

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
PUC-SP
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM CIÊNCIAS
SOCIAIS**

RICARDO NOVAES SERRA

**A PRODUÇÃO DO ESPAÇO NA PERIFERIA DE SÃO PAULO: TENSÕES
ENTRE MORADIA E MEIO AMBIENTE NA OCUPAÇÃO DOS MANANCIAIS SUL
DA CIDADE**

MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

**SÃO PAULO
2013**

RICARDO NOVAES SERRA

**A PRODUÇÃO DO ESPAÇO NA PERIFERIA DE SÃO PAULO: TENSÕES
ENTRE MORADIA E MEIO AMBIENTE NA OCUPAÇÃO DOS MANANCIAIS SUL
DA CIDADE**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, sob a orientação da Profa. Dra. Maura Pardini Bicudo Véras.

MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

**SÃO PAULO
2013**

Banca Examinadora

AGRADECIMENTOS

Essa dissertação de mestrado foi resultado do esforço compartilhado com várias pessoas, de diversas maneiras. À Laís, Paulo, Lia, Paula e Fabiana obrigado pela amorosa companhia ao longo deste trabalho!

Agradeço minha orientadora, Maura Pardini Bicudo Véras, pelo apoio ao longo de todo o trabalho, assim como aos professores do Programa de Ciência Sociais da PUC-SP pelo aprendizado nos cursos da pós-graduação, e, em especial, às Professoras Mônica Carvalho e Ana Amélia da Silva, pelas contribuições no exame de qualificação.

Quero agradecer também às pessoas cujos afetos carrego em todos os momentos da minha vida e que se mostram ainda mais importantes nos momentos desafiadores: minhas queridas avós Nadir e Sônia, meu avô Mario,e minha tia Consuelo. E também ao Lucas, que acabou de chegar, mas já me enche de amor e esperança.

Aos meus queridos amigos Buso, Quyan, Henrique, Paulo Edgar, Vanda, César, Norberto, Paulo Marcelo e Silvio Bembem pelas parcerias, conversas e carinho em todos os momentos de nossa convivência.

Agradeço também a todos os moradores da região dos mananciais sul de São Paulo que me permitiram conhecer, nas entrevistas concedidas, um pouco de suas opiniões e da realidade estudada. À Erminia Maricato muito obrigado pela inspiradora entrevista, e também ao Ricardo Araújo pela paciência com que me passou preciosas informações para esse trabalho. Agradeço finalmente à CAPES pela bolsa de estudos que me foi concedida.

RESUMO

A perspectiva deste trabalho é contribuir com a análise do processo de produção do espaço na cidade de São Paulo, a partir da investigação sociológica da ocupação da área dos mananciais das Represas Billings e Guarapiranga. Ali atualmente vivem cerca de 1,5 milhão de pessoas num território definido, desde 1975, como área de proteção dos mananciais. Este objetivo reveste-se de dupla relevância por ser, ao mesmo tempo, local de moradia de grande contingente populacional majoritariamente composto de trabalhadores de baixa renda e por guardar os maiores reservatórios de água do território paulistano. Desta forma, pretende-se colaborar com o entendimento sobre as formas específicas de condições de vida desta parcela da população, e da produção do espaço urbano numa região onde emergem contundentemente as tensões de um processo histórico de segregação socioespacial e de desigualdades que colocam em confronto moradia e meio ambiente. Será considerado, também, o papel do Estado por meio da pesquisa sobre as políticas públicas propostas para a região e seus resultados concretos sobre as condições de vida da população. A análise desse processo buscará articular aspectos concretos sobre as condições de vida na região em sua relação histórica com o processo geral de formação da cidade de São Paulo, buscando compreendê-los à luz da teoria social crítica.

PALAVRAS-CHAVE: São Paulo; moradia; produção do espaço urbano; mananciais; sociologia das cidades; meio ambiente.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	4
1.1. Metodologia	9
1.2. Referencial Teórico.....	11
2. BREVE HISTÓRICO DA OCUPAÇÃO DOS MANANCIAIS SUL DE SÃO PAULO ...	24
2.1. Da estância balneária à ilegalidade: as principais mudanças na vida nos mananciais entre 1908 e 1976.....	25
2.2. A ocupação dos mananciais a partir das leis de proteção de 1975/1976	36
2.3. A ocupação dos mananciais desde a Nova Lei de Proteção de 1997.....	52
3. CONDIÇÕES ATUAIS DE VIDA NOS MANANCIAIS SUL DE SÃO PAULO	54
4. O ESTADO E A OCUPAÇÃO DOS MANANCIAIS EM SÃO PAULO	73
4.1. Lei de Proteção dos Mananciais	76
4.2. Política Estadual de Recursos Hídricos	80
4.3. Programa Guarapiranga	81
4.4. Política de Regularização de Ocupações	84
4.5. Nova Lei de Proteção dos Mananciais.....	85
4.6. Plano Diretor Municipal	88
4.7. Planos Regionais Estratégicos	95
4.8. Lei Específica da Guarapiranga	102
4.9. Lei Específica da Billings	105
4.10. Plano Municipal de Habitação	107
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	110
REFERÊNCIAS	113

1. INTRODUÇÃO

Em que medida se coloca, atualmente, a necessidade da análise do processo de ocupação do largo espaço inserido no limite da área de proteção dos mananciais localizados na região sul da cidade de São Paulo? De que forma o estudo deste processo pode ser aprofundado a partir de emprego dos conceitos e métodos específicos das ciências sociais? Buscar responder a essas duas questões iniciais compõe o alicerce fundamental desta pesquisa, desenvolvida a partir do interesse investigativo por um objeto complexo e vivo, e ao mesmo tempo motivada pela vontade em aprender um pouco das ideias, teorias e ferramentas desta já não tão jovem ciência que se faz acompanhar deste adjetivo de significados tão variados chamado social.

Inicialmente, podemos dizer que o interesse pelo estudo do processo de ocupação da área de proteção dos mananciais sul¹ de São Paulo, que compreende os entornos das represas Billings e Guarapiranga, surge pela constatação de que neste “objeto” estão imbricados um conjunto de aspectos que podem permitir – pela explicitação de suas especificidades e de suas formas de relação com o que se pode chamar de processo geral de produção do espaço urbano em São Paulo² – conhecer melhor elementos da realidade histórica, social e política da maior cidade brasileira.

Mais do que isso, por ser a questão do conflito entre moradia e meio ambiente um aspecto presente na realidade urbana de grande parte das metrópoles brasileiras, o estudo deste processo pode levar, ainda, à compreensão de uma realidade mais ampla, cujas dimensões extrapolam os limites específicos desta pesquisa.

Dessa forma, buscamos nos colocar diante de um fenômeno que se configura numa constante presente nas realidades de muitas das grandes cidades brasileiras, senão todas, que, ao estabelecer uma relação de oposição entre moradia popular e qualidade ambiental, carregam as marcas de um duplo desastre composto, por um lado, de ilegalidade, segregação

¹ Os mananciais das Represas Billings e Guarapiranga serão, muitas vezes, tratados nesta pesquisa apenas como mananciais sul, obviamente em razão de sua localização geográfica na zona sul da cidade de São Paulo.

² A formação geral da região metropolitana de São Paulo se constitui de um processo histórico complexo, cujo esforço de compreensão articula um conjunto vasto de pesquisa em diversas áreas do conhecimento. Aqui, realizar-se-á a preferência pelo estudo dos aspectos relacionados à produção do espaço urbano metropolitano.

sócioespacial e má qualidade de vida à população pobre, e, de outro, degradação ambiental a ecossistemas de grande importância para a própria reprodução da vida humana³.

Mais do que isso, de acordo com a urbanista Ermínia Maricato, “*o processo ideológico de representação da cidade, fortemente orientado pelos valores do mercado imobiliário e das instituições que a ele se subordinam, determina a invisibilidade de gigantescos dramas sociais e ambientais*”, onde podemos certamente contextualizar a ocupação dos mananciais sul de São Paulo⁴.

De fato, a questão da ocupação dos mananciais sul pretende ser o ponto de partida da análise que buscará a explicação deste objeto social não de forma isolada, mas conectando-o aos processos socioeconômicos e políticos gerais⁵, que dizem respeito, ao final, às formas de inserção da cidade de São Paulo e de sua população nos marcos do desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

Neste sentido, é fundamental o entendimento das grandes transformações estruturais, “*entendidas estas no sentido rigoroso da reposição e recriação das condições de expansão do sistema enquanto modo capitalista de produção*”⁶, quando a industrialização passa a ser o processo-chave de determinação da dinâmica socioeconômica e política, e em que o fenômeno denominado urbanização apresenta-se como uma de suas principais consequências a partir do deslocamento da centralidade econômica para as atividades urbano-industriais em relação às agrárias-rurais, que predominavam no Brasil até 1930.

Ao investigar o objeto habitação popular na periferia em São Paulo, estamos diante, pela centralidade de São Paulo nesse processo de dimensões territoriais mais amplas, de um dos fatores, junto com a ação política do Estado⁷, decisivos para a expansão do sistema de produção capitalista no Brasil pós-revolução de 1930, pois se trata exatamente de investigar as bases históricas e materiais das condições de reprodução da força de trabalho e das contradições inerentes ao processo de desenvolvimento capitalista no Brasil.

³ Ver MARICATO, Erminia. Prefácio. In: MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. **Moradia e Mananciais:** tensões e diálogos na metrópole. FAUUSP/FAPESP, 2006, p.08.

⁴ Erminia Maricato, op.cit., p. 08.

⁵ Lucio Kowarick, **A espoliação Urbana**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

⁶ Francisco de Oliveira. **A economia brasileira:** crítica à razão dualista/O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

⁷ Francisco de Oliveira, op.cit, 2003.

Assim, devemos partir do entendimento da lógica capitalista de produção do espaço urbano que “conforma a questão habitacional aos mecanismos de oferta e procura do mercado, enfocando essencialmente a *demandas solvável*”⁸. Com isso, os estratos populacionais de baixa renda, cujos salários são determinados no âmbito do esforço das classes dominantes e do Estado em reduzir os custos da mão de obra, não encontram outra solução senão formas precárias de moradia em locais onde o preço da terra é desvalorizado pela distância em relação à infraestrutura e aos serviços urbanos ou por sua condição de irregularidade frente às leis urbanísticas e ambientais, como é o caso dos mananciais sul de São Paulo.

Na questão da moradia, portanto, encontram-se elementos que nos permitem pensar sobre a forma de inserção da classe trabalhadora na produção do espaço urbano, já que, como bem explica Paul Singer:

a habitação no capitalismo é uma mercadoria como qualquer outra. [...]. Se o mercado de trabalho relega parte da população à pobreza, o mercado imobiliário nega aos pobres a possibilidade de habitar no mesmo espaço em que moram os que podem pagar. Surge uma demanda economicamente inviável, mas socialmente inegável⁹.

É essa a origem da tensão entre moradia e meio ambiente que pretendemos examinar. Ou seja, pretende-se nesta pesquisa estudar um objeto específico menos pelas qualidades que definem sua especificidade do que pelas possibilidades que estas características próprias acrescentam ao esforço intelectual de compreender a forma de realização do fenômeno urbano em São Paulo. Ao mesmo tempo, é com base na análise das especificidades deste objeto que poderemos encontrar indicativos de novos aspectos de realização do processo geral, contribuindo, assim, com um esforço interpretativo presente na discussão sobre a realidade brasileira.

Por isso, este trabalho conduz-se a partir da discussão sobre a produção do espaço urbano em São Paulo, entendendo que, “se a base produtiva capitalista no Brasil já é desde algum tempo predominantemente urbana, será o pensar a partir deste urbano que poderá fornecer as chaves para o entendimento não apenas do presente, mas, sobretudo, do futuro

⁸ Cf. VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. Novos nômades urbanos na cidade contemporânea: desigualdade e exclusão social em São Paulo. In: SILVA, Ana Amélia da; CHAIA, Miguel (org.). **Sociedade, cultura e política**: ensaios críticos. São Paulo: Educ, 2004, p.326.

⁹ SINGER, Paul. Apresentação. In: BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2011, p.08.

*da economia e da sociedade nacional*¹⁰. Assim, tomamos a análise desse processo justamente como a chave que articula um conjunto de aspectos específicos que nela tomam a forma geral que nos interessa. Nesta forma, estão entrelaçadas as determinações do modo de produção capitalista, em suas fases industrial, periférico e financista¹¹, na produção deste espaço, e as condições materiais concretas de vida dos trabalhadores que habitam e constroem o espaço.

É exatamente na investigação disto que aqui se denomina o *morar nos mananciais* que se espera haver encontrado o caminho para aplicação de partes do arcabouço teórico das ciências sociais para compreensão de um fenômeno mais comumente estudado em outras áreas de conhecimento como a geografia e o urbanismo¹². Entenderemos o *morar nos mananciais* como um acontecimento heterogêneo, que se apresenta de diversas formas na região delimitada nesta pesquisa – a chamada área de proteção aos mananciais das represas Billings e Guarapiranga – e que se altera ao longo do período histórico de referência, que compreende principalmente o intervalo de tempo entre a década de 1950, quando a expansão urbana alcança inicialmente a região, até os dias de hoje.

A importância da análise do processo de ocupação desta região da cidade de São Paulo decorre, também, de suas especificidades enquanto área de localização de dois dos maiores reservatórios de água situados numa das mais populosas metrópoles do mundo. Por sua necessidade óbvia, a questão da água se coloca no centro do debate sobre os principais desafios sociais, ambientais e políticos para a região metropolitana de São Paulo.

De acordo com Instituto Socioambiental¹³ (ISA), organização não governamental com atuação reconhecida em defesa dos mananciais de São Paulo, a garantia ao abastecimento de água para a população da Grande São Paulo apresenta sérios problemas desde muito tempo. Essa situação tem se agravado pela baixa disponibilidade hídrica da região, acentuada pela poluição dos rios e de seus mananciais, o que nos obriga a importar água de outras bacias

¹⁰ Francisco de Oliveira. Prefácio In: MARICATO, Erminia (org.). **A produção da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1982, p.14.

¹¹ Diversos trabalhos tratam das relações entre o sistema financeiro e o espaço urbano, valendo destacar sua originalidade e atualidade no Brasil. Cf. Paul Singer “O uso do solo urbano na economia capitalista”, e Mariana Fix “São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem”.

¹² A pesquisa pela expressão *ocupação de manancial* no Sistema DÉDALUS, que organiza o banco de dados bibliográficos da Universidade de São Paulo, indica 42 referências de trabalhos realizados principalmente na geografia e no urbanismo, mas também na engenharia e geologia. Nenhum trabalho foi localizado nas ciências sociais.

¹³ Instituto Socioambiental. **Almananque Brasil Socioambiental**. São Paulo, 2007.

hidrográficas e despender recursos em sistemas de tratamento para tornar potável água de péssima qualidade.

Ao analisarmos as condições de moradia da classe trabalhadora nos mananciais sul de São Paulo, buscaremos compreender a ação dos agentes fundamentais desse processo, que simplificadamente podem ser apresentados como o Estado, o mercado imobiliário e os próprios trabalhadores. A ocupação do espaço, a ilegalidade, as desigualdades socioeconômicas e a autoconstrução da casa e do espaço urbano formam o terreno de investigação da interação entre esses agentes.

Aqui, entenderemos habitação “*segundo seu amplo significado, não apenas como abrigo, mas como inserção na cidade, ou seja, como ocupação do espaço urbano com seus complementos de infraestrutura, serviços, transporte, equipamentos sociais e paisagem*”¹⁴. Portanto, a moradia nos mananciais significa, de fato, as condições de vida nesta região, compreendidas por este conjunto de aspectos que configuram o direito à cidade, tal qual proposto por Henri Lefebvre¹⁵ e assegurado pelo Estatuto das Cidades¹⁶.

A dissertação se estrutura em três capítulos organizados a partir dos diferentes períodos históricos delimitados neste trabalho. Obviamente, os elementos típicos de cada período não se encerram com o início de uma nova etapa, ao contrário, permanecem e, assim, constituem também o que, aqui, simplificadamente se denomina como nova fase. Mesmo assim, verifica-se que há um conjunto de condições que, de alguma forma, aparecem de forma mais clara em cada uma dessas três fases, que, por isso, foram assim caracterizadas.

O Capítulo 1 apresenta referencial teórico que subsidia as análises realizadas, pretendendo organizar base conceitual para a compreensão do objeto de pesquisa a partir de parte das principais ideias sobre o fenômeno urbano no pensamento social crítico.

O Capítulo 2 apresenta investigação sobre o processo histórico de ocupação da região a partir da delimitação de três etapas fundamentais. A primeira começa na formação dos reservatórios na primeira metade do século XX até meados da década de 1970, quando é

¹⁴ VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. Os impasses da crise habitacional em São Paulo ou os nômades urbanos no limiar do século XXI. In: **Revista São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, Fundação SEADE, nº 1, vol. 1, abril/junho de 1987.

¹⁵ Henri Lefebvre: **O direito à cidade**. São Paulo: Editora Centauro, 2001.

¹⁶ O Estatuto das Cidades foi promulgado por meio da Lei Federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e estabelece, conforme seu parágrafo único, “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.

promulgada a chamada Lei de Proteção aos Mananciais. A segunda etapa trata do período compreendido entre a promulgação da Lei de Proteção aos Mananciais – 1975/76 – até a criação da Nova Lei de Proteção e Recuperação dos Mananciais, em 1997. A investigação sobre as condições de vida desde a promulgação da nova lei de proteção até os dias de hoje compõe a terceira etapa do processo histórico analisado no fim do Capítulo 2 e, mais detalhadamente, no Capítulo 3.

Desta forma, no Capítulo 3, será analisado o momento atual de ocupação dos mananciais sul, apresentando caracterização das condições materiais de vida na região a partir de dados oficiais sobre a realidade socioeconômica, complementados por impressões coletadas em entrevistas em campo com moradores da região.

No Capítulo 4, serão apresentadas observações sobre atuação do Estado em relação aos conflitos decorrentes da ocupação dos mananciais sul por meio do levantamento das principais leis e políticas públicas propostas pelos governos executivos em seus três níveis de atuação, assim como pelo poder legislativo.

Por último, serão expostas considerações finais sobre as principais percepções aprendidas ao longo do trabalho, buscando indicar um conjunto de aspectos fundamentais à compreensão do processo de conflito entre moradia e meio ambiente na ocupação dos mananciais da Billings e Guarapiranga.

Ao longo de cada um dos capítulos, buscaremos investigar a tensão entre moradia e mananciais, por meio da análise de dados sobre população, urbanização e qualidade ambiental nesta região, utilizando ideias e conceitos que contribuam com a construção do objeto enquanto fenômeno social.

1.1. Metodologia

Inicialmente, realizou-se uma análise da produção científica que trata da questão urbana nas ciências sociais e em outras áreas como a geografia, a economia, o urbanismo e a filosofia. A investigação dos marcos teóricos que podem contribuir com o objetivo principal de desvendar as formas de inserção do objeto de pesquisa nos processos socioeconômicos e políticos que determinam a produção do espaço urbano nos mananciais sul de São Paulo é, certamente, parte fundamental do esforço empreendido neste trabalho.

Isto porque esta dissertação pretende contribuir com a compreensão do fenômeno urbano enquanto produto de processo histórico em que estão engendrados aspectos socioeconômicos e políticos, cujo entendimento passa pelo aprendizado de parte da discussão que vem se realizando no pensamento social crítico ao longo do século XX. Algumas das questões centrais inerentes ao processo de ocupação dos mananciais serão analisadas a partir de construções teóricas que articulam as diversas dimensões históricas, sociais, econômicas e políticas que determinam o objeto tal como aqui se apresenta.

Neste sentido, será adotado o preceito da dialética marxista que indica a busca pela visão de conjunto – a totalidade – em nosso esforço de síntese da realidade, mesmo reconhecendo o estado provisório do conhecimento que pretendemos fazer emergir, que certamente não se esgota neste trabalho.

Esta é uma pesquisa sociológica que percorre largamente a produção científica de outras áreas do conhecimento. Mesmo assim, dado o quadro semidesértico da pesquisa sociológica sobre este objeto, assumimos o desafio de análise deste processo neste campo científico, que, embora não seja seu objetivo principal, é parte importante do esforço realizado no Capítulo 1, no qual pretendemos situar os elementos teóricos-chave para investigação do processo de ocupação dos mananciais da Billings e Guarapiranga.

A partir de então, serão analisados os aspectos específicos da produção do espaço nesta região da cidade de São Paulo, buscando caracterizar as condições materiais de vida das populações moradoras da área de proteção dos mananciais sul, combinando levantamento de dados secundários com pesquisa qualitativa por meio de entrevistas junto à moradores da região. Os dados secundários utilizados são dos censos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), além de outras fontes como a Prefeitura de São Paulo e referências bibliográficas sobre o tema.

Os dados censitários referem-se aos distritos inseridos na chamada Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais (APRM) da Billings e Guarapiranga, a saber: Cidade Dutra, Pedreira, Jardim Ângela e Jardim São Luís, que estão parcialmente inseridos na APRM, Grajaú, Socorro, Marsilac e Parelheiros e cujos territórios estão totalmente situados nos mananciais. Os dados escolhidos foram sempre comparados com os dados gerais do município de São Paulo.

Além disso, foram também agregados dados do Censo 2010 dos setores censitários dos distritos selecionados para a elaboração da caracterização atual das formas de ocupação e

moradia na região. Desta forma, pretende-se compor um quadro atual específico das condições de vida nos mananciais sul em relação à cidade de São Paulo.

A análise dos dados secundários reunidos foi complementada por informações coletadas por meio de entrevistas com 10 (dez) moradores da região. As entrevistas foram realizadas aleatoriamente ao longo das visitas em campo, buscando apenas conhecer diretamente as impressões da população sobre suas condições de vida. Os entrevistados foram abordados em diferentes locais na área de proteção dos mananciais e selecionados também a partir da faixa etária, de forma a permitir a construção de conjunto de dados primários qualitativos variados em razão do local de moradia e tempo de vida na região. As entrevistas foram realizadas com auxílio de um roteiro de questões, gravadas e transcritas. Trechos das falas foram utilizados nas análises, mantendo o entrevistado sempre no anonimato.

Além disso, foram entrevistadas três pessoas cujos conhecimentos e/ou vivências colaboraram com o entendimento do objeto deste trabalho, sendo uma delas a urbanista Ermínia Maricato, que, entre outras atividades, foi secretária de Habitação no governo Luiza Erundina (1989-1992), e o sociólogo Ricardo Araújo, que trabalha na Sabesp desde o fim da década de 1980, tendo participado da implantação de políticas públicas importantes como o Programa Guarapiranga e posteriormente o Programa Mananciais, além do gestor da Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente (SVMA), Felipe Spina, também presidente do Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental (APA) Bororé Colônia, situada na região.

Finalmente, foram também levantadas as leis e políticas propostas e implementadas pelo Estado em seus diversos níveis de atuação para possibilitar investigação sobre as perspectivas adotadas e os resultados alcançados nas tentativas de enfrentamento dos conflitos existentes neste importante pedaço do território paulistano.

1.2. Referencial Teórico

Esta pesquisa concentra esforços no sentido de definição das possibilidades investigativas que insiram o objeto *tensão entre moradia e meio ambiente na ocupação dos mananciais sul da cidade de São Paulo* enquanto questão do pensamento sociológico. Portanto, o ponto de partida deste projeto é justamente a tentativa de investigação sociológica de um fenômeno presente na realidade paulistana, embora claramente não restrito a ela. A

motivação para tal projeto reside na crença de que a compreensão do objeto escolhido passa necessariamente pelo estudo das formas de interação social que o determinam¹⁷.

Assim, o fenômeno estudado deve aparecer por seus fundamentos sociológicos mais do que por suas especificidades urbanas, ou seja, por sua interpretação “em termos da ordem existente nas condições e nos níveis de sua manifestação”¹⁸. Desta forma, pretende-se ir além das explicações existentes sobre o objeto, que atualmente se concentram em áreas de conhecimento como o urbanismo e a geografia, cujas contribuições serão, contudo, amplamente utilizadas.

Por isso mesmo, a definição do referencial teórico coloca-se como atividade fundamental deste trabalho, por indicar a forma de inserção do nosso objeto no campo conceitual das ciências sociais, ao mesmo tempo em que estabelecemos as possibilidades de articulação das questões levantadas na pesquisa com os conhecimentos produzidos em outras áreas acadêmicas. A seguir, buscaremos apresentar o referencial teórico que norteia esta pesquisa a partir das categorias analíticas fundamentais para a compreensão do objeto de pesquisa.

1.2.1. A questão urbana

A ideia de Marx e Engels¹⁹ sobre a construção histórica enquanto resultado direto da ação dos homens, que, ao fazê-la a partir de suas necessidades materiais, constroem a si mesmos numa relação dialética baseada no materialismo-histórico, coloca-se como fundamento teórico de parte importante das análises que tentam desvendar o fenômeno urbano a partir das intensas transformações ocorridas nas formas de organização da vida dos homens com o advento da modernidade²⁰.

¹⁷ As interações sociais constituem, para Florestan Fernandes, o fenômeno básico da investigação sociológica. Ver Florestan Fernandes. **Fundamentos empíricos da explicação sociológica**. São Paulo, Nacional, 1967.

¹⁸ Para Florestan Fernandes (1960) a sociologia pode ser definida como a ciência que tem por objeto estudar a interação social dos seres vivos nos diferentes níveis de organização da vida.

¹⁹ A ideia é inicialmente desenvolvida por Karl Marx e Friedrich Engels em *A Ideologia Alemã*. Cf. MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

²⁰ O termo modernidade, desde Baudelaire, pode assumir definições significativamente diversas e caracterizar tempos históricos e realidades que ocorrem de forma heterogênea e não linear. A partir de Walter Benjamin e Georg Simmel, podemos notar diferenças na forma e no tempo da modernidade em Paris e Berlim. Aqui,

Embora existam nexos de continuidade entre os acontecimentos que designam o “novo” tempo histórico da modernidade e o passado, como demonstram Henri Lefebvre²¹, Walter Benjamin²² e o próprio Marx²³, entre outros, podemos dizer, sem dúvida, que a cidade emerge neste período como espaço primordial das interações sociais e dos conflitos que determinarão um período marcado pela consolidação do Estado burguês, a industrialização, a ascensão do fetichismo da mercadoria, a multidão, a urbanização e a luta de classes²⁴.

Assim, o processo de produção do espaço urbano pode ser entendido como reflexo da relação conflituosa entre esses diversos aspectos presentes na história, que ocorrem de forma heterogênea e não linear nas diversas cidades, que devem, portanto, ser interpretadas a partir de suas especificidades históricas concretas.

Em suma, estamos diante de um período histórico do desenvolvimento do capitalismo em que a cidade se converte em questão de grande importância para o pensamento sociológico, que encontrará distintas perspectivas de reflexão sobre os aspectos que configuram o moderno a partir das bases epistemológicas e metodológicas disponíveis. Basicamente, identificamos, numa primeira fase de emergência da questão urbana implicada à análise da modernidade, a ocorrência de três linhagens teóricas: i) Walter Benjamin e sua produção sobre as transformações observadas em Paris no século XIX; ii) Georg Simmel e a Berlin na virada do século XX; iii) e a Escola de Chicago do início do século XX.

Não se pretende aqui uma comparação entre as distintas perspectivas teóricas no pensamento sobre as cidades, mas apenas a constatação de que o fenômeno urbano configurou-se a partir das transformações sociais e políticas ocorridas com a ascensão da industrialização enquanto forma primordial de produção, um tema central para a sociologia.

Contudo, será com Henri Lefebvre, Manuel Castells e Jean Lojkine, na segunda do século XX, que a questão urbana encontrará definitivamente um lugar na sociologia crítica. Lefebvre, que dedicará apenas parte de sua produção intelectual à questão urbana, desenvolve

modernidade designará as transformações ocorridas a partir da industrialização e do Estado, que ampliarão a centralidade das cidades enquanto território dos acontecimentos de um determinado período histórico.

²¹ LEFEBVRE, Henri. Da cidade à sociedade urbana. In: _____. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 1999a.

²² BENJAMIN, Walter. **Passagens**. Belo Horizonte, UFMG; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2006.

²³ MARX, Karl. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

²⁴ Esses são parte dos aspectos que caracterizam a modernidade numa perspectiva teórica que vagamente poderia ser denominada de pensamento social crítico. Obviamente, outros aspectos podem ser incorporados a partir dos diversos autores que refletem o tema.

a ideia de que estamos diante de predominância de um tipo de organização da vida social que pode ser denominada de sociedade urbana²⁵, que resulta exatamente da urbanização completa da sociedade. Embora o autor defende que esse termo não pode ser empregado a qualquer cidade, em qualquer tempo, ele deve ser utilizado para designar um determinado estágio de desenvolvimento que podemos chamar de sociedade industrial.

A ideia fundamental deste autor, por sua conveniência na interpretação do meu objeto de pesquisa, encontra-se na observação de que o processo de transformação das forças produtivas, que se deslocam da agricultura à indústria, não são apenas uma mudança na forma de organização da produção econômica, mas também um processo que carrega em si uma profunda transformação do modo de vida e do espaço próprios da vida camponesa. A industrialização implica, portanto, numa alteração do espaço pela expansão do “tecido urbano”, que acompanha o avanço da industrialização e da urbanização²⁶.

A “revolução urbana” será, assim:

o conjunto das transformações que a sociedade contemporânea atravessa para passar do período em que predominam as questões de crescimento e de industrialização (modelo, planificação, programação) ao período no qual a problemática urbana prevalecerá decisivamente, em que a busca das soluções e das modalidades próprias à sociedade urbana passará ao primeiro plano (LEFEBVRE, 1999a, p. 16).

Além disso, Lefebvre desenvolve uma importante crítica à ideia de ordenamento do espaço da cidade²⁷, cuja apologia delimita o campo teórico principal da escola de Chicago, que, influenciada pela sociologia positivista francesa, segue sendo uma das linhagens teóricas mais influentes na sociologia²⁸.

Neste sentido, devemos registrar também as contribuições de Manuel Castells, que reforçam a relevância da problemática urbana nas sociedades contemporâneas, ao mesmo tempo em que colaboram para a emergência de uma nova abordagem teórica, baseada no

²⁵ Henri Lefebvre, Op. cit.

²⁶ Henri Lefebvre, Op. cit.

²⁷ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Editora Moraes, 1999b.

²⁸ Duas das referências mais importantes da escola sociológica de Chicago podem ser encontradas nos trabalhos de: PARK, Robert Erza. A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano. In: VELHO, O. G. O. (org.) **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967; e BURGESS, Ernest. O crescimento da cidade: introdução a um projeto de pesquisa. In: VELHO, O. G. O. (org.) **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

marxismo e crítica à “deformação da realidade pelo positivismo”²⁹, que reconhece a centralidade do papel do Estado no processo de urbanização e a necessidade de uma análise crítica que articule espaço, processos políticos e lutas sociais.

A obra de Manuel Castells *Questão Urbana* marca a consolidação de um período de relevante produção acadêmica, na escola marxista, de reflexão sobre os problemas e desafios de uma sociedade, já na década de 1970, consideravelmente industrializada e urbana, sobretudo nos países centrais. Se, como vimos, a questão urbana não pode ser entendida, naquele momento, como uma novidade nas ciências sociais, ela encontra, a partir de Castells, um impulso definitivo para sua definição enquanto campo teórico e empírico da sociologia.

A análise do autor partirá da crítica às teorias modernas da escola de Chicago e aos estudos com ênfase nos aspectos culturais da urbanização para propor uma perspectiva de pesquisa que evidencia a determinação do modo de produção capitalista industrial sobre o espaço e a organização social. Neste sentido, Castells colocará as formas de reprodução da força de trabalho e suas necessidades relacionadas ao acesso aos bens e serviços urbanos.

Desde já, ressalta-se que a ideia de produção do espaço enquanto fenômeno social que engendra as implicações de um determinado estágio de desenvolvimento econômico – a industrialização – sobre o espaço e o modo de vida influenciará o esforço de interpretação das transformações ocorridas com a expansão da industrialização no Brasil, e especialmente em São Paulo, como tratado a seguir.

1.2.2. O fenômeno urbano na periferia do capitalismo

Como vimos, a modernidade pode ser entendida enquanto um determinado tempo histórico em que certas condições concretas relacionadas ao estágio de desenvolvimento das forças produtivas capitalistas transformarão profundamente os modos e espaços da vida humana. Mais do que isso, a modernidade pode ser entendida também enquanto modelo civilizatório, cuja influência será sentida no Brasil tanto pelo avanço atrasado – em relação aos países centrais – da economia industrial quanto pela ascendência de seus aspectos ideológicos e culturais.

²⁹ CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

Contudo, o projeto de modernização do Brasil possui especificidades que remetem às suas condições sociais, econômicas e políticas próprias e, portanto, originais. Compreender as especificidades desse processo significou o esforço intelectual de ruptura com uma tradição elitista subordinada à escola europeia, e principalmente francesa, cujos resultados significam o início da formação do que pode ser denominado como pensamento social brasileiro.

Para além da centralidade de São Paulo no processo de inserção brasileira nos marcos do capitalismo industrial, surgirá outra centralidade, talvez estimulada pela necessidade de interpretação deste fenômeno, que criará importantes bases teóricas e metodológicas para uma análise sociológica da modernidade brasileira. A escola sociológica de São Paulo será decisiva para a investigação do projeto de modernização do Brasil a partir de suas próprias formas e conteúdo.

Antes de tudo, destaca-se o pensamento de Florestan Fernandes, marco fundamental na interpretação da realidade brasileira a partir da compreensão de nossas singularidades em relação às sociedades então dominantes. Neste sentido, é importante mencionar principalmente a obra *A revolução burguesa no Brasil*³⁰, em que se expressam análises sobre a formação e desenvolvimento da sociedade brasileira as quais apresentam a força da estrutura social arcaica e conservadora sobre a modernidade emergente da sociedade de classes e da revolução burguesa.

Assim, surge possibilidade decisiva de entendimento da forma própria de inserção do Brasil na sociedade capitalista pelo reconhecimento das contradições existentes nas relações econômicas, sociais e políticas que compõem nossa história de modernização, combinando elementos do passado com os ideais da revolução burguesa.

Esse pensamento que busca escrever a história a contrapelo, como dizia Benjamin³¹, significou oposição à leitura predominante tanto no pensamento crítico quanto no conservador que vislumbrava o triunfo inevitável da modernização do país e o surgimento de um novo modelo de organização social a partir das transformações decorrentes da revolução burguesa no Brasil.

As contribuições de Florestan Fernandes serão, então, imprescindíveis para compreendermos as relações sociais e políticas que se realizam na esteira da modernização,

³⁰ FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. São Paulo: Editora Globo, 2005.

³¹ Cf. LOWY, Michael. A filosofia da história de Walter Benjamin. In: **Revista Estudos Avançados da USP**, nº 16 , 2002.

em que a urbanização produzirá o espaço principal de ocorrência dos conflitos entre o velho e o novo, entre o moderno e o atrasado. Sem dúvida, as precárias condições de vida nos mananciais logo ao lado das miragens virtuosas da metrópole desenvolvida podem, ainda, ser entendidas desde um conjunto de análises que tomarão este ponto de partida.

Neste sentido, é importante recorrer às formulações de Francisco de Oliveira³² sobre a economia brasileira, na etapa em que a industrialização passa a ser o setor-chave para a dinâmica do sistema, após a Revolução de 1930, quando também a urbanização se coloca como aspecto de grande importância no âmbito das transformações socioeconômicas experimentadas no país.

O autor elabora crítica à teoria do subdesenvolvimento como formação histórico-econômica singular constituída pela oposição formal entre a existência de um setor atrasado e outro setor moderno. Na verdade, “o processo real mostra uma simbiose e uma organicidade, uma unidade de contrários, em que o chamado ‘moderno’ cresce e se alimenta da existência do ‘atrasado’, se se quer manter a terminologia” (OLIVEIRA, op.cit., p. 32).

Neste trabalho, interessa exatamente as contribuições de Francisco de Oliveira sobre o papel da nova etapa de acumulação capitalista no Brasil em relação à conservação das precárias condições de vida a que estão submetidas as classes trabalhadoras no contexto urbano-industrial. Isto é, trata-se de reconhecer a pobreza, pelo rebaixamento dos custos da mão de obra, como parte inseparável do processo de modernização brasileira, que encontrará nas cidades o espaço principal de expressão de seus conflitos e contradições.

Dentre diversas outras contribuições teóricas, aqui interessa também, mais uma vez pela possibilidade de apoio à compreensão da ocupação dos mananciais em São Paulo, referências à questão da habitação e do uso do solo urbano no âmbito do processo de urbanização capitalista no Brasil.

Inicialmente, considera-se conceitualmente a habitação, como propõe Maura Véras³³, “segundo seu amplo significado, não apenas como abrigo, mas como inserção na cidade, como ocupação do espaço urbano com seus complementos de infraestrutura, serviços, transporte, equipamentos sociais e paisagem”. Assim, a questão da moradia não se limite a casa em si, mas abrange um conjunto de fatores que vão “desde a posse da terra até a

³² Cf. Francisco de Oliveira, op.cit.

³³ Cf. VÉRAS, Maura Pardini Bicud. Novos nômades urbanos na cidade contemporânea: desigualdade e exclusão social em São Paulo. In: SILVA, Ana Amélia da.; CHAIA, Miguel (org.). **Sociedade, cultura e política:** ensaios críticos. São Paulo: Educ, 2004.

localização na cidade e o acesso a serviços e equipamentos públicos, as características construtivas, as condições de ocupação do domicílio e outros atributos, ainda, compondo seu complexo valor de uso” (VÉRAS, op.cit., p. 326).

Neste sentido, vale registrar os apontamentos de Paul Singer (Op.cit.), em que ele menciona, primeiramente, que a propriedade privada do solo baseia a disputa pelo uso do solo urbano num processo que por si só gera renda e, por isso, assemelha-se ao capital. Mesmo assim, o autor define o capital imobiliário como falso capital, pois, mesmo sendo um valor que se valoriza, “a origem desta valorização não é a atividade produtiva, mas a monopolização do acesso a uma condição indispensável àquela atividade” (SINGER, op.cit., p. 22).

Além disso, Singer aponta o acesso a serviços urbanos como elemento de valorização da terra urbana. Assim, o funcionamento do mercado imobiliário concentra a população rica nas zonas com melhores ofertas de serviços e os pobres nas piores e mais baratas áreas (SINGER, op.cit., p. 24), compondo quadro explicativo que se encaixa exatamente na dinâmica socioeconômica responsável pela ocupação das áreas periféricas aos centros urbanos, como são os mananciais sul de São Paulo.

O processo da dinâmica imobiliária cria as condições para que os ricos e a classe média possam usufruir dos espaços urbanos melhores localizados e providos de serviços e infraestrutura, tornando a população pobre e pequenos comerciantes como vítimas deste processo (SINGER, op.cit., p. 33).

Singer afirma, então, que é justamente essa parte da população que vai ocupar áreas onde os direitos da propriedade privada não vigoram como áreas públicas, terrenos vazios, etc. Embora não tenham sido mencionadas pelo autor as áreas de proteção ambiental, são elas precisamente locais de moradia de centenas de milhares de famílias que não possuem renda suficiente para viver nas áreas centrais da cidade de São Paulo.

O problema da propriedade privada da terra e da habitação determina, assim, o próprio mercado de moradias, “dificultando a produção em larga escala (dados a escassez e o custo de terras preparadas em infraestrutura), e reduz seu consumo aos estratos de renda capazes de suportar o peso da especulação imobiliária [...]” (VÉRAS, op.cit., p. 326).

A partir da delimitação da centralidade da propriedade privada no estabelecimento da dinâmica urbana e na definição das formas e locais de moradia, retomaremos outro conceito que articula elementos relacionados aos processos econômicos, sociais e políticos decorrentes

da acumulação capitalista nas cidades. Trata-se da espoliação urbana, que será desenvolvido, no Brasil, por Lúcio Kowarick, além de outros autores³⁴.

Em *A espoliação urbana*³⁵, Kowarick caracteriza o processo de exploração social e econômica que, na cidade, assume formas relacionadas ao contexto próprio da etapa de expansão capitalista associada à industrialização e à urbanização. Neste livro, interessa, sobretudo, os capítulos 3 e 4, em que o autor investiga o papel da moradia na engrenagem de acumulação capitalista, além de suas considerações acerca do fenômeno da favelização nas regiões metropolitanas brasileiras e, especialmente, em São Paulo.

Influenciado pelo pensamento marxista os estudos de Lúcio Kowarick, reconhecem o que se pode chamar de padrão periférico de crescimento urbano, que intensificará no sistema produtivo as condições de exploração da força de trabalho, ao mesmo tempo em que faz da espoliação urbana o resultado fundamental da reprodução do capital para a classe trabalhadora.

Ao analisar a questão da autoconstrução de moradias, Kowarick identifica que a produção da habitação se dá em duas vertentes: pela indústria construtiva, com alta densidade de capital voltada para a parcela populacional com possibilidades econômicas de adquirir essa mercadoria; e pela autoconstrução de moradias populares nas periferias para trabalhadores de baixa renda.

Na ocupação dos mananciais sul de São Paulo, a alternativa da autoconstrução da moradia se coloca como a solução possível para subsistência de parcela muito expressiva da população, vinculando-se historicamente ao processo de rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho e permitindo a extração de excedente econômico pela redução dos salários, como bem observou Kowarick.

Além disso, o autor chama atenção ao papel do Estado enquanto provedor de bens de consumo coletivo, como a habitação, que depende da infraestrutura e serviços urbanos atrelados ao investimento público. A ação do Estado, ao selecionar as áreas prioritárias para investimentos em infraestrutura urbana e serviços públicos, incide determinantemente sobre o preço final das moradias, condicionando à localização o tipo de moradia das diversas classes sociais no espaço urbano.

³⁴ Cf. também HARVEY, David. **A condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 16. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

³⁵ KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

Desta forma, a formação de espaços onde os preços da terra são valorizados pela disponibilidade de equipamentos providos pelo investimento público e, ao mesmo tempo, espaços desvalorizados pela ausência ou distância em relação aos serviços urbanos³⁶ está na base da segregação socioespacial que caracteriza as grandes cidades brasileiras até hoje.

Portanto, Kowarick propõe que a questão da moradia para a população de baixa renda seja entendida através de dois processos interligados: as condições de exploração do trabalho e de pauperização a que está sujeita a classe trabalhadora, e a espoliação urbana, que decorre do primeiro e significa o “somatório de extorsões que se operam através da inexistência ou precariedade dos serviços de consumo coletivo, apresentados como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência, e que agudizam ainda mais a dilapidação realizada no âmbito das relações de trabalho” (KOWARICK, op.cit., p. 62).

Finalmente, registram-se as considerações de Lúcio Kowarick acerca do crescimento das favelas em São Paulo, desde a década de 1970, processo de grande relevância para compreensão da realidade social dos mananciais sul. Segundo o autor, esse fenômeno deve ser entendido no âmbito de processos socioeconômicos e políticos mais abrangentes, que incluem o papel da exploração do trabalho e pauperização da classe trabalhadora na engendragem de acumulação capitalista urbana-industrial, além da disputa entre classes sociais pelos melhores espaços urbanos.

1.2.3. A mundialização do capital e as cidades

A questão da cidade global se coloca como um dos grandes temas de discussão sobre a problemática urbana na contemporaneidade. Ela decorre do esforço de compreensão de uma nova etapa de desenvolvimento do capitalismo em que dois aspectos emergem no panorama analítico do pensamento social: i) os desdobramentos do processo de globalização nas cidades³⁷; ii) a influência do capitalismo financeiro na produção dos espaços globais nas cidades.

³⁶ Ver SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, E (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa-ômega, 1982.

³⁷ Cf. os trabalhos de MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.B.; MARICATO, E. (orgs.). **A cidade do pensamento único: desmascarando consensos**. Petrópolis, Vozes, 2000, p.11-74; SASSEN, S. **As cidades na economia mundial**. São Paulo, Studio Nobel, 1998; IANNI, Octavio. Cidade e Modernidade. In: SOUZA, M. A. et al. (Org.). **Metrópole e Globalização: conhecendo a cidade de São Paulo**. São Paulo: Editora CEDESP, 1999 / VÉRAS,

Dada a centralidade de São Paulo em ambos os aspectos que demarcam o espectro do debate sobre a cidade global, essa questão será fundamental para interpretação da atual fase do processo de ocupação da área de proteção das represas Billings e Guarapiranga, onde a pobreza, a ilegalidade e a degradação ambiental passam a conviver lado a lado com a miragem urbana³⁸ do eixo de especulação imobiliária localizado ao longo da marginal do Rio Pinheiros e arredores.

Aqui, interessa-nos a compreensão desta nova lógica de produção do espaço urbano em São Paulo que consegue tanto criar a imagem de uma cidade inserida nos padrões urbanístico-arquitetônicos das principais metrópoles globais, submetendo-se às imposições relacionadas à competitividade e, ao mesmo tempo, quanto conservar a fotografia sonegada da tragédia socioambiental resultante do abandono das parcelas da cidade situadas fora da alcada de interesse dos agentes econômicos e políticos que governam a cidade.

Certamente, será nos marcos das contradições e dos conflitos inerentes no presente desta São Paulo global que deveremos buscar as chaves explicativas do objeto que pretendemos investigar. Além disso, é nos marcos dessa nova etapa de desenvolvimento capitalista no Brasil que emergem temas fundamentais como o incremento da renda dos trabalhadores, a redução das desigualdades sociais e a diminuição da pobreza, a retomada da centralidade do Estado enquanto agente político e econômico da expansão capitalista, e o crescimento da classe média.

Esse período, que podemos denominar atual, é marcado pela intensificação, no Brasil, dos desdobramentos da globalização econômica, ou mundialização financeira³⁹, numa etapa global de desenvolvimento do capitalismo marcada pela hegemonia do capital financeiro e industrial, no reordenamento do sistema produtivo e nas relações capital-trabalho, além da explosão nos níveis de concentração de riqueza.

Afastemos mais do que nunca a imagem da “cidade planetária”. Atrás da expressão neutra da “mundialização da economia” e seu corolário já mais explícito da “vitória do mercado”, esconde-se um modo específico de funcionamento e de dominação política e social do capitalismo. O termo “mercado” é a palavra que serve hoje para designar pudicamente a

Maura Pardini Bicudo. Enigmas da gestão da cidade mundial de São Paulo: políticas urbanas entre o local e o global. In: SOUZA, M. A. et al. (Org.). **Metrópole e Globalização:** conhecendo a cidade de São Paulo, São Paulo, Editora CEDESP, 1999.

³⁸ Cf.: FIX, M. **São Paulo cidade global:** fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007; FERREIRA, J. S. W. **O mito da cidade global:** o papel da ideologia na produção do espaço urbano. Petrópolis: Vozes, 2007.

³⁹ François-Chesnais. **A mundialização financeira:** genêse, custo e aposta. Editora Piaget, 1998.

propriedade privada dos meios de produção; a posse de ativos patrimoniais que comandam a apropriação sobre uma grande escala de riquezas criadas por outrem; uma economia explicitamente orientada para os objetivos únicos de rentabilidade e de competitividade e nas quais somente as demandas monetárias solventes são reconhecidas (CHESNAIS, 2002)⁴⁰.

Aqui, não nos interessa aprofundar a discussão sobre o processo de mundialização financeira, mas compreender que nesta etapa de desenvolvimento do capitalismo estão implicados aspectos econômicos, sociais e políticos que se expressam de forma importante nas cidades, afetando o modo de produção do espaço urbano e as relações sociais. Embora as iniciativas centrais que explicitam a “chegada” da época da mundialização financeira, no Brasil, sejam datados dos governos Collor (1990-1992) e Itamar (1992-1993), será, sobretudo, a partir de Fernando Henrique Cardoso (1994-2001) a consolidação do projeto político e econômico de integração do país às políticas neoliberais definidas pelo Consenso de Washington⁴¹. Neste sentido, vale a pena resgatar uma das características fundamentais da mundialização do capital, segundo Chesnais, cuja analogia à lógica da relação centro-periferia, na cidade de São Paulo, nos ocorre facilmente:

O fato de que se tenha integração para uns e marginalização para outros, resulta do processo contraditório do capital na busca de rentabilidade, ao mesmo tempo que ele determina os limites. Deixando-o por sua conta, operando sem nenhuma rédea, o capitalismo produz a polarização da riqueza em um pólo social (que é também espacial), e no outro pólo, a polarização da pobreza e da miséria mais “desumana”. A polarização é uma das expressões do caráter sistêmico dos processos com os quais se tem que negociar (CHESNAIS, op.cit., p. 13).

Neste momento, emerge, também, a ideia de *cidade global* enquanto ideologia “modernizadora”, orientadora da implementação de medidas de integração das cidades a um espaço global de disputa pela presença e investimento das empresas transnacionais – agentes

⁴⁰ In: Mundialização: o capital financeiro no comando In: **Revista Les Temps Modernes**, 60. Tradução de Ruy Braga In. Revista Outubro, nº 5, 2002.

⁴¹ O chamado Consenso de Washington deverá ser entendido como a formalização de um conjunto de políticas favoráveis aos interesses do grande capital financeiro e industrial, formuladas por instituições financeiras, como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Departamento de Tesouro dos Estados Unidos. Dentre as principais políticas do receituário neoliberal estão a privatização das empresas públicas, as reformas trabalhistas e econômicas, a eliminação às restrições ao investimento estrangeiro e ao comércio exterior, e a política monetária baseada no superávit fiscal, no controle da inflação e no câmbio de mercado.

fundamentais do “mercado”⁴² –, sendo o planejamento estratégico urbano, a competitividade e o *marketing* urbano algumas das principais características da chamada cidade global⁴³.

As consequências desse fenômeno serão intensamente sentidas na cidade de São Paulo em razão da posição central que a cidade ocupa no sistema capitalista financeiro-industrial no Brasil e na América Latina, como demonstram, entre outros, Mariana Fix⁴⁴ e João Withaker Ferreira⁴⁵.

⁴² Segundo Chesnais (op.cit.), um terço do comércio internacional é realizado por empresas transnacionais e outro terço realizado “intragrupos”, por filiais de uma mesma empresa situada em países diferentes ou entre filiais e a sede de uma mesma sociedade.

⁴³ Para Jordi Borja (1995), urbanista catalão, gestor das reformas urbanas na cidade de Barcelona e arauto da cidade global, defende cinco elementos constituidores da forma ideal de inserção das cidades na etapa da mundialização financeira: i) investimento em educação e recursos humanos; ii) mecanismos de inserção no mercados globais por meio de um eficiente sistema de comunicação; iii) disponibilização de serviços urbanos básicos; iv) organização institucional e ajustamento dos marcos regulatórios; e v) capacidade de gestão do poder público junto aos atores sociais e econômicos. (Cf. BORJA, Jordi. La ciudad mundial. In: Memoria Encontro Século XXI, Editora Viva o Centro, 1995).

⁴⁴ FIX (op.cit.)

⁴⁵ João Withaker Ferreira . São Paulo: o mito da cidade global. Tese de doutorado FAU/USP, 2003.

2. BREVE HISTÓRICO DA OCUPAÇÃO DOS MANANCIAIS SUL DE SÃO PAULO

Neste capítulo, pretende-se fazer uma reconstituição analítica do processo histórico de ocupação dos mananciais sul da região metropolitana de São Paulo. Para isso, partiremos, sempre que possível, da sistematização de dados socioeconômicos que retratam os aspectos que nos interessam nessa reconstituição, a saber: como vive a população que habita os mananciais, nas três etapas históricas características desta ocupação, e de que forma as especificidades da vida nos mananciais se relacionam com aspectos do processo geral de formação da cidade de São Paulo.

A história desta região será caracterizada em três etapas fundamentais, sendo a primeira etapa aquela que remonta ao momento de formação das represas – na primeira década de 1900 se inicia o represamento de água na Guarapiranga e em meados de 1920 na Billings – até o momento do *boom* demográfico em São Paulo, a partir principalmente da década de 1940, e o crescimento vertiginoso da ocupação populacional na região. Este período se encerra com a promulgação, em 1976, da primeira Lei de Proteção dos Mananciais (LPM).

O segundo período se inicia justamente com a Lei de Proteção dos Mananciais (LPM) de 1976, que torna ilegal a ocupação das áreas de proteção dos mananciais, e se encerra com a promulgação da nova Lei de Proteção e Recuperação dos Mananciais (LPRM), em 1997. É neste período em que a ilegalidade e a marginalidade urbana, formas características da vida nos mananciais, se impõem à população que já habitava esta região e aos novos moradores que passarão a ocupar os mananciais, atraídos pelo baixo custo das terras ilegais.

O terceiro e último período analisado começa com a Lei de Proteção e Recuperação dos Mananciais (LPRM), em 1997, e se estende até os dias de hoje, compreendendo o que pretendemos caracterizar como o estado atual da vida na região em sua relação de tensão com o ambiente natural e urbano.

A análise de cada um desses três períodos deverá sobrepor dados socioeconômicos sobre a vida nos mananciais e referências ao processo histórico geral da cidade de São Paulo, além de elementos que permitam visualizar a ação dos agentes fundamentais da produção deste espaço urbano, moradores e suas formas de organização, mercado imobiliário e Estado.

Como dito, não se pretende uma interpretação linear do processo histórico de ocupação dos mananciais, em que as características específicas de cada um dos três períodos definidos surgem e desaparecem dentro dos limites daquele espaço temporal, mas, ao contrário,

permanecem na construção histórica do momento seguinte. Assim, a delimitação dos períodos é mais um aspecto metodológico da investigação que se pretende construir sobre a ocupação dos mananciais do que a própria investigação científica.

É importante notar que a promulgação das leis de proteção dos mananciais, em 1975/76 e 1997, são determinantes na delimitação dos períodos, já que definem os marcos fundamentais de conclusão e início de cada espaço de tempo. Buscar-se-ão nas leis as marcas da ação estatal e suas consequências no desenvolvimento do fenômeno social.

Além disso, devemos considerar as condições heterogêneas da vida nos mananciais sul de São Paulo, que, embora nos interesse, sobretudo, compreender as formas de inserção da classe trabalhadora na produção do espaço urbano em sua relação com o movimento geral da história da cidade, são, de toda maneira, importantes neste esforço de compreensão de nosso objeto. Esta ressalva será importante principalmente ao analisarmos a situação atual da vida na região a partir da nova conjuntura socioeconômica e política do país.

2.1. Da estância balneária à ilegalidade: as principais mudanças na vida nos mananciais entre 1908 e 1976

A represa de Guarapiranga é um lago artificial. Sua construção foi realizada pela empresa privada *The São Paulo Tramway, Light and Power Company*, mais conhecida com *Light*⁴⁶, de origem canadense, que atuava em São Paulo nos setores elétricos e de transportes por bondes. A formação da represa se inicia em 1906 e termina em 1908, inserida no marcos do processo de industrialização e crescimento da cidade de São Paulo, capital do café desde meados da década de 1850.

Podemos dizer que a própria construção da represa significou a primeira grande alteração no tipo de ocupação desta região, tendo sido realizada por meio da desapropriação de terras pela *Light*, para que pudesse viabilizar seu empreendimento de geração de energia hidroelétrica na Usina de Parnaíba⁴⁷.

⁴⁶ Ver Odette Seabra: **Meandros dos rios nos meandros do poder**. Tietê e Pinheiros valorização dos rios e das várzeas na urbanização de São Paulo. Tese Doutorado FFLCH, USP, 1982.

⁴⁷ A Usina Hidrelétrica de Parnaíba começou a funcionar em 1901, com capacidade de 2MW, sendo, naquele momento, a maior hidrelétrica no Brasil. Em 1912, sua capacidade foi ampliada para 16MW, de acordo com informações da Empresa Metropolitana de Água e Esgoto (EMAE).

Neste sentido, Fábio dos Santos⁴⁸ identifica que os interesses da Light tiveram grande relevância nas decisões tomadas pelo poder público naquele momento, sendo esta empresa um importante agente no processo de valorização da terra urbana em São Paulo a partir da utilização de seu poder econômico decorrente das concessões dos serviços de transporte urbano, e geração e distribuição de energia elétrica de que dispunha:

Cabia à Light poderosos instrumentos de valorização da terra urbana, e a empresa percebeu muito bem esta vantagem estratégica. Se de um lado se utilizou da possibilidade de valorizar áreas por meio dos transportes urbanos (dos bondes), por outro, também, se utilizou largamente do serviço de distribuição de energia elétrica que, juntos, lhe deram os mecanismos perfeitos para manipulação do valor da terra. Não foi à toa que a empresa passou a atuar no mercado de terras, através da formação de áreas de reserva na cidade (SANTOS, op. cit. p.239).

Na década de 1920 amplia-se o uso das águas da Guarapiranga para o abastecimento à crescente população de São Paulo, sendo em 1928 esta represa a principal fonte de água potável para abastecimento público da cidade. Neste momento, a *Light* compromete-se em garantir as condições sanitárias das águas do reservatório que permitissem seu uso no abastecimento público.

Contudo, são as necessidades do negócio elétrico que determinarão as ações transformadoras da empresa sob o território da capital paulista. Assim, ocorrem na década de 1920 a retificação e a reversão do curso do Rio Pinheiros e a retificação e represamento do Rio Grande ou Jurubatuba, que conformaram a represa Billings, em 1927. Tais intervenções, por sua vez, viabilizaram outro empreendimento hidrelétrico da *Light*, a Usina Hidrelétrica Henry Borden, em Cubatão, que utilizava as águas do Rio Tietê e afluentes, através do Pinheiros, com as usinas elevatórias de Pedreiras e Traição, para gerar eletricidade a partir do desnível topográfico da Serra do Mar. A reversão foi defendida, na época, por contribuir também com o controle de enchentes, outro sério problema enfrentado, e permitir o afastamento dos efluentes industriais e esgoto da cidade.

Assim, a motivação inicial para implantação dos reservatórios de água na região sul da cidade de São Paulo era criar condições para expansão dos negócios privados de geração de energia e atender à crescente demanda por eletricidade na região. Porém, as crises no abastecimento de água à população de São Paulo, que se acentuam na década de 1930, farão com que as águas das represas em SP Billings e Guarapiranga passem a ser direcionadas também para o abastecimento público. É importante notar que será justamente essa mudança

⁴⁸ Cf. Fábio Alexandre dos Santos. **Domando águas:** salubridade e ocupação do espaço na cidade de São Paulo, 1875-1930. São Paulo, Alameda, 2011.

na função dos reservatórios que, posteriormente, levará à necessidade de elaboração de leis ambientais e urbanísticas voltadas à proteção dos mananciais. Por sua vez, serão as leis de proteção aos mananciais que constituirão a irregularidade na ocupação dos mananciais, como veremos à frente (MARTINS, 2008).

As crises de abastecimento eram causadas pelo crescimento populacional, incremento nas atividades econômicas em geral e especialmente na industrialização, e deterioração dos padrões de qualidade da água em razão da poluição dos recursos hídricos. Sobre essa questão, é importante destacar, novamente, a detalhada pesquisa de Fábio Alexandre dos Santos, onde encontramos detalhadas informações sobre a relação entre a produção do espaço urbano e recursos hídricos na cidade de São Paulo. Nesta obra, o autor faz inúmeras referências às crises de abastecimento na cidade, que eram também um sério problema de saúde pública:

[...] a carência de serviços públicos, como água tratada, por exemplo, contribuíram para as altas taxas de mortalidade. Na relação dos bairros com os respectivos surtos epidêmicos, de 1894 a 1913, o risco de se morrer no Brás, em comparação ao restante do município era 9,52% maior. Ao passo que, 1913 a 1920, o Belenzinho apresentou, em média, um risco 26,31% maior de se morrer em comparação com o restante da cidade. Já no período da gripe espanhola, tanto o Belenzinho, quanto o Brás e a Mooca registraram altos índices de mortalidade infantil, respectivamente, 34,71%, 33,55%, 31,23% , enquanto o município registrou 27,93%, e tais índices estavam ligados à qualidade da água (SANTOS, 2011, p.206).

Importante notar que os bairros onde foram verificados os piores indicadores de saúde corresponderem exatamente às áreas centrais da cidade onde se concentravam os cortiços, principal forma de habitação precária disponível aos trabalhadores pobres de São Paulo, desde o século XIX.

Até fins do século XIX, o abastecimento público de água, em São Paulo, se dava, sobretudo, por fontes naturais e captação das águas dos rios Tamanduateí e do riacho do Anhangabaú, sendo a partir de 1898 utilizadas, também, as águas do rio Tietê. Além disso, desde 1875 foi outorgada concessão a uma empresa privada para prover abastecimento de água à cidade por meio da canalização das águas da Serra da Cantareira. Em razão de problemas financeiros e da impossibilidade de ampliação do serviço ao tecido urbano em rápido crescimento, a empresa foi estatizada em 1892⁴⁹.

Esse é o quadro de relevantes crises relacionadas ao abastecimento de água em São Paulo, que continham, ainda, sérias repercussões do ponto de vista da saúde pública. Neste momento, se impulsiona o debate sobre soluções para o problema, que opunham basicamente

⁴⁹ Maria Lucia Refinetti, **Moradia e Manaciais**: tensões e diálogos na metrópole. FAU/USP, 2006.

duas propostas: criar condições para utilização das águas dos mananciais sul, distantes da área urbana, protegidos pela mata e localizados em posição favorável em relação à topografia da cidade (as represas Guarapiranga e Billings estão localizadas em altitude mais elevada que boa parte do restante da cidade, facilitando o transporte da água), ou utilizar as águas do Tietê e Pinheiros, que seriam tratadas e protegidas por lei (MARTINS, 2008).

A opção pela utilização das águas dos mananciais para abastecimento público não resolveu, contudo, um grave problema que perdura ao longo de todo o século XX até os dias de hoje: a poluição do Rio Tietê pelo despejo de esgoto e efluentes domésticos. A poluição das águas do Tietê ocasiona o comprometimento da qualidade da água na Represa Billings por meio da reversão do Rio Pinheiros a partir do início dos anos 1940.

A deterioração dos padrões de qualidade da água na Represa Billings obriga a Cetesb (Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental), no início do anos 1970, a realizar operações de retirada da mancha anaeróbica presente na represa. No ano de 1982, em razão da grande quantidade de esgoto lançado na Billings e dos graves problemas de contaminação decorrentes, coloca-se a necessidade de interceptação total do Braço do Rio Grande, com a construção da Barragem Anchieta, sem o que não seria possível seguir com o abastecimento de água desse reservatório à região do ABC, iniciada em 1958⁵⁰.

A paralisação do bombeamento de água do Tietê à Billings é uma antiga reivindicação do movimento ambientalista, tendo sido, inclusive, um dos principais assuntos da primeira reunião do Consem (Conselho Estadual de Meio Ambiente), em 1983, logo após sua criação pelo governo Montoro. Desde então, a Cetesb monitora continuamente os padrões de qualidade da água na Represa, com vistas a gerenciar o reservatório com base em sua capacidade de depuração natural (CAPOBIANCO, op.cit.).

Muito por conta da atuação do movimento ambientalista, a Constituição Estadual de 1989 estabelece, em seu artigo 46, um prazo de três anos para o encerramento das atividades de bombeamento. Em 1992, a Secretaria Estadual de Meio Ambiente define, por meio de Resolução, que o bombeamento só seria permitido em situações emergenciais, como risco de enchentes e colapso na geração de energia elétrica (CAPOBIANCO, op.cit.).

Essa disputa, que envolveu também as empresas do Polo Petroquímico de Cubatão, preocupadas com a redução na produção de energia resultante da diminuição da vazão de

⁵⁰ CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro. **Billings 2000:** ameaças e perspectivas para o maior reservatório de água da região metropolitana de São Paulo. Relatório do diagnóstico socioambiental participativo da bacia hidrográfica da Billings no período 1989-99. Instituto Socioambiental, 2002.

água na Billings, foi encerrada em 1993 quando o governo estadual decidiu pela restrição ao bombeamento apenas nos casos de ameaça de enchentes. Assim, o bombeamento de água Tietê-Billings continua a ocorrer até hoje, como mecanismo de controle das cheias no período de chuvas, comprometendo significativamente a qualidade das águas do reservatório.

Mais recentemente, foi reaberta polêmica parecida em razão da construção da interligação entre as Represas Guarapiranga e Billings, por meio do Braço do Taquacetuba. Essa obra foi executada pela Sabesp (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo), com licença ambiental emitida sem apresentação de estudo de impacto ambiental, mesmo com vários estudos apontando para o risco de contaminação permanente das águas da Guarapiranga por metais pesados e algas potencialmente tóxicas provenientes da Billings (CAPOBIANCO, op.cit.).

Como vimos, a ocupação do que hoje se considera como área de proteção aos mananciais sul da região metropolitana de São Paulo inicialmente se deu pelas qualidades paisagísticas oferecidas pelas represas e as porções de mata preservada existentes em seus entornos. Esses aspectos estão diretamente relacionados à vocação de estância balneária definida como diretriz principal para a ocupação humana após a construção da Represa Guarapiranga⁵¹. De acordo com Antonio Rocha Penteado⁵²:

Em vários trechos da Represa do Guarapiranga surgiram, assim, centros de atração para os que aspiram a passar algumas horas de recreação, longe da vida dinâmica e trabalhosa da metrópole; algo que, ao mesmo tempo, faz lembrar alguns dos nossos centros balneários, localizados à margem do Atlântico, e certas estações de água de Minas Gerais ou do próprio Estado. Aos sábados e domingos, como nos dias de feriados, a Avenida de Santo Amaro vê um movimento realmente extraordinário de veículos que demandam as “praias” de São Paulo; os bondes e os ônibus trafegam naquela direção, abarrotados de gente – de classe média e da classe operária, famílias inteiras, desejosas de passar algumas horas diferentes do que conhecem no decorrer da semana. Até mesmo pensões e hotéis se instalaram nessa área, procurando atrair fregueses através de letreiros muitas vezes espetaculares e contando com essa população flutuante que para ali aflui em massa (PENTEADO, op.cit.p.52).

Essa característica recreativa da região sul de São Paulo foi responsável por uma importante mudança na conformação legal do território da cidade, pois justificou, em 1935, a inclusão do então município de Santo Amaro ao território paulistano (BERARDI, 1969,

⁵¹ Angélica Alvim: **A contribuição do Comitê do Alto Tietê à gestão da Bacia Metropolitana**. Tese de doutorado. FAU/USP, 2003.

⁵² Antonio Rocha Penteado. Os subúrbios de São Paulo e suas funções. In: AZEVEDO, Aroldo de (coord). **A cidade de São Paulo – estudos de geografia urbana. Volume IV – os subúrbios paulistanos**.

p.105). A extinção do município de Santo Amaro ocorreu por meio do decreto nº 6983/35, promulgado pelo Interventor Federal Armando Sales Oliveira.

Considerando que, dentro do plano de urbanismo da cidade de São Paulo, o município de Santo Amaro está destinado a constituir um de seus mais atraentes centros de recreio; [...]

Considerando que o Estado de São Paulo se dispõe a não só incrementar em Santo Amaro a criação de hotéis e estabelecimentos balneários que permitam o funcionamento de cassinos, como também já destinou verba para melhorar as estradas de rodagem que servem aquela localidade, facilitando-lhe todos os meios de comunicação rápida e eficiente como centros urbano (Decreto Estadual Nº 6983/35).

Além disso, as qualidades ambientais oferecidas pelas represas foram o pilar fundamental do projeto “Cidade Satélite Balneária de Interlagos”, que pretendia induzir a valorização imobiliária de parte da região sul da cidade de São Paulo, por meio da implantação de um bairro nas terras localizadas entre os dois lagos (CAMPOS; SOMEKH, 2002)⁵³. Em 1938, iniciou-se a construção do autódromo de Interlagos, assim como das avenidas Interlagos e Atlântica, que posteriormente passaria a se chamar Avenida Robert Kennedy e, desde 2012, novamente Atlântica. Entre 1941 e 1943, foi construída a ponte pênsil sobre o Rio Jurubatuba.

Os Mapas de Expansão da Área Urbanizada da Região Metropolitana de São Paulo⁵⁴ demonstram que a ocupação humana do perímetro considerado, desde 1975, como área de proteção dos mananciais sul começou, de fato, após 1949, quando se verifica uma primeira ocupação dos atuais distritos de Socorro, Pedreira, Grajaú e Cidade Dutra e considerável expansão das áreas urbanizadas, de forma relativamente dispersa, no território da APM entre 1963 e 1974, tendo a marcha urbana alcançado de forma desintegrada áreas dos atuais distritos de Jardim São Luiz, Jardim Ângela e Capão Redondo, na parte oeste da Represa de Guarapiranga, Parelheiros e Marsilac no extremo sul da cidade, incluindo, ainda, Grajaú, Pedreira e Cidade Dutra.

Devemos destacar que a expansão urbana verificada entre 1950 e 1962 ocorre de forma muito mais intensa fora dos limites da APM, embora avance de forma significativa em direção a ela, com a urbanização intensa dos distritos limítrofes à APM. Já no período entre

⁵³ CAMPOS, Cândido Malta; SOMEKH, Nadia. Plano de Avenidas o diagrama que se impôs. In SOMEKH, Nadia; CAMPO, Cândido Malta (org.). **A cidade que não pode parar:** planos urbanísticos de São Paulo no século XX. São Paulo: Mackpesquisa, 2002.

⁵⁴ Os mapas foram elaborados pela Emplasa (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano) e estão disponíveis no sitio web da prefeitura de São Paulo.

1963 e 1974, ao contrário, a urbanização na APM se destaca em relação ao conjunto da cidade de São Paulo.

As figuras 2.1 e 2.2 apresentam os mapas de área urbanizada no período entre 1950 e 1962, e 1962 e 1974, respectivamente. A tabela 2.1, mais abaixo, apresenta a população residente nesses distritos no período de referência.

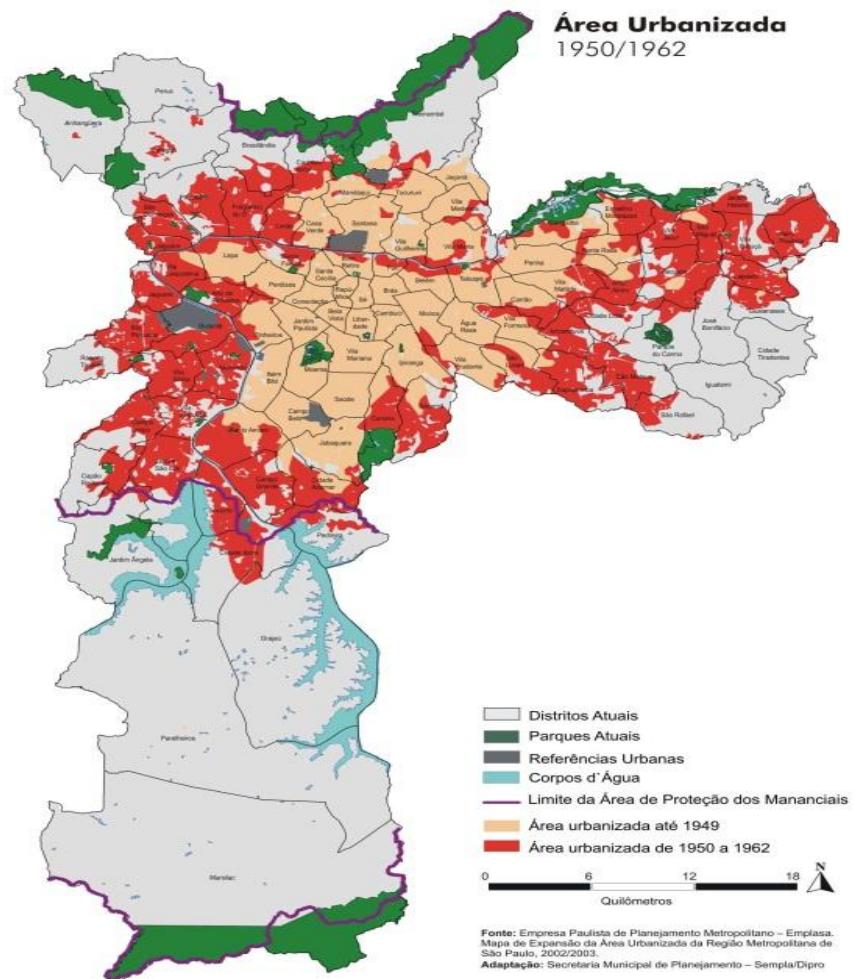


Figura 2.1: Áreas urbanizadas entre 1950 e 1960 (Prefeitura de São Paulo)

Fonte: Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa)

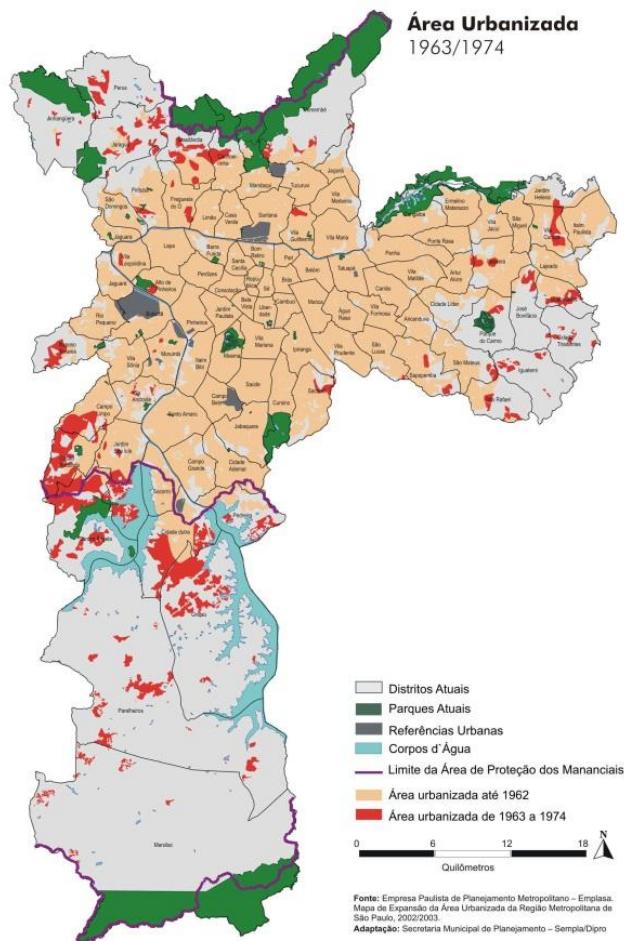


Figura 2.2: Áreas urbanizadas entre 1963 e 1974 (Prefeitura de São Paulo)

Fonte: Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa)

Tabela 2.1: População nos Anos de Levantamento Censitário no Município de São Paulo, Subprefeituras e Distritos Municipais, 1950, 1960 e 1970

Distritos	População					
	1950	Tx.	1960	Tx.	1970	Tx.
		Cresc.**		Cresc.**		Cresc.**
Cidade Dutra*	2.135	n/d	7.781	3,64	45.168	5,80
Grajaú	3.740	n/d	8.989	2,40	43.664	4,86
Socorro	707	n/d	2.577	3,64	14.961	5,80
Pedreira*	3.384	n/d	9.013	2,66	31.117	3,45
Jardim	4.325	n/d	12.199	2,82	48.052	3,94
Ângela*						
Jardim São Luís*	6.578	n/d	18.555	2,82	73.089	3,94
Marsilac	1.209	n/d	1.322	1,09	2.018	1,53
Parelheiros	550	n/d	2.006	3,64	11.646	5,80
Total	22.628	n/d	62.443	2,76	269.715	4,32
São Paulo	2.151.3	n/d	3.667.8	1,70	5.924.6	1,62
	13		99		15	

* Distritos cujos territórios estão apenas parcialmente inseridos na Área de Proteção dos Mananciais
Fonte: IBGE - Censos Demográficos, 1950, 1960 e 1970/Sempla/Dipro – Retroestimativas e Recomposição dos Distritos para os anos 1950, 1960 e 1970.

** Taxa de crescimento em relação à população verificada no censo anterior.

É importante ressaltar que a tabela 2.1 apresenta dados populacionais de distritos cujos territórios estão parcialmente inseridos na APM. Assim, não se trata de considerar a população total que habita a APM nos diferentes períodos, mas visualizar, a partir dos dados disponíveis, um retrato sobre a presença populacional na região. Além disso, a década de

1970 foi considerada como um todo, embora neste momento nos interesse apenas o período até 1975, quando foi promulgada a Lei de Proteção dos Mananciais (LPM).

Então, podemos notar que a área onde está inserida a APM da Guarapiranga e Billings passou a ser urbanizada a partir de 1950, tendo este processo se intensificado a partir de 1962. Podemos dizer que a urbanização desta região é relativamente atrasada em relação ao conjunto do território da cidade de São Paulo, cuja urbanização atingiu, já em 1962, praticamente todo o anel periférico localizado no entorno imediato à região central. Apesar de ser possível constatar, neste período, uma expansão da área urbana no perímetro posteriormente delimitado como APM, em 1974 essa urbanização pode ser considerada reduzida tanto em relação às demais partes do território quanto, principalmente, ao que ocorrerá na região a partir de 1974.

Contudo, é fundamental notarmos que a ocupação da área dos mananciais sul da região é anterior à promulgação da lei de proteção, sendo este um importante indicativo para analisarmos a forma como foram tratadas essas populações pelos dispositivos legais de proteção ambiental, como veremos adiante.

A população residente nos bairros da região dos mananciais sul cresceu 275% no período entre 1950 e 1969, e impressionantes 430% entre 1960 e 1979. Para efeitos de comparação, a população total da cidade de São Paulo cresceu aproximadamente 160% e 170% respectivamente nos períodos considerados acima. Se em 1950 apenas 1% da população paulistana residia na região, em 1979, esse proporção ultrapassou os 4%, o que pode ainda ser considerado pouco em relação à população total da cidade, mas ilustrativo do ritmo com que se expandia a ocupação da região.

Além disso, destaca-se o crescimento extraordinário da população residente em Parelheiros, no extremo sul da cidade, cuja população aumentou mais de 2000%, entre 1950 e 1979. Além da taxa de crescimento populacional neste bairro ser notável por estar muito acima do registrado na média da região e na cidade como um todo, a expansão da área urbana em Parelheiros é muito significativa por evidenciar aspectos alarmantes da segregação espacial na urbanização de São Paulo, decorrentes da precariedade no acesso à infraestrutura urbana e serviços públicos que caracterizam as condições de vida na periferia.

Assim, temos a configuração clara da situação de marginalidade urbana, segregação espacial e desigualdade socioeconômica que marcam tragicamente o processo de produção do espaço urbano em São Paulo. Essa desconexão entre local de moradia e acesso aos

equipamentos e serviços básico à vida na cidade, além dos postos de trabalho, é um importante indicativo da forma de inserção da classe trabalhadora na cidade, compondo o retrato incontestável de que habitação, na periferia de São Paulo, trata-se, apenas, de abrigo (ROLNIK; BONDUKI, 1979).

Por último, a carência de infraestrutura, sobretudo de saneamento ambiental, será responsável, em grande medida, pela degradação dos padrões de qualidade das águas dos reservatórios da Billings e Guarapiranga, origem esta da tensão entre moradia e meio ambiente analisados neste trabalho.

O processo de ocupação da região dos mananciais insere-se no processo de expansão horizontal e desadensamento demográfico, que marcaram a urbanização de São Paulo desde a década de 1920 até os anos 70 do século XX⁵⁵, conforme tabela 2.2 a seguir:

Tabela 2.2: Cidade de São Paulo: população, área ocupada e densidade (1881-1963)

Ano	Área ocupada	População urbana	Densidade por hectare
1881	375	31	83
1905	2739	279	102
1914	3760	415	110
1930	17653	8224	47
1954	47330	28341	60
1963	91340	48849	53

Fonte: VILLAÇA (op.cit)

De acordo com Rolnik⁵⁶:

a segunda metade dos anos 20 estabeleceria o padrão urbanístico dominante da metrópole paulistana; um padrão baseado na expansão horizontal, no ônibus e no automóvel como meios de transporte, na autoconstrução dos

⁵⁵ Flávio Villaça: **A estrutura territorial da metrópole sul-brasileira**. Tese de doutoramento. Departamento de Geografia/FFLCH/USP, 1978.

⁵⁶ Ralquel Rolnik op.cit.

assentamentos populares e numa quase total irregularidade perante as leis e códigos de uso e ocupação do solo na cidade. Rolnik, op.cit. p.160

Aliás, devemos registrar, também, que neste período – anos 1970 – cresce, em São Paulo, o fenômeno das favelas enquanto solução precária de moradia à população pobre. De acordo com o Cadastro de Favelas realizado pela Secretaria Municipal de Bem-Estar, em 1973, havia, então, 72 mil pessoas vivendo em favelas na cidade, o que correspondia a 1,1% da população paulistana. Na atualização do cadastro, em 1975, o total de favelados já saltava para 117.000 pessoas, ou 1,6% da população da cidade, indicando a tendência de crescimento vertiginoso confirmado ao longo da década⁵⁷.

Desta forma, a análise desta primeira etapa de expansão urbana sobre a área dos mananciais sul introduz relevantes sinais sobre a relação entre as especificidades desta realidade e sua implicação no processo geral de produção do espaço urbano em São Paulo, naquilo que Kowarick denominou de espoliação urbana⁵⁸. A seguir, buscaremos compreender as mudanças e continuidades decorrentes da promulgação, em 1975 da Lei de Proteção aos Mananciais.

2.2. A ocupação dos mananciais a partir das leis de proteção de 1975/1976

Como vimos, na década de 1970 a expansão da urbanização na região dos mananciais torna-se fenômeno relevante no processo geral de produção do espaço urbano em São Paulo. Essa tendência é parte do movimento de formação das periferias da cidade, por meio, sobretudo, de loteamentos irregulares voltados à população pobre⁵⁹.

Os loteamentos na periferia são a forma predominante de habitação da população de baixa renda na Grande São Paulo. Como observaram, entre outros, Raquel Rolnik e Nabil Bonduki⁶⁰, a compreensão do fenômeno da proliferação dos loteamentos periféricos em São

⁵⁷ Suzana Pasternak Taschner. **Favelas em São Paulo – Censos, Consensos e Contra-Sensos.** Cadernos Metrópole Nº5, 2001. PUC/SP.

⁵⁸ Lucio Kowarick. Op.cit.

⁵⁹ O estabelecimento de ligações que permitam compreender a forma de inserção do caso específico da ocupação dos mananciais sul como parte do processo geral de formação da cidade de São Paulo é, como se sabe, um dos objetivos fundamentais deste trabalho, razão pela qual neste capítulo, dedicado à caracterização do processo particular, serão buscadas referências que o relacionem ao geral

⁶⁰ **Periferia da Grande São Paulo, reprodução do espaço como expediente da força do trabalho**, de Nabil Bonduki e Raquel Rolnik. In: MARICATO, Erminia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. Editora Alfa-ômega, 1979.

Paulo está relacionada ao entendimento de sua importância para a acumulação de capital e para a reprodução da força de trabalho numa determinada fase do capitalismo brasileiro. A formação e consolidação desses loteamentos, por meio, principalmente, da autoconstrução e da possibilidade de mercantilização da casa própria, são parte do perverso processo que associa altas taxas de acumulação numa pequena ponta da sociedade e baixos salários à enorme massa de trabalhadores (ROLNIK; BONDUKI, op cit.).

Além disso, entender os loteamentos periféricos como forma fundamental de habitação popular que, por isso, configuram-se como aspecto central do processo de produção do espaço urbano em São Paulo permite, ainda, identificar evidências da estratégia de disputa pelo uso do solo urbano em que a busca pelo lucro coloca-se como elemento determinante e engendra na realização de sua lógica a interação entre os agentes principais da formação da periferia da cidade, o estado, o empreendedor privado e os moradores (ROLNIK, op. cit.).

Para Paul Singer⁶¹, a origem do processo que desloca às populações de baixa renda para as áreas mais distantes do perímetro urbano está na propriedade privada do solo, que configura a terra urbana enquanto mercadoria mediadora da disputa pelo uso urbano a partir das regras de mercado típicas do capitalismo, onde a demanda existente pelo acesso à utilização do espaço urbano tendem a determinar o valor deste espaço. Assim:

a propriedade privada do solo faz com que a posse de uma renda monetária seja requisito indispensável à ocupação do espaço urbano. Mas o funcionamento normal da economia capitalista não assegura um mínimo de renda a todos. Antes, pelo contrário, este funcionamento tende a manter uma parte da força de trabalho em reserva, o que significa que uma parte correspondente da população não tem meios para pagar pelo direito de ocupar um pedaço do solo urbano. Esta parte da população acaba morando em lugares em que, por alguma razão, os direitos da propriedade privada não vigoram: áreas de propriedade pública, terrenos em inventário, glebas mantidas vazias com fins especulativos, etc., formando as famosas invasões, favelas, mocambos, etc... Quando os direitos da propriedade privada se fazem valer de novo, os moradores das áreas em questão são despejados, dramatizando a contradição entre a marginalidade econômica e a organização capitalista do uso do solo (SINGER, op. cit., p. 33).

Mais do que a chave que conecta a formação da periferia à lógica de realização do capitalismo na cidade, Paul Singer desenvolve relevantes ideias sobre a forma de atuação do Estado neste processo. Segundo o autor, o Estado é responsável por parte significativa dos serviços urbanos, cuja disponibilidade desigual no espaço urbano determina a demanda pelo uso de certas áreas específicas que, por isso, possuem valor de utilização mais elevado. Desta

⁶¹ **O uso do solo urbano na economia capitalista**, de Paul Singer. In: MARICATO, Erminia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. Editora Alfa-ômega, 1979.

forma, o investimento público na oferta de serviços urbanos atua diretamente na valorização do solo urbano na localização onde o investimento se realiza. A busca pelos benefícios oriundos da valorização do solo urbano pela oferta de serviços urbanos decorrentes do investimento público leva os setores econômicos vinculados à valorização imobiliária a disputar a influência sobre as decisões de poder público sobre onde ampliar as ofertas de serviços e melhorias urbanas (SINGER, 1979).

No caso de São Paulo, o autor destaca, ainda, a utilização da estratégia pelos empreendedores imobiliários de aquisição de terras de baixo preço distantes do perímetro urbano, cuja possibilidade de venda em prestações de longo prazo, além do apoio, muitas vezes, à compra de material de construção torna essas terras viáveis à ocupação da população pobre. Uma vez instalada, a população passará a pressionar o governo para que disponibilize os serviços que ela necessita para sobreviver. Por sua vez, ao levar a oferta de serviços aos locais mais distantes onde há população moradora, a oferta de serviços passará, antes, por áreas vazias, onde os especuladores pretendem lucrar com a valorização da terra (SINGER, 1979).

Este processo produzirá a subutilização dos serviços urbanos, disponíveis em áreas vazias, mas não ocupados pela população pobre pela barreira da propriedade privada do solo. Assim, o mercado imobiliário atua na distribuição perversa dos serviços urbanos, leiloando áreas bem localizadas em oferta de serviços àqueles que mais podem pagar (SINGER, 1979, op.cit.).

A realização da chamada lógica capitalista de produção do espaço urbano será decisiva para desvendarmos algumas das razões que explicam o processo de ocupação dos mananciais das represas Billings e Guarapiranga, sobretudo, a partir de 1975 quando se promulga a Lei Estadual de Proteção aos Mananciais.

A Lei de Proteção aos Mananciais (LPM) é resultado da preocupação com o comprometimento das condições de utilização das águas das Represas Billings e Guarapiranga para o abastecimento à crescente população da Região Metropolitana de São Paulo pela expansão da urbanização nas áreas próximas aos mananciais. Na década de 1970, continuava a crise no abastecimento de água na Grande São Paulo, causada pela eutrofização dos reservatórios⁶². Embora a ocupação humana na região dos mananciais seja um elemento

⁶² Eutrofização é nome dado ao fenômeno causado pelo excesso de nutrientes (compostos químicos ricos em fósforo ou nitrogênio) na água, que provoca um aumento excessivo de algas. Esse processo é responsável, em

potencialmente causador de degradação ambiental principalmente pela ausência de infraestrutura de saneamento ambiental, devemos lembrar que o bombeamento das águas poluídas do Rio Tietê à Billings é, também, um importantíssimo fator de contaminação das águas. A seguir, podemos verificar a relevância do Sistema Billings-Guarapiranga para o abastecimento de água na cidade de São Paulo⁶³.

Tabela 2.3: Abastecimento de Água em São Paulo (1929/1961) em milhões de litros/dia

Manancial	1929	1941	1957	1961
Cantareira	25,0	25,0	25,0	25,0
Cabuçu	35,0	43,2	43,2	43,2
Cotia	75,0	90,0	70,0	70,0
Guarapiranga	86,4	86,4	259,2	518,4
Rio Claro	225,0	225,0	225,0	225,0
Billings	-	-	-	50,0
Totais	231,4	469,6	622,4	881,6

Fonte: Augusto Faria op.cit..

Embora tenhamos dados disponíveis sobre o abastecimento de água em São Paulo até 1961, podemos notar que, juntas, as represas Billings e Guarapiranga eram responsáveis por cerca de 2/3 do total de água consumida em São Paulo. Atualmente, a contribuição dos reservatórios baixou para cerca de 1/3, segundo o Atlas Ambiental do Município de São Paulo⁶⁴.

Em linhas gerais, a promulgação da LPM reflete a consolidação da concepção do zoneamento como ferramenta de regulação do uso do solo, através da compartimentação do território da cidade em zonas com tipos de uso e densidades de edificações determinadas.

última instância, pela diminuição do oxigênio dissolvido na água, o que ocasiona a morte e consequente decomposição de muitos organismos, diminuindo a qualidade da água de um determinado corpo hídrico.

⁶³ Antonio Augusto da Costa Faria: **Abastecimento de água na cidade de São Paulo (1554-1960)**. In. Revista do arquivo histórico municipal nº203. Prefeitura de São Paulo, 2003.

⁶⁴ Cf.: <http://atlasambiental.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso em: 8 mai. 2012.

Assim, são estabelecidos padrões específicos de uso e ocupação do solo em cada parte da cidade, onde diferentes regras são aplicadas em cada zona (MARTINS, 2008).

A Lei de Proteção aos Mananciais foi elaborada como parte das ferramentas de planejamento e gestão urbana desenhadas no Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI), elaborado em 1971:

O PMDI foi pautado pelo debate internacional sobre os limites ambientais do desenvolvimento e o possível esgotamento dos recursos naturais não renováveis em um horizonte de tempo próximo. Esses instrumentos buscavam a reorientação das tendências de crescimento e desenvolvimento urbano regional, bem como medidas de proteção dos recursos naturais no âmbito metropolitano (MARTINS, 2008, p.52).

A partir desta concepção, uma das primeiras novidades promovidas pela Lei de Proteção aos Mananciais foi romper com o entendimento sobre a regulação do espaço urbano que restringia a abrangência das leis urbanas, até o fim dos anos de 1960, às áreas centrais, negligenciando as periferias. Além disso, a LPM segue o conceito que orientará a formulação das leis urbanas em São Paulo, na década de 1970, que compreende o zoneamento como instrumento de controle do uso do solo.

Basicamente, a LPM busca definir índices de uso e ocupação do solo para controlar a densidade populacional nas áreas de mananciais. Assim, trata-se de lei ambiental que adota instrumentos de controle urbanístico para a efetivação de seus objetivos. A LPM descarta o mecanismo da desapropriação das terras ocupadas em áreas destinadas à proteção pelo seu alto custo e concentra suas formas de implementação na aprovação de projetos e fiscalização pelos órgãos públicos, cujas estruturas operacionais eram bastante limitadas (MARTINS, 2008).

Segundo Marcondes⁶⁵, “a legislação ambiental promulgada constitui basicamente de um modelo ideal de ocupação desejada na bacia a ser protegida mediante a aplicação de dispositivos disciplinando o uso do solo – prática derivada da legislação urbanística -, com a montagem de um sistema institucional de controle do espaço”.

Desta forma, as terras inseridas na área de proteção aos mananciais foram classificadas em duas categorias: áreas mais restritivas (1^a categoria), que são as chamadas *non aedificant*, localizadas juntas às margens dos corpos hídricos e definidas como áreas de proteção

⁶⁵ Maria José de Azevedo Marcondes. **Cidade e natureza: proteção dos mananciais e exclusão social**. Studio Nobel/EDUSP, 1999.

permanente (APP) pelo Código Florestal de 1965⁶⁶; e o restante das áreas menores restritivas (2^a categoria) onde a ocupação dependia de estudos sobre densidade e sua compatibilidade com a preservação dos mananciais. Foram propostos círculos concêntricos com densidades específicas definidas em relação à distância das áreas já urbanizadas, fazendo com que a restrição à ocupação aumentasse na medida em que estivessem mais distantes das áreas já urbanizadas⁶⁷.

A Lei de Proteção aos Mananciais admitia usos residenciais, industriais e terciários em sua área de abrangência, sendo definidas maiores restrições ao uso industrial. Além disso, estão previstos usos de lazer, hortas, reflorestamento e extração vegetal, desde que não prejudiquem a qualidade ambiental dos mananciais. Foram estabelecidos, também, medidas de controle de processos erosivos e de restrição ao uso de agrotóxicos, além de um mecanismo de bonificação para estimular a preservação das matas, que admitia a elevação dos índices de densidade demográfica máxima nos locais mais afastados das áreas urbanizadas em troca da preservação da cobertura vegetal, de acordo com cálculo regulamentado pela Lei Estadual N° 1.172/76, que complementa a LPM de 1975.

Desta forma, ao criar fatores de restrição à ocupação nas áreas de mananciais, a LPM encontrava-se em sintonia com as diretrizes definidas no Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado de 1969, que buscava direcionar a ocupação urbana ao longo do vetor leste-oeste, restringindo-a relativamente ao vetor norte-sul.

Como vimos, a ocupação das áreas localizadas no entorno das represas Billings e Guarapiranga se iniciou antes da LPM e apresentava, em 1974, um padrão de ocupação que, em grande medida, se diferenciava dos padrões estabelecidos na lei principalmente pela ocupação das áreas mais frágeis (1^a classe), como as margens das represas e dos cursos d'água, além de áreas de vegetação nativa.

Contudo, a falta de alternativas de moradia à crescente população de baixa renda em São Paulo, o baixo preço das terras das áreas de proteção aos mananciais pela irregularidade de sua ocupação definida na LPM, além da fragilidade e desarticulação dos órgãos públicos de

⁶⁶ O Código Florestal (CF) foi instituído pela Lei Federal N° 4.771, de 15 de setembro de 1965, e estabelece limites ao uso do solo em razão da necessidade de proteção das áreas de vegetação, consideradas bens comuns a todos os brasileiros. A alteração significativa do CF pelo Congresso Federal em 2012 é objeto, neste momento, de intenso debate na sociedade brasileira.

⁶⁷ A LPM incide sobre um território que corresponde a 53% da superfície total da região metropolitana de São Paulo, sendo 36,2% da superfície da cidade de São Paulo, mais de 80% da superfície de Mairiporã, Vargem Grande Paulista e Santa Isabel, e 100% dos territórios de Embu-Guaçu, Juquitiba, Itapecerica da Serra e São Lourenço da Serra, entre outras sete cidades.

licenciamento e fiscalização, causaram, ao contrário do que pretendia a LPM, a intensificação da ocupação nos mananciais sul e a piora significativa das condições de vida disponíveis à população que ali se estabelecia, assim como contribuiu com a degradação da qualidade ambiental dos reservatórios de água.

É importante lembrar que as leis de proteção aos mananciais, especialmente a Lei Estadual N° 1.172/76, determinavam a proibição da oferta de água e esgoto em partes das áreas classificadas como 2^a classe, além de proibição total nas áreas de 1^a classe, contribuindo, assim, para a piora nos padrões de qualidade das águas dos reservatórios.

Os Mapas de Expansão da Área Urbanizada de São Paulo evidenciam o dramático crescimento das áreas urbanizadas dentro do perímetro de proteção aos mananciais sul, a partir de 1975. Observa-se, no período entre 1975 e 1985 (Figura 2.3), a expansão das áreas urbanizadas na margem oeste da Guarapiranga, no distrito de Jardim Ângela, nas áreas entre as duas represas, nos distritos de Socorro, Grajaú, Cidade Dutra e Parelheiros, e também no distrito de Pedreira, localizado na margem leste da Billings. É importante registrar, ainda, a expansão pontual e dispersa no distrito de Marsilac, no extremo sul de São Paulo. Neste período, registra-se, ainda, o crescimento da ocupação nas áreas de proteção situadas nos municípios de Embu, Itapecirica da Serra e São Bernardo⁶⁸.

⁶⁸ Embora a pesquisa centre esforço no processo de produção do espaço na cidade de São Paulo, devemos registrar que a população da região metropolitana de São Paulo cresceu mais de cinco vezes entre 1940 e 1970 (IBGE, 2012), tendo praticamente dobrado entre 1960 e 1970 ao passar de 4.739.406 para 8.139.730 pessoas (IBGE, 2012). Municípios com grande parte de seu território inserido na área de proteção aos mananciais sul tiveram crescimento populacional extraordinário, como São Bernardo do Campo, cuja população passou de cerca de 82 mil pessoas em 1960 para 201 mil em 1970, e Diadema, onde a população passou de cerca de 12 mil pessoas em 1960 para quase 79 mil em 1970.

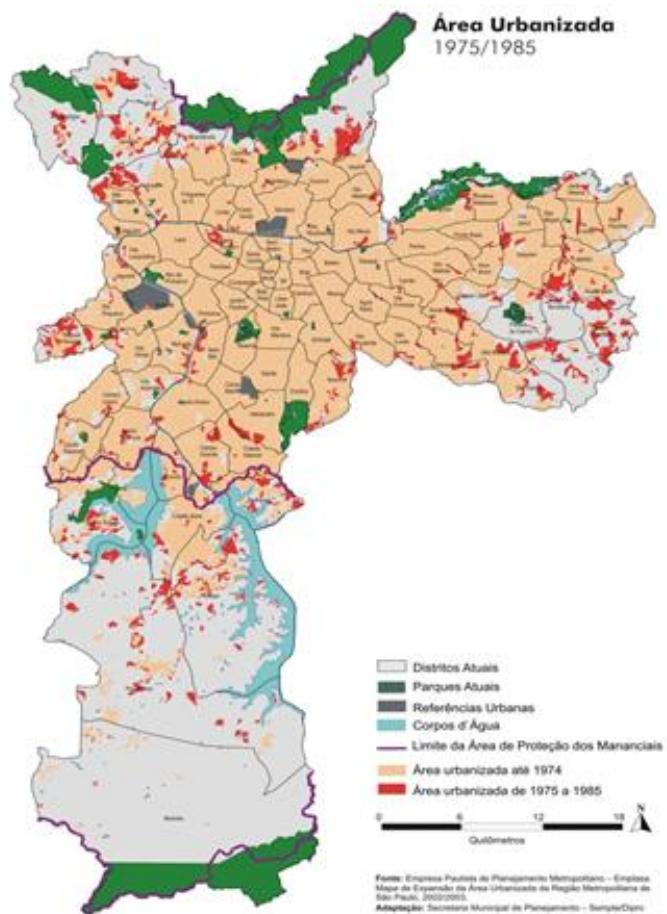


Figura 2.3: Áreas urbanizadas entre 1975 e 1985 (Prefeitura de São Paulo)

O crescimento da área urbanizada foi acompanhado de relevante crescimento no contingente populacional nos bairros localizados dentro dos limites da área de proteção aos mananciais sul e principalmente nos distritos de Cidade Dutra, Grajaú, Jardim Ângela e Jardim São Luís, como veremos na tabela a seguir.

Tabela 2.4: População nos Anos de Levantamento Censitário no Município de São Paulo, Subprefeituras e Distritos Municipais

	Distritos		População					
	1970	(%)	1980	(%)	1991	(%)	2000	(%)
Cidade Dutra	45.168	5,80	122.990	2,72	168.821	1,37	191.389	1,13
Grajaú	43.664	4,86	117.301	2,68	193.754	1,65	333.436	1,72
Socorro	14.961	5,80	40.738	2,72	43.194	1,06	39.097	0,90
Pedreira	31.117	3,45	63.058	2,02	86.001	1,36	127.425	1,48
Jardim Ângela	48.052	3,94	107.580	2,23	178.373	1,65	245.805	1,37
Jardim São Luís	73.089	3,94	163.634	2,23	204.284	1,24	239.161	1,17
Marsilac	2.018	1,53	4.439	2,19	5.992	1,34	8.404	1,40
Parelheiros	11.646	5,80	31.711	2,72	55.594	1,75	102.836	1,84
Total	269.715	4,32	651.452	2,41	936.013	1,43	1.287.553	1,37
São Paulo	5.924.615	1,62	8.493.226	1,43	9.646.185	1,13	10.434.252	1,08

Fonte: IBGE - Censos Demográficos, 1970, 1980, 1991 e 2000/Sembla/Dipro – Retroestimativas e Recomposição dos Distritos para os anos 1970, 1980 e 1991 e 2000.

Como podemos notar na Tabela 2.4, a população residente nos distritos inseridos na área de proteção dos mananciais sul na cidade de São Paulo cresceu mais de 3,5 vezes entre 1970 e 1991, ao passo que a população total da cidade de São Paulo quase dobrou no mesmo período. Devemos notar que o crescimento populacional nos distritos localizados na APM ocorreu de forma relativamente homogênea, pois em todos os distritos o índice de crescimento superou significativamente a média verificada na cidade como um todo, sendo o menor índice alcançado no distrito de Pedreira e os maiores índices observado nos distritos de Cidade Dutra, Parelheiros e Socorro.

Embora não seja possível, com base nos dados censitários, identificar o crescimento populacional na região a partir de 1975, fica evidente que a LPM não conseguiu evitar a expansão populacional e a urbanização da área de mananciais, mas, ao contrário, configurou-se como elemento indutor do processo que pretendia evitar, em razão dos motivos já mencionados.

No período de 1986 a 1992, a expansão urbana na área de proteção dos mananciais sul cresce nos distritos de Jardim Ângela, Parelheiros e, principalmente, Grajaú, num ritmo menor e semelhante ao percebido nas periferias localizadas nos extremos leste e noroeste da cidade de São Paulo.

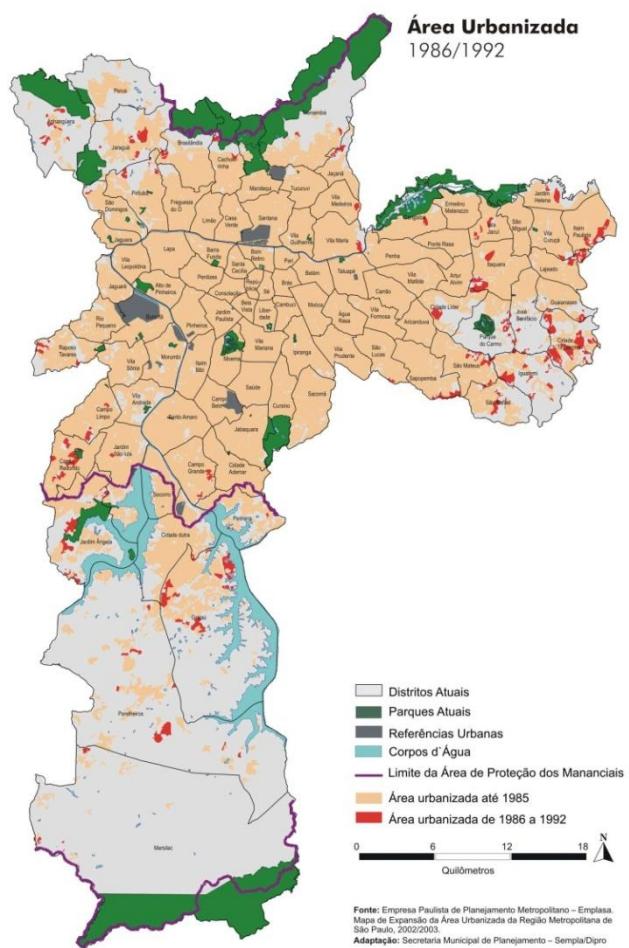


Figura 2.4: Áreas urbanizadas entre 1986 e 1992 (Prefeitura de São Paulo)

As razões para a aparente diminuição no ritmo de expansão da ocupação sobre a APM pode estar relacionada principalmente à redução das taxas de crescimento populacional, visto que entre 1986 e 1992 a população de São Paulo cresceu em média pouco superior a 1% ao

ano. Essa hipótese é reforçada pela diminuição observada também no ritmo de expansão urbana nas demais regiões da cidade, como demonstra a Figura 2.4.

Além disso, é neste período que a área de proteção dos mananciais sul torna-se, efetivamente, foco de políticas públicas. No governo municipal de Luiza Erundina (1989-1992), inicia-se a implementação de um programa municipal voltado à busca pela garantia ao direito à moradia das famílias residentes na APM e à tentativa de reversão do quadro de degradação ambiental por meio da urbanização de favelas (CAPOBIANCO, op. cit.). Segundo Maricato⁶⁹:

Qual foi a nossa estratégia na época da Erundina? (...) Não era como o movimento ambientalista dizia que tinha que tirar todo mundo para cumprir a lei porque, simplesmente, você não tira um milhão de pessoas de um lugar. O que a gente tentava fazer, estrategicamente, era paralisar esse momento. Então, tinha que mexer na fiscalização. Segundo momento, recuperar aquilo que está lá. É possível? É. Urbanizar e retirar esgoto e, principalmente, fazer uma franja, um “buffer”, na área lindeira da represa que constituísse um filtro e uma zona de retenção de lixo sólido e de filtragem da água que vem. E tirar o esgoto da represa. Custa caro? Custa, muito caro. Mas, é uma forma de você recuperar a represa. E teria que ser, evidentemente, um projeto que liga governo federal, estadual e os municipais

Neste sentido, é importante destacar o programa SOS Mananciais, iniciado na gestão de Luiza Erundina por meio da Secretaria Municipal de Habitação, cuja secretária era Ermínia Maricato, com o propósito de integrar o governo do Estado e as prefeituras municipais em ações de fiscalização, proteção e recuperação dos mananciais. O SOS Mananciais propunha a implementação de um Sistema Integrado de Informações e funcionou até seu encerramento em 1999, na gestão do governador Mario Covas (MARTINS, op. cit.).

Em 1991 foi criada a Política Estadual de Recursos Hídricos – Lei Estadual Nº 7.663/91, que prevê a gestão descentralizada das bacias hidrográficas estaduais, por meio da instituição de comitês gestores. O trabalho do comitê gestor da Bacia do Alto Tietê foi importante para pressionar os governos a implementarem políticas voltadas à recuperação dos mananciais, incentivando, inclusive, a realização de estudos que comprovavam a piora na qualidade da água dos reservatórios em razão dos despejo de esgoto doméstico e o risco associado ao abastecimento público na região metropolitana de São Paulo (CAPOBIANCO, op. cit.).

Posteriormente, com a criação do Programa Guarapiranga, que articula o governo do Estado e a prefeitura de São Paulo na execução de ações de urbanização e saneamento em quatorze áreas da bacia do Guarapiranga, consolida-se um cenário institucional de

⁶⁹ Entrevista de Erminia Maricato concedida a esta pesquisa em fevereiro de 2012.

enfrentamento dos problemas de habitação e meio ambiente existentes na área de proteção dos mananciais sul, embora os resultados obtidos estivessem claramente aquém dos necessários.

Devemos registrar, por último, que neste período ocorre a gestão Paulo Maluf na prefeitura de São Paulo (1993-1996), quando se propõe, em 1993, a possibilidade de regularização fundiária na área de mananciais pela anistia aos imóveis irregulares. A proposta de anistia provocou, por um lado, uma intensificação no adensamento populacional nas áreas ocupadas e novas ocupações em áreas de proteção aos mananciais. Por outro lado, essa proposta estimulou o debate público sobre o problema, tendo incentivado a organização de setores da sociedade preocupados com o agravamento da situação e a ação do poder público, com destaque para a atuação do Ministério Público⁷⁰, que passa a investigar as ocupações e exigir a atuação do poder executivo (CAPOBIANCO, op.cit.).

Além disso, o projeto de anistia de Paulo Maluf é acompanhado de política de expulsão da população favelada de áreas valorizadas ou com potencial de valorização nas áreas centrais da cidade de São Paulo. Essa perversa combinação, cujas expressões principais realizam-se nas Operações Urbanas Faria Lima e Águas Espraiadas, produzirá graves consequências nas áreas de mananciais, como demonstra Marina Fix⁷¹:

Das favelas de Água Espraiada, mais de 50 mil moradores foram expulsos – muitos deles morando em casas de alvenaria construídas havia mais de 10 ou 20 anos – e tiveram poucas alternativas além de ir para outras favelas, em bairros distantes, como Jardim Ângela, Jardim São Luís, Cocaia ou Grajaú. Grande parte foi parar nas margens das represas Billings e Guarapiranga, região que apesar de fortes restrições determinadas pela Lei Estadual de Proteção aos Mananciais, desde 1979, tem sido intensamente ocupada por aqueles que, como os moradores de Água Espraiada, não têm alternativa (FIX, 2001, p.134).

⁷⁰ A atuação do Ministério Público no processo de ocupação dos mananciais sul é amplamente discutido no trabalho de Maria Lucia Rifinetti Martins, tendo sido, inclusive, o motivador inicial do estudo a solicitação de apoio do MP à FAU-USP para elaboração de formas de enfrentamento aos problemas relacionados à ocupação das áreas de proteção.

⁷¹ Mariana Fix. **Parceiros da exclusão.** Duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo. Boitempo, 2001.

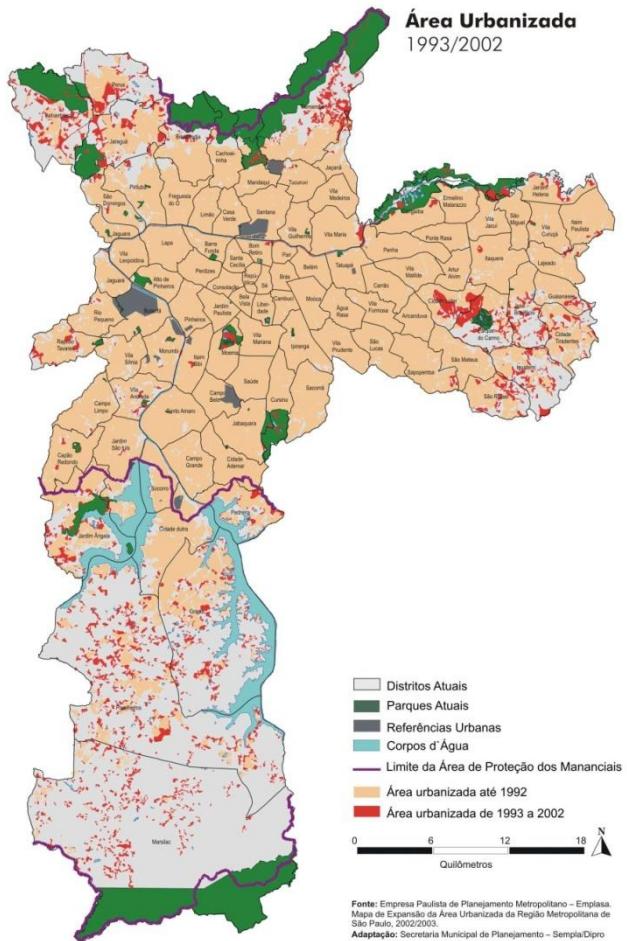


Figura 2.5: Áreas urbanizadas entre 1993 e 2000 (Prefeitura de São Paulo)

Entretanto, o que se verifica é que no período de vigência das primeiras leis de proteção aos mananciais o quadro geral é de fracasso na tentativa de solucionar os dois principais problemas existentes na região: a recuperação ambiental dos mananciais e a garantia do direito à cidade para a enorme população residente nos entornos dos reservatórios. Em suma, as leis de proteção aos mananciais não deram conta de proteger os corpos d'água que conformam o sistema hídrico dos mananciais sul nem, tampouco, foram capazes de gerar novos – e mais adequados – padrões de ocupação deste território.

Ao contrário, podemos dizer que a Lei de Proteção aos Mananciais é um marco na intensificação no processo histórico de formação da cidade de São Paulo em que a

conformação de uma dualidade entre cidade legal da cidade ilegal não é exceção, mas regra de uma urbanização segregadora e, ao mesmo tempo, lucrativa⁷².

As implicações políticas e sociais da formulação de leis que, mesmo disfarçadas por objetivos menos explícitos, acabam por estabelecer um padrão excluente de urbanização foram detalhadamente desvendados por Raquel Rolnik (op. cit). Embora sua pesquisa tenha se preocupado principalmente com o papel das leis urbanísticas na determinação de uma dualidade legal e extralegal, definida, de um lado, num perímetro urbano com padrões detalhados de ocupação e, de outro, num território caracterizado pela ausência de padrões urbanísticos, pela precariedade nas condições de vida e pela ausência de responsabilidade do Estado. Diversos aspectos observados pela autora contribuem com a análise da ocupação dos mananciais.

Como demonstrado por ela, a legislação urbanística em São Paulo tem estabelecido os princípios normativos, cujas origens remontam ao início do século XX e que seguem enraizados na organização espacial da metrópole contemporânea, sendo o estabelecimento de uma zona inserida num espaço minuciosamente moldado pela legislação urbanística e uma zona intermediária entre o legal e o ilegal os termos fundamentais deste princípio. Se compreendermos que “essa contraposição nunca é absoluta; a ordem jurídica formal ou estatal nunca está totalmente ausente, mesmo no mais ilícito dos espaços [...]. Da mesma, no interior dos espaços construídos de acordo com as regulamentações, existe uma infinidade de transgressões” (ROLNIK, op.cit., p. 181), temos, então, uma chave importante para entendermos os efeitos sociais e políticos da LPM.

Isto porque a lei de proteção não criou a ilegalidade total na ocupação dos mananciais. Há, como vimos, uma franja de ocupação em certas partes deste território, localizada principalmente em partes do entorno da represa Guarapiranga e em parcelas menores na margem leste da Billings, que se encontra dentro dos padrões urbanísticos definidos na lei e, portanto, constitui-se de ocupações legais. Mas restou “apenas” a parte maior deste espaço, fora dos padrões legais de ocupação, e, assim, ilegais. Essa distinção obedece, nos mananciais, à regra geral da dualidade observada por Rolnik, separando de um lado o espaço dos ricos, “protegidos” pela legalidade urbanística, e o espaço dos pobres submetidos à ilegalidade e distantes dos direitos por serviços públicos básicos para a vida digna na cidade.

⁷² Sobre o papel da legislação urbanística no estabelecimento da dualidade legal e ilegal na cidade de São Paulo devemos destacar o trabalho de Ralquel Rolnik, **A cidade e a lei: legislação urbanística e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo. Studio Nobel, 3^a edição, 2003.

Assim, a ilegalidade da ocupação dos moradores pobres na área de proteção aos mananciais coincide com outro aspecto típico da história de produção da cidade de São Paulo: a desresponsabilização do Estado, pelo imperativo legal, da obrigação de prover os serviços urbanos básicos à população que ocupa territórios ilegais e, por isso, não são reconhecidos pelos órgãos que realizam os investimentos públicos nos chamados serviços urbanos⁷³.

Essa desobrigação legal do Estado em prover serviços e direcionar investimentos públicos a uma determinada região acabou por legitimar a continuação do processo histórico de concentração da oferta de serviços e infraestrutura urbana nas partes legais do território da cidade, que se tornam ainda mais valorizadas e, portanto, mais inacessíveis à população pobre, cuja renda só lhe permite ocupar os espaços periféricos desvalorizados pela distância e pela falta de serviços urbanos.

Devemos lembrar que a ocupação do território delimitado como área de proteção dos mananciais já ocorria, antes de 1975, em padrões diferentes daqueles que a lei determinou como ilegais, verificando-se, a partir de então, a expansão dessas formas de ocupação típicas das populações de baixa renda na região. Em entrevista gentilmente concedida a este pesquisador, Ermínia Maricato analisa este fenômeno:

[...] uma característica de uma metrópole na periferia do capitalismo, que se pode chamar de emergente, subdesenvolvida, em desenvolvimento, do que quiser, o fato é que a ilegalidade é uma persistência e ocupa um lugar estrutural. Excluída de um mercado, que é um mercado imobiliário restrito, a população ocupa terras. Em algumas cidades brasileiras isso passa dos 50% e em outras não, como é o caso de São Paulo. [...]. Isso porque a população de baixa renda [...] ocupa áreas que não interessam ao mercado. O raciocínio tem que ser esse: é como se eu não coubesse no copo de água e eu precisasse procurar um lugar para me instalar, costumo dizer que o trabalhador não evapora. Então, ele vai, frequentemente, no Brasil inteiro, para áreas de proteção ambiental. Quais são: as dunas, principalmente, os mangues que são aterrados em várias cidades, também as encostas, as áreas de matas - no Rio de Janeiro é evidente-, enfim, as áreas de riscos. Essa exclusão que é social, econômica e ambiental leva a população que não cabe na cidade formal a ocupar áreas, frequentemente, que são de proteção ambiental (Ermínia Maricato, entrevista concedida em 27/02/2012).

Assim, a solução moradia-ilegal em área de proteção ambiental adquire um novo significado enquanto alternativa possível de sobrevivência nas metrópoles brasileiras. Essa alternativa não se coloca como exceção provisória, mas como forma estrutural de resolução da questão habitacional, sobretudo para as parcelas mais pauperizadas da classe trabalhadora.

⁷³ Raquel Rolnik, op.cit.

A LPM, então, intensificou, na região das represas Guarapiranga e Billings, mais um elemento histórico de diferenciação das formas de moradia na cidade de São Paulo: “a distinção entre a cidade dura, feita de materiais caros e duráveis, à qual correspondem direitos e privilégios, e a cidade móvel, precária, edificada com materiais precários, à qual não corresponde prescrição nem direito algum” (ROLNIK, op.cit., p. 28). Essa distinção estética aglutina figuras simbólicas que associam condições precárias de moradia à imoralidade, marginalidade e pobreza, reforçando a segregação territorial e a discriminação social.

Esse aspecto é muito importante ao analisarmos o processo de ocupação dos mananciais, pois cria os fundamentos do preconceito que emergirá contra os moradores principais desta região; o migrante nordestino que vem a São Paulo em busca de trabalho. As raízes e implicações do preconceito existente em São Paulo contra o migrante nordestino não são parte das investigações deste trabalho⁷⁴, embora repitam um padrão de discriminação à parcela da população e seu território na cidade que ocorre, desde o século XIX, com os negros, em seguida com o imigrante europeu, no início do século XX, e, depois, com o estrangeiro, no Estado Novo⁷⁵.

A discriminação social e territorial é, portanto, categoria imprescindível para compreendermos a produção do espaço na cidade de São Paulo, pois se insere na engrenagem político-jurídica que determina as formas deste processo. Assim, a ilegalidade, a que foram submetidos os moradores que já viviam na região dos mananciais sul antes de 1975 e os que ali encontram uma alternativa de moradia após a promulgação da lei, pode ser compreendida em perspectiva histórica como produto da divisão de classes sociais.

Devemos lembrar que a questão de classe, embora desconsiderada como chave explicativa em boa parte da produção sociológica atual, é decisiva para tentarmos desvendar o processo de ocupação dos mananciais sul, que, no fundo, coloca-se como a solução possível para parcelas da classe trabalhadora numa cidade que necessita de seu trabalho, mas se beneficia do seu baixo custo de reprodução. Nessa perspectiva, podemos discutir o fenômeno em questão não de forma isolada, mas em relação a processos socioeconômicos e políticos mais abrangentes, como propõe Kowarick⁷⁶.

⁷⁴ Ver Maura Pardini Bicudo Véras. **DiverCidade**: territórios estrangeiros como topografia da alteridade em São Paulo. São Paulo, Educ, 2003.

⁷⁵ Raquel Rolnik, op.cit.

⁷⁶ Lucio Kowarick, **A espoliação urbana**. São Paulo. Paz e terra, 2ª edição, 1993.

Portanto, ao período de vigência da Lei de Proteção aos Mananciais não corresponde a contenção da expansão urbana sobre a região dos mananciais sul nem, tampouco, a redução da população residente nesta área. Ao contrário, neste intervalo de tempo, registram-se índices crescentes de urbanização e incremento demográfico no território que a lei ambiental pretendia “proteger”.

Um aspecto importante que caracteriza a forma predominante desta ocupação é a autoconstrução⁷⁷, que se trata de uma saída para construção da moradia por meio de “um processo de trabalho calcado na cooperação entre as pessoas, na troca de favores, nos compromissos familiares, diferenciando-se, portanto, das capitalistas de compra e venda da força de trabalho” (MARICATO, 1982, op. cit., p. 71).

2.3. A ocupação dos mananciais desde a Nova Lei de Proteção de 1997

Sem dúvida alguma, a promulgação da Lei Estadual nº 9.866/97, também conhecida como nova lei de proteção aos mananciais, identifica-se como novo período de desenvolvimento do processo de ocupação dos mananciais da Guarapiranga e Billings. A “novidade” em questão pode ser atribuída resumidamente em dois aspectos: a ampliação do enfoque normativo voltado quase exclusivamente à proteção dos reservatórios pela contenção do processo de ocupação, abordagem característica da fracassada Lei de Proteção aos Mananciais de 1975/76, para a questão da recuperação da qualidade ambiental das águas dos mananciais para o abastecimento público da região metropolitana de São Paulo. E a criação de um novo mecanismo descentralizado de gestão e planejamento baseado na delimitação territorial de cada bacia hidrográfica⁷⁸.

Essa lei pretendia enfrentar os problemas decorrentes da expansão do processo de ocupação e urbanização da área de proteção aos mananciais, resultado direto da fracassada política que excluiu a região dos limites legais da cidade e criando, assim, um espaço marcado

⁷⁷ A autoconstrução é, de fato, a forma predominante de habitação popular nas periferias da cidade de São Paulo e não apenas na região das represas Billings e Guarapiranga. Diversos trabalhos citados nesta pesquisa, como os Bonduki e Rolnik, Maricato, e Kowarick demonstram essa condição.

⁷⁸ A criação das unidades de planejamento e gestão foi prevista inicialmente na Lei Estadual nº 7.633/91, que define a Política Estadual de Recursos Hídricos. A nova Lei de Proteção aos Mananciais parte deste princípio, adequando-o às especificidades relacionadas à proteção e recuperação dos mananciais de interesse regional que servem ao abastecimento público.

pela ilegalidade e precariedade das formas de moradia, que tem sido historicamente os territórios possíveis para grande parte da população pobre de São Paulo.

Além disso, o período de promulgação da nova lei de proteção é marcado pela diminuição nas taxas de crescimento populacional na cidade de São Paulo e na área de proteção dos mananciais sul, como podemos notar na tabela a seguir.

Tabela 2.5 - População nos Anos de Levantamento Censitário no Município de São Paulo, Subprefeituras e Distritos Municipais (2010)

Unidades Territoriais	População	Taxa de crescimento (%) em relação ao ano 2000
Cidade Dutra	196.317	2,5
Unidades Territoriais	População	Taxa de crescimento (%)
Grajaú	360.538	8,1
Socorro	37.794	-0,34
Pedreira	144.165	13,1
Jardim Ângela	294.979	20,0
Jardim São Luís	267.617	11,8
Marsilac	8.259	-0,18
Parelheiros	130.913	27,3
Total	1.442.592	12,0
São Paulo	11.245.983	7,7

Fonte: Fundação Seade e IBGE - Censo Demográfico 2010

Contudo, neste período verificamos a continuidade do processo de expansão urbana na área de proteção, como o surgimento de manchas urbanas desconexas em direção aos extremos sul da cidade, principalmente nos distritos Grajaú, Parelheiros e Marsilac, além de pontos consideráveis nos limites do território da cidade nos distritos de Jardim Ângela e Pedreiras (ver Figura 2.5 - Expansão da urbanização 1993 – 2000).

3. CONDIÇÕES ATUAIS DE VIDA NOS MANANCIAIS SUL DE SÃO PAULO

Neste capítulo, pretendemos reunir elementos que nos permitam compreender a realidade socioeconômica dos moradores que vivem atualmente nas áreas de proteção dos mananciais da Billings e Guarapiranga, buscando indicativos de mudanças e continuidades nas condições de vida a partir das alterações no quadro político, econômico e jurídico resultantes principalmente da promulgação da nova lei de proteção dos mananciais, das leis específicas da Guarapiranga e da Billings, assim como das políticas públicas destinadas à região pelo Estado em seus vários níveis de atuação.

A pergunta fundamental é saber como vivem as centenas de milhares de famílias moradoras desta porção do território paulistano. Para isso, serão considerados, sobretudo, dados do Censo 2010 (IBGE), agregados pelos setores censitários que compõem os distritos inseridos na área denominada mananciais sul. As análises contarão, ainda, com consultas a referências bibliográficas que nos apoiam neste desafio.

Além disso, foram realizadas entrevistas com 10 (dez) moradores de diferentes localidades da região, que fornecerão dados qualitativos complementares às fontes oficiais. Os moradores entrevistados foram selecionados aleatoriamente em visitas aos distritos inseridos na área de proteção aos mananciais sul e possuem idades variadas que vão de jovens de menos de 20 (vinte) anos até idosos com mais de 70, além de ocupações e tempo de vida na região igualmente distintos.

As informações coletadas nas entrevistas serão utilizadas ao longo das análises, sendo apresentadas de forma sintetizada sempre ao final de cada um dos indicadores socioeconômicos adotados nesta caracterização, demonstrando confirmações ou exceções ao panorama construído com base nos dados oficiais. A tabela 3.1 a seguir apresenta características gerais sobre os entrevistados.

Tabela 3.1: Dados gerais sobre os moradores entrevistados

Entrevistado	Idade	Distrito	Ocupação	Tempo de vida nos mananciais (anos)
1	33	Parelheiros	Empregada doméstica	16
2	69	Grajaú	Aposentado	25
3	81	Grajaú	Aposentado	33
4	26	Grajaú	Educador – Casa de Cultura	2
5	44	Grajaú	Comerciante	19
6	19	Parelheiros	Monitor Programa de Jovens	19
7	19	Parelheiros	Estudante	17
8	60	Grajaú	Comerciante	30
9	-	Socorro	Cobrador de ônibus	26
10	58	Grajaú	Presidente Associação de Moradores	30

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com o censo 2010, quase 1,5 milhão de pessoas vivem nos distritos parcialmente ou totalmente inseridos nas áreas de proteção aos mananciais da Billings e Guarapiranga. Esse número representa um crescimento de 12% em relação ao censo 2000, muito superior aos 7,6% registrados na cidade de São Paulo. Em levantamento da prefeitura de São Paulo⁷⁹ a partir dos dados dos censos 2000 e 2010, a região sul da cidade teve crescimento populacional consideravelmente acima das demais regiões.

⁷⁹ Sítio web da Prefeitura Municipal de São Paulo. Disponível em: <http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/7_populacao_recenseada_1950_10491.html>. Acesso em: 7 abril 2012.

Tabela 3.2: População e taxa média de crescimento anual (%) na cidade de São Paulo

Região Urbana	População 2000	População 2010	Crescimento % a.a.
Centro-Oeste	1.294.720	1.454.592	1,17
Leste	2.260.800	2.380.783	0,52
Norte	2.092.360	2.214.654	0,57
Sudeste	2.530.920	2.649.670	0,46
Sul	2.255.452	2.553.804	1,25
MSP	10.434.252	11.253.503	0,76

Fonte: IBGE, Censo 2010. Prefeitura Municipal de São Paulo: <http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br>.

O acentuado crescimento da zona sul de São Paulo é igualmente sentido na porção desta região situada dentro dos limites da área de proteção aos mananciais, onde as taxas de crescimento populacional anual seguem, no geral, acima, da média verificada no município, embora num ritmo significativamente menor que o registrado nas décadas anteriores. Em 5 (cinco) dos 8 (oito) distritos, a taxa anual de crescimento populacional é maior que a média municipal, sendo em Parelheiros, no extremo sul, a mais do que o triplo da cidade.

Devemos registrar, ao mesmo tempo, a permanência de taxas de crescimento populacional relativamente altas, sobretudo em dois distritos marcados por baixos indicadores socioeconômicos – Jardim Ângela e Parelheiros, assim como a redução expressiva na intensidade deste processo, que até a década de 1980 atingia taxas de crescimento anual superiores a 2% em todos os distritos analisados. A tabela 3.3 apresenta os dados populacionais dos distritos analisados.

Tabela 3.3: População e taxa média de crescimento anual (%) nos distritos da área de mananciais

Distrito	População	Taxa de crescimento % a.a.
Cidade Dutra*	196.317	0,26
Grajaú	360.538	0,79
Socorro	37.794	-0,34
Pedreira*	144.165	1,25
Jardim Ângela*	294.979	1,86
Jardim São Luís*	267.617	1,14
Marsilac	8.259	-0,18
Parelheiros	130.913	2,46
Total	1.442.592	1,2
São Paulo	11.245.983	0,7

* Distritos parcialmente inseridos nos mananciais.

Fonte: IBGE, Censo 2010, extraído do sítio web da Prefeitura Municipal de São Paulo: http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/7_populacao_recenseada_1950_10491.html

O aumento populacional na periferia constitui-se em fenômeno verificado em muitas regiões metropolitanas do Brasil, como constatado pelo Instituto Econômico de Pesquisas Avançadas (IPEA)⁸⁰, que identifica a ocorrência deste processo em praticamente todas as metrópoles pesquisadas devido ao alto custo da moradia, seja de aluguel ou casa própria, nas áreas centrais, que, contudo, concentram empregos e serviços criando sérios problemas de mobilidade urbana principalmente, mas não apenas, às populações mais pobres.

Longe de ser um fenômeno recente, o processo de valorização das áreas centrais e deslocamento dos setores de baixa renda em direção às periferias vem sendo estudado desde a década de 1970, por diversos autores no campo das ciências sociais. Entre eles, valem destacar, no Brasil, as contribuições de Francisco de Oliveira, Lucio Kowarick, além de urbanistas como Ermínia Maricato e Raquel Rolnik, referências fundamentais a esta pesquisa.

Esse processo é parte fundamental de esforço de compreensão da dinâmica socioeconômica em São Paulo por ressaltar as marcas das desigualdades e injustiças sociais, que são face oculta do discurso de progresso e da riqueza presente no senso comum sobre o desenvolvimento da cidade.

A ocupação da periferia como área de moradia possível às populações de baixa renda pode ser confirmada nas histórias de vida da maioria dos nossos entrevistados. Dos 10 (dez)

⁸⁰ IPEA, Comunicados IPEA nº102, Dinâmica populacional e sistemas de mobilidade nas metrópoles brasileiras, junho de 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110728_comunicadoipea102.pdf>. Acesso em: 12 abril 2012.

moradores, apenas 1 (um) nasceu na região, sendo todos os demais migrantes das mais variadas partes do Brasil, incluindo do interior de São Paulo à Portugal.

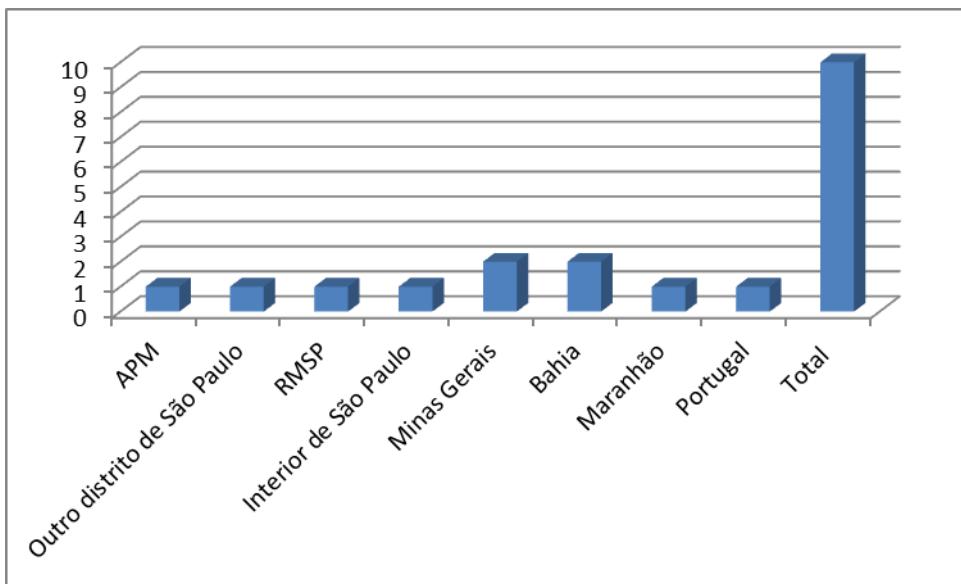


Gráfico 3.1: Local de origem dos moradores entrevistado

A diversidade de locais de origem dos moradores entrevistados confirma a centralidade da cidade de São Paulo em termos de atração populacional, tema vastamente abordado na literatura sobre a cidade produzida ao longo das décadas de 1970 e 1980.

Mais interessante é notar que 7 (sete) dos 10 (dez) entrevistados se estabeleceram em outros distritos da cidade de São Paulo ou da região metropolitana, quando chegaram à cidade, sendo a opção pela área dos mananciais sul resultado das condições materiais de sobrevivência encontradas. As exceções são apenas 2 (dois) entrevistados com menos de 20 (vinte) anos, um que nasceu na região e outro que se mudou com a família do Maranhão para Parelheiros na década de 1990, além de um morador adulto que veio de Minas Gerais com a família para a região no fim da década de 1970.

Antes de ocuparem distritos inseridos na área de proteção aos mananciais da Billings e da Guarapiranga, esses moradores passaram por diversos bairros de São Paulo, como Butantã, Morumbi e Santo Amaro, além de outras cidades da região metropolitana como Guarulhos e São Bernardo. Ou seja, o processo de ocupação desta região possui forte indicativos de vinculação com o processo de formação das periferias pelo alto custo de vida e valorização das áreas centrais, impossíveis ao estrato populacional de baixa renda.

O vínculo entre a escolha desta localidade para moradia e a renda dos habitantes é confirmado quando nos debruçamos sobre os dados de emprego e renda entre os moradores da região, de acordo com dados do Censo 2010.

Tabela 3.4: Renda média domiciliar per capita nos distritos da área de mananciais

Distrito	Classes de rendimento nominal mensal domiciliar per capita (salário mínimo) %						
	Até 1/2	1/2 a 1	1 a 2	2 a 5	5 a 10	Mais de 10	Sem rendimento
Cidade Dutra*	16	28	31	18	3	0	5
Grajaú	24	34	28	8	0	0	6
Socorro	6	16	26	31	12	4	5
Pedreira*	21	33	27	11	1	0	7
Jardim Ângela*	25	34	26	7	0	0	8
Jardim São Luís*	16	31	31	14	2	0	6
Marsilac	33	34	19	5	1	0	9
Parelheiros	27	34	23	6	1	0	9
São Paulo	13	23	26	19	8	5	6

Fonte: IBGE, Censo 2010. Elaboração própria.

A renda média mensal per capita nos domicílios dos distritos situados na área de estudo é consideravelmente mais baixa que a média da cidade de São Paulo. Em todos os distritos, com exceção de Socorro, o percentual de famílias vivendo com renda até 1/2 salário mínimo por pessoa é superior ao restante da cidade. Em Parelheiros, Marsilac, Jardim Ângela e Marsilac, esse estrato populacional representa o dobro da média paulistana. Ademais, devemos notar o aumento na proporção de famílias de baixa renda nos distritos situados no extremo sul da região, onde até 1/3 das famílias vive com até metade de um salário mínimo por pessoa.

No patamar seguinte, onde estão os domicílios com renda média mensal per capita entre 1/2 e 1 salário mínimo, novamente todos os distritos da região alcançam níveis de renda inferiores à média municipal, com exceção apenas do distrito de Socorro, que pode ser identificado como enclave de populações de renda mais alta em meio a bairros inequivocamente pobres. A região se iguala, no geral, à média paulista de percentual de famílias com renda entre 1 e 2 salários mínimos, para se posicionar outra vez, em seguida, num setor com menor número proporcional de famílias com renda entre 2 e 5 salários e entre 5 e 10 salários por cabeça, sendo Socorro ponto fora da média da região.

Além disso, chama atenção o baixíssimo índice de famílias de alta renda, que é nulo em todos os distritos para o estrato populacional com renda mensal per capita superior acima de 10 salários mínimos e menor que a média paulista no parcela com renda entre 5 e 10 salários, sendo o percentual em Socorro próximo a média de São Paulo.

Por último, verifica-se que a proporção de famílias sem rendimento está na média ou próxima dela em todos os distritos da área de mananciais, num indicativo importante do nível de emprego. Apenas em Parelheiros e Jardim Ângela, esse indicador ultrapassa pouco mais significativamente o da cidade de São Paulo. O Gráfico 3.2 apresenta a distribuição das classes de renda domiciliar na região.

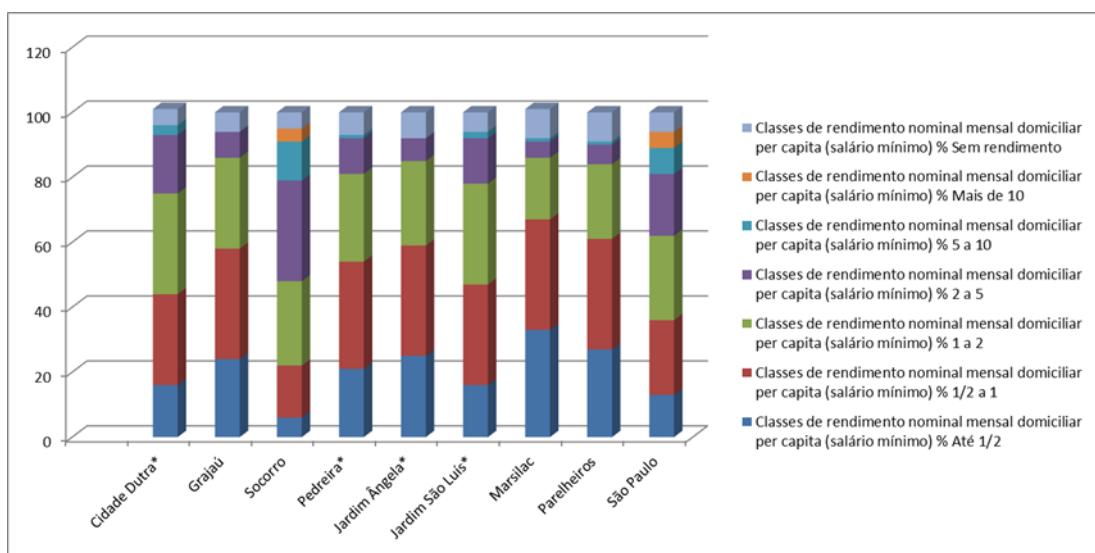


Gráfico 3.2: Classes de renda domiciliar mensal per capita nos distritos da área de proteção dos mananciais (%)

Embora nas entrevistas com os moradores não tenha sido questionada diretamente a renda do entrevistado, pelas ocupações informadas, que contemplam atividades como empregadas domésticas, cobrador de ônibus, monitores em organizações não governamentais,

e duas comerciantes de pequenos estabelecimentos como um botequim e um ferro velho, além de dois aposentados das indústrias que existiam na região, podemos aferir que todos os moradores devem se enquadrar nas classes de baixa renda.

O quadro de oferta de empregos na região chama atenção pela pequena quantidade de vagas disponíveis, que representam somente 3% do total de empregos da cidade para uma população que representa quase 13% do total paulistano. Em números absolutos são irrisórios 11.138 (onze mil cento e trinta e oito) empregos distribuídos nos setores de comércio, serviços, indústria e construção civil, como indica a tabela 6.

De acordo com a Pesquisa Origem Destino 2007⁸¹, há 369.489 (trezentos e sessenta e nove mil quatrocentos e oitenta e nove) trabalhadores empregados nos distritos estudados. Se considerarmos que são pouco mais de 11 mil os empregos localizados na região, temos um conjunto de mais de 350 mil pessoas que se deslocam diariamente do extremo sul para outras zonas da cidade para trabalhar. Essa situação produz graves problemas relacionados à mobilidade urbana para esse enorme contingencial populacional como veremos à frente.

Tabela 3.5: Empregos na área de proteção dos mananciais por setor econômico

Distrito	Comércio	Serviços	Indústria	Construção Civil	Total
MSP	103.766	2.225.175	578.500	272.589	4.216.774
Cidade Dutra	916	8.788	2.871	2.041	23.155
Grajaú	721	6.602	1.026	1.396	14.869
Socorro	706	13.723	14.588	2.111	39.957
Pedreira	307	1.509	1.738	1.347	7.310
Jardim Ângela	627	4.532	527	1.515	11.473
Jardim São Luís	1.058	20.769	5.729	2.088	39.090
Marsilac	5	72	8	0	119
Parelheiros	189	1.893	808	640	5.244
Total APM	4529	57888	27295	11138	141217

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego. Relação Anual de Informações Sociais – Rais. Extraído de Prefeitura Municipal de São Paulo: <http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/>

⁸¹ Metrô, Pesquisa Origem Destino 2007. Disponível em: <<http://www.metro.sp.gov.br/metro/numeros-pesquisa/pesquisa-origem-destino-2007.aspx>>. Acesso em: 12 abril 2012.

A dificuldade na busca por empregos na região é relatada em muitas das entrevistas realizadas, sendo uma preocupação principalmente dos moradores mais jovens, mas presente em quase todas as entrevistas. Muitos moradores relatam que nunca conseguiram trabalho em seu bairro, que a maioria das pessoas precisa sair da região para trabalhar e que os poucos empregos existentes são nas lojas e comércio locais.

Numa delas, um educador empregado de uma ONG da região, afirma quando questionado sobre seu trabalho: “*a primeira vez que eu trabalhei na região foi nesse projeto, mesmo porque quase não tem empresas. As únicas pessoas que trabalhariam na região seriam em mercados e em lojas*”. Ele ainda comenta o seguinte sobre os demais trabalhadores de seu bairro: “*A maior parte vai pra outras regiões, porque (...) a periferia, a parte periférica é mais como se fosse uma cidade dormitório,... Eu já vi pessoas dizendo que leva 3 horas... quase 3 horas pra ir e mais 3 horas pra voltar do trabalho*”.

A mesma impressão é compartilhada por outro jovem que trabalha como educador numa ONG de Parelheiros, ao afirmar, quando interrogado sobre a mesma questão: “*Você tem que sair do bairro pra longe pra procurar uma vaga. Na região têm lojas, mercado, mas a maioria sai pra trabalhar fora. Não trabalha na região*”.

Contudo, curiosamente, três dos entrevistados têm local de trabalho na própria região, como os dois jovens educadores de ONGs, além do presidente de uma associação de bairro, que informou ser este seu emprego. A situação diferenciada desses em relação ao local de trabalho dos demais entrevistados, além dos dados oficiais sobre oferta de emprego nos distritos analisados, confirma que são, entretanto, exceções à regra.

A solução possível para moradia de parte da população de baixa renda em São Paulo passa pela ocupação das áreas de proteção dos mananciais sul em razão do menor preço das terras e aluguéis nesta região, que está associado, muitas vezes, à condição de ilegalidade da área ocupada, além, também, do menor preço de habitação em localidades mais distantes da infraestrutura urbana, dos empregos e das áreas centrais valorizadas.

A ocupação irregular de terras segue, sem dúvida, como uma das questões fundamentais relacionadas aos mananciais, pois apresenta duas dimensões aparentemente contraditórias ligadas aos direitos à moradia e vida digna de centenas de milhares de pessoas, e, por outro lado, à necessidade de recuperação dos reservatórios de água de interesse de milhões de habitantes da região metropolitana de São Paulo.

Ainda mais grave, do ponto de vista tanto social quanto ambiental, é o processo de favelização presente na região, que se apresenta como desdobramento trágico do problema das ocupações irregulares ao prover saída absolutamente injusta ao direito à moradia das mais de 300.000 (trezentos) mil pessoas em favelas nos distritos da área de proteção aos mananciais da Billings e da Guarapiranga, onde, ao mesmo, tempo, estão parte significativa das condições principais de poluição das águas das represas em razão da ausência de infraestrutura de saneamento básico.

A área dos mananciais sul e expansão das favelas acompanha o ritmo deste fenômeno no município, com a formação das primeiras favelas ainda na década de 1960 e intensificação deste movimento a partir da década de 1970. Embora o período mais acentuado deste processo tenha ocorrido até o ano 2000, a comparação entre os dados dos Censos 2000 e 2010 sobre população em favelas em São Paulo indica a permanência desta como um dos mais sérios problemas sociais, urbanos e ambientais da cidade. A figura⁸² 3.1 a seguir permite a visualização do processo de favelização na área de mananciais.

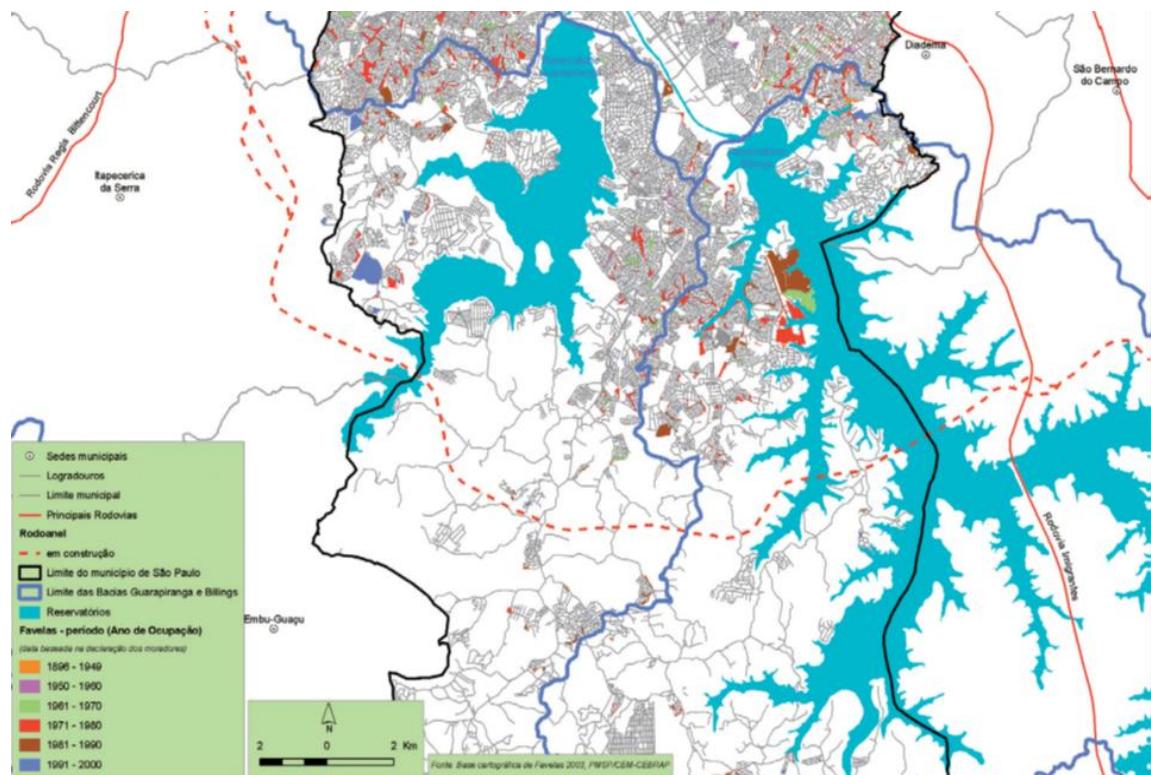


Figura 3.1: Expansão de favelas na área de proteção dos mananciais da Billings e Guarapiranga

⁸² Paula Freire Santoro, Luciana Nicolau Ferrara, Marussia Whately, **Mananciais: diagnóstico e políticas habitacionais**. São Paulo, Instituto Socioambiental, 2009.

De acordo com estimativas do Centro de Estudos da Metrópole⁸³ (CEM) constantes no Plano Municipal de Habitação de 2003, a população em favelas na cidade de São Paulo passou de pouco mais de 70 mil em 1973 para mais de 1,1 milhão de pessoas no ano 2000, tendo se mantido neste patamar, segundo levantamento realizado pela SEHAB em 2008.

Atualmente, quase 1/5 das favelas existentes em São Paulo situa-se nos distritos localizados nas áreas de mananciais, o que significa um total de 362 (trezentos e sessenta) entre as 1565 (um mil quinhentos e sessenta e cinco) favelas oficialmente reconhecidas no município. Nelas, vivem mais de 300.000 (trezentos mil) pessoas, que correspondem a mais de 1/4 das cerca de 1,1 milhão de pessoas faveladas moradoras da cidade mais rica do Brasil. A tabela 3.6 apresenta os dados sobre as favelas na região.

Tabela 3.6: População em favelas e número de favelas nos distritos da área de proteção dos mananciais

Unidades Territoriais	Número de Favelas	% sobre total de favelas	População total
Cidade Dutra	36	2,3	34.497,00
Grajaú	73	4,66	93.619,00
Socorro	7	0,45	4.061,00
Pedreira	41	2,62	32.859,00
Jardim Ângela	85	5,43	74.424,00
Jardim São Luís	83	5,3	52.135,00
Marsilac	2	0,13	302,00
Parelheiros	35	2,24	14.491,00
Total APM	362	23,13	306.388
São Paulo	1.565	100	1.160.590,00

Fonte: Prefeitura de São Paulo, Sehab, 2008. Elaboração própria. Dados disponíveis em: <http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/index.php?cat=9&titulo=Habita%E7%E3o>

⁸³ Centro de Estudos da Metrópole (CEM), SEHAB/PMSP. **Plano de Habitação**. 2003

Se adotados os dados do Plano Municipal de Habitação, que agregam resultados por setores censitários do Censo de 2000, o número de pessoas em favelas nas bacias da Billings e Guarapiranga no município de São Paulo alcança total de 204.435 indivíduos, 60% das quais vivendo sem coleta de esgoto e quase 30% com renda do chefe de família de até 1 (um) salário mínimo.

No Plano de Habitação, estima-se que mais de 20% da população favelada de São Paulo esteja na área de proteção dos mananciais sul, o que representa “uma relação entre favelados e não favelados duas vezes superior à média da cidade”⁸⁴, onde:

os indicadores socioeconômicos relativos a essas famílias são similares aos das demais favelas do Município [...]. Com relação aos dados de infra-estrutura, todavia, observa-se indicadores inferiores aos das demais favelas do Município, com destaque para a ausência de infra-estrutura de esgotos, especialmente no caso da bacia Billings onde apenas 27% dos domicílios são servidos por esgotamento sanitário (Plano Municipal de Habitação, op.cit.).

Além disso, a questão da moradia nos mananciais remete ao loteamento irregular de terras, que reproduz meio de resolução da necessidade de habitação típico das periferias da Grande São Paulo, embora ocorra também em áreas mais centrais ocupadas por população de alta renda. Dos 1.214 (um mil duzentos e quatorze) loteamentos irregulares identificados em São Paulo no Plano de Habitação, 254 (duzentos e cinquenta e quatro) estão em área de mananciais, onde absolutamente todos possuem renda média do chefe de família inferior a 5 (cinco) salários mínimos.

⁸⁴ Prefeitura Municipal de São Paulo, Plano Municipal de Habitação, 2003.

Tabela 3.7: População e domicílios em loteamentos irregulares e favelas nas áreas de proteção dos mananciais da Billings e da Guarapiranga (2000)

Variável	Guarapiranga	Billings	Total Guarapiranga e Billings
População	150.534	113.224	263.758
População em favelas no interior dos loteamentos	31.510	15.660	47.171
População Final	119.024	97.564	216.588
Número de domicílios	39.135	29.411	68.546
Número de domicílios em favelas no interior dos loteamentos	7.812	3.872	11.684
Número de domicílios total	31.323	25.539	56.862

Fonte: CEM/CEBRAP. Extraído do Plano Municipal de Habitação, 2003.

Assim, no próprio Plano Municipal de Habitação constata que:

Os totais de moradores em loteamentos irregulares de baixa renda localizados em áreas de mananciais representam 27,24% da população total que mora em áreas de mananciais no Município de São Paulo. Somados aos 21,11% que moram em favelas, tem-se que 48,35% da população moradora nos mananciais encontram-se em situação de inadequação habitacional (Plano Municipal de Habitação, op. cit.).

Embora seja perceptível e compreensível a desconfiança com que os moradores entrevistados respondem às questões sobre regularização dos terrenos onde moram, apenas 3 (três) dos 10 (dez) entrevistados afirmam ter a posse legal de suas casa. Todos os demais dizem viver em ocupações de terrenos da prefeitura. A maior parte deles adquiriu casas já existentes nestas ocupações, mas há também quem tenha construído sua própria residência em terreno ocupado, além de alguns que alugam imóveis nesta situação.

Quando comparada com a situação geral das moradias em área dos mananciais sul, entre os entrevistados ocorre maior percentual de ocupação de terrenos irregulares, que somam 70% dos casos encontrados, num indicativo que esta situação tende a ser mais frequente entre os moradores de baixa renda, como os que compõe o grupo de entrevistados. Segundo

levantamento da Prefeitura de São Paulo, cerca de 50% dos moradores da região estão locais irregulares⁸⁵.

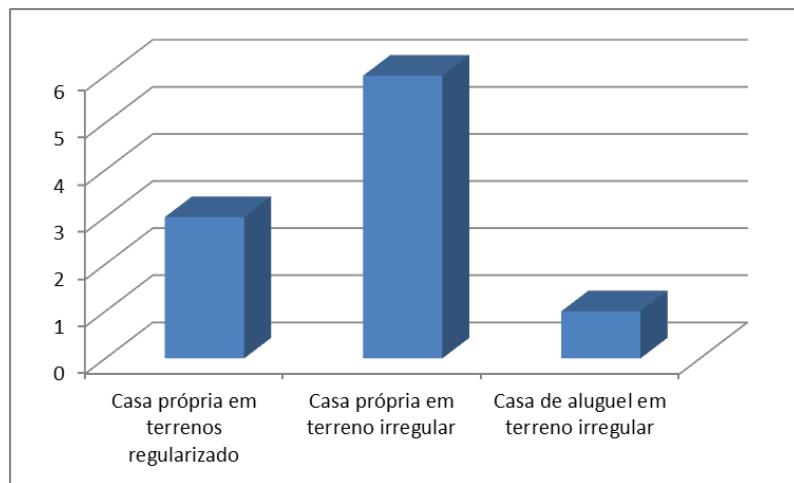


Gráfico 3.3: Situação dos moradores entrevistados em relação à moradia.

Os moradores de terrenos irregulares relatam inúmeras tentativas de regularização das casas onde vivem, sem que aparentemente recebam informações claras sobre essa possibilidade junto aos órgãos públicos. A este respeito claramente impera situação de insegurança e desinformação. Uma moradora de Parelheiros, por exemplo, quando indagada sobre as tentativas por ela empreendidas, revela: “*Eu já fui, mas aí eles falaram que ali não poderia legalizar, porque, onde eu moro, um lado é terreno próprio e pra baixo, que é o lado onde eu moro do outro lado da rua que ficou, que é da prefeitura. Então não é uma área muito grande, sabe, então eles falaram que aquilo ali não poderia legalizar. [...] A prefeitura que disse, que ali não poderia ser legalizado. [...] Não falaram porquê, só falaram que... eles dão muito pouca informação, né, quando você chega, assim, então passa pra um, passa pra outro e nenhum dá uma, assim, uma resposta, assim, certa, concreta pra gente*”.

Outro jovem morador do Grajaú dá indicativo das tensões envoltas nesta questão: “*É um tema importante, no caso, porque tá faltando casas pra alugar e o pessoal ainda continua invadindo. Alguns dias atrás houve uma manifestação de algumas pessoas nessa questão de posse, que eles construíram algumas casas na região próxima a um córrego de esgoto. E eles queriam... eles teriam que ser removidos de lá, só que eles queriam num outro lugar, uma casa, algum tipo de reembolso por parte da prefeitura, o que não houve, então eles queimaram três ônibus. Nessa avenida aqui dona Belmira Marin*”.

⁸⁵ Prefeitura Municipal de São Paulo, Plano Municipal de Habitação, 2003.

Além disso, quando perguntados sobre oferta de alguma alternativa de moradia legal por parte do Estado, absolutamente todos afirmam nunca terem recebido qualquer proposta neste sentido, numa evidente demonstração da incapacidade do Estado em enfrentar o problema exatamente pela delegação dele ao segundo plano de prioridades nos investimentos públicos.

Outro indicador importante para caracterizarmos as condições de vida da população que vive nas áreas de manancial refere-se à mobilidade urbana. Como vimos, a falta de emprego na região gera imenso número de deslocamentos diários apenas quando considerados os referentes aos trabalhadores que diariamente partem para as zonas da cidade onde se encontram os postos de trabalho.

A pesquisa OD 2007 estima em 2.281.468 (dois milhões duzentos e oitenta e um mil quatrocentos e sessenta e oito) viagens produzidas todos os dias nos distritos situados em nossa área de estudo. Se considerarmos que o universo de pessoas empregadas contabilizadas na região pela mesma pesquisa é de pouco mais de 350 mil trabalhadores, podemos induzir que há, ainda, grande número de viagens relacionadas a outras necessidades de deslocamento que não o trabalho, como busca por equipamentos e serviços públicos, lazer, além certamente das viagens de trabalhadores informais que precisam se mover pela cidade para sobreviver.

Antes de tratarmos dos dados sobre viagens, devemos registrar que a referida pesquisa soma quase 200 (duzentos) mil automóveis nos distritos em análise, o que afere uma taxa de motorização de 14 veículos para cada 100 habitantes. Comparaçāo indicativa do quadro socioeconômico em questão, taxa de motorização na cidade de São Paulo em 2007 era de 45 (quarenta e cinco) veículos por habitante.

As viagens diárias na área de proteção dos mananciais da Billings e da Guarapiranga são realizadas principalmente em veículos motorizados – 57% do total –, sendo 40 % em transporte coletivo e 17% em veículos individuais. Contudo, são muito significativos os 42% de viagens realizadas todos os dias nos chamados modos não motorizados, onde estão os deslocamentos a pé, que representam quase 99% das viagens não motorizadas, e de bicicleta. As viagens a pé foram majoritariamente – 94% do total – justificadas pela curta distância do percurso percorrido.

No geral, as viagens realizadas em meio de transporte coletivo registram média de 72 (setenta e dois) minutos cada, nas zonas OD da região. As viagens em meio de transporte

individual motorizado levam em média 40 minutos cada, enquanto viagens realizadas a pé tomam em média 18 minutos cada, praticamente o mesmo de cada viagem de bicicleta.

De acordo com a mesma pesquisa, 40% das mais de 2,2 milhões de viagens produzidas diariamente nos distritos analisados são motivadas pelo trabalho, o que significa quase 1 (um) milhão de viagens por dia. Entre os demais motivos, chama atenção o 1 (um) milhão de viagens diárias relacionadas à educação, a principal motivação individual, e o pequeno número de deslocamentos em razão da busca por emprego, que soma apenas 7 mil viagens diárias e não chega a representar 1% do total. Além disso, são apenas 3% de viagens motivadas pelo lazer, o que pode ser entendido como indicador importante da má qualidade de vida a que está submetida essa população.

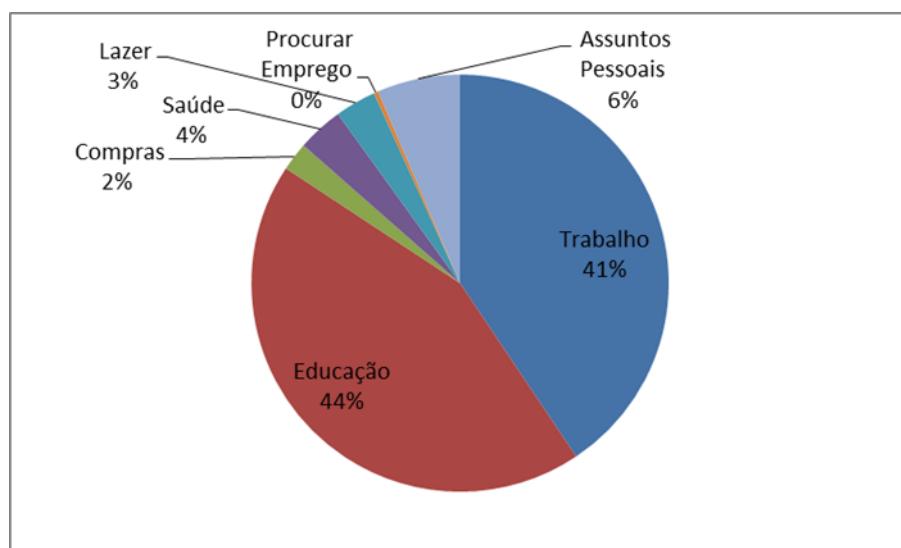


Gráfico 3.4: Viagens Diárias Produzidas por Motivo nos distritos da área de proteção dos mananciais sul (Pesquisa OD 2007)

Nas entrevistas com moradores da região, foi possível notar situação pouco homogênea entre os moradores em relação ao tema da mobilidade urbana. Muitos relataram ser este um grave problema tanto pelo tempo tomado nas viagens que realizam quanto pela oferta limitada de linhas de ônibus, causando transtornos aos trabalhadores e usuários de serviços públicos fora da região. Entretanto, aos aposentados e jovens que trabalham no próprio bairro essa não parece ser uma das principais preocupações.

Uma das moradoras que trabalha como empregada doméstica em residências a duas horas da sua aponta, inclusive, o transporte como a principal melhoria notada em Parelheiros ao longo dos 16 anos vivendo naquele distrito, diz ela: “*Olha, principais mudanças; eu morava no Nova América, já era um lugar bem mais difícil, assim, principalmente em*

transporte. Até hoje é. Por isso que eu mudei pra Parelheiros, porque lá só tem uma linha de ônibus, né, e só vem até Parelheiros. E em Parelheiros já tem mais linhas de ônibus, já tem mais ônibus, tem posto de saúde, tem colégio, então facilitou mais a minha vida depois que eu mudei pra lá por causa disso”.

Esse trecho da entrevista é sintomático do nível de desigualdades existentes dentro da própria área de proteção dos mananciais, produzindo a sensação de melhoria na condição de vida em moradora que deixou bairro Nova América situado na “periferia” de Parelheiros para zona mais central neste mesmo distritos, onde a disponibilidade de serviços públicos é comparativamente melhor, embora estejam entre os piores índices verificados na cidade.

A caracterização das condições de vida dos mananciais deve considerar, ainda, o alcance do sistema de coleta de esgoto e lixo, que compõe indicativo direto da relação entre moradia e meio ambiente. Os dados sobre a infraestrutura de saneamento básico são alarmantes. Nos distritos cujos territórios estão totalmente inseridos na área de proteção aos mananciais – Grajaú, Marsilac, Parelheiros e Socorro – os índices de domicílios ligados à rede pública de coleta de esgoto estão muito abaixo da média paulistana, atingindo apenas 3% em Marsilac, pouco mais de 30% em Parelheiros e 73% no Grajaú, o que pode representar uma população de quase 200.000 (duzentas mil) pessoas fora do sistema de coleta. Mais uma vez, Socorro destoa do padrão regional, com quase todas as residências servidas pelo serviço público de coleta de esgoto.

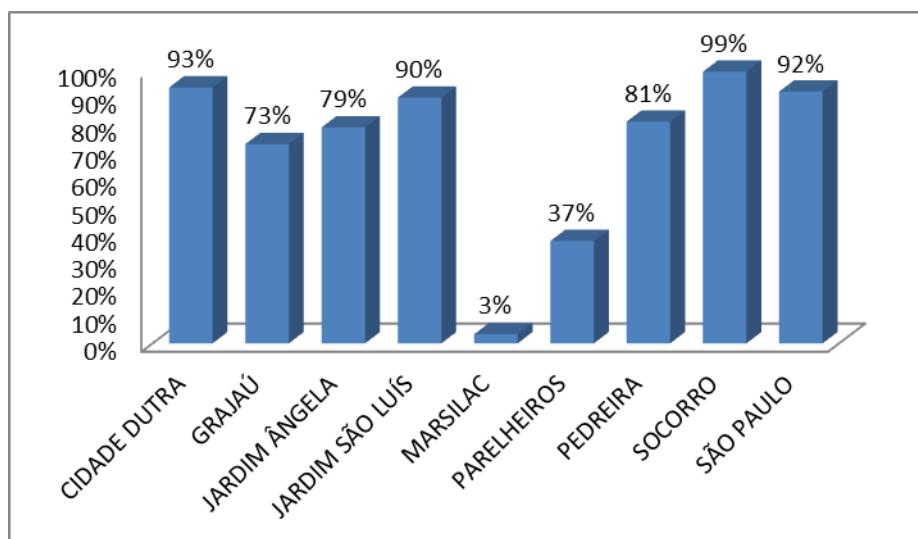


Gráfico3.5: Domicílios com esgotamento sanitário via rede geral de esgoto (%) – 2010

A pergunta sobre a disponibilidade de atendimento pelo sistema de coleta de esgoto entre os entrevistados revela que 6 (seis) dos 10 (dez) moradores não possuem ligação de sua

residência à rede coletora, tendo como soluções para o problema a utilização de fossas e o lançamento diretos em rios e córregos. Essa é a condição de todos os habitantes das áreas mais ao sul da região no distrito de Parelheiros e de metade dos moradores do Grajaú. O gráfico 3.6 a seguir indica o percentual de domicílios ligados à rede em 2000, demonstrando melhora geral no alcance do atendimento deste serviço público. É importante notar que praticamente dobraram os domicílios atendidos em Parelheiros, Grajaú e Pedreira.

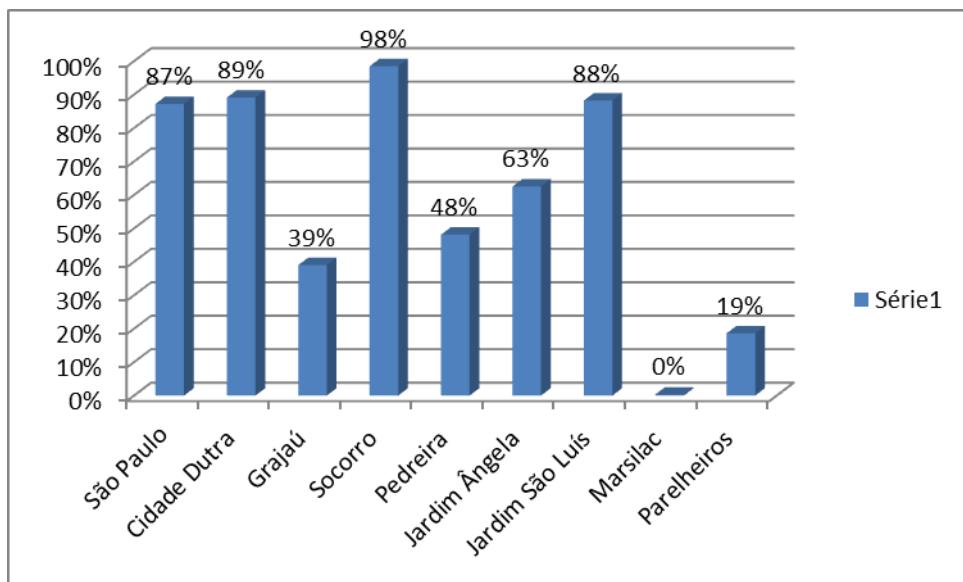


Gráfico 3.6: Domicílios com esgotamento sanitário via rede geral de esgoto (%) - 2000

De acordo com dados do censo de 2010, a coleta de lixo alcança praticamente todos os domicílios da área de proteção dos mananciais da Billings e da Guarapiranga. Esta condição foi confirmada por todos os moradores entrevistados, que afirmaram receber este tipo de serviço em suas moradias.

Outro dado interessante sobre a relação entre moradia e meio ambiente na região é a taxa de desmatamento de vegetação nativa, que, segundo dados da Secretaria Municipal de Verde e Meio Ambiente (SVMA), alcançou área total na cidade de São Paulo 5.345 (cinco mil trezentos e quarenta e cinco) hectares entre 1991 e 2000. Nos distritos estudados, a área total desmatada no período foi de pouco mais de 1.250 (um mil e duzentos e cinquenta) hectares ou quase 1/4 da área total de vegetação nativa suprimida no município.

Em entrevista a essa pesquisa, o representante da Prefeitura de São Paulo, que atua como gestor da Área de Proteção Ambiental (APA) Bororé – Colônia localizada na área dos mananciais sul, aponta a esse respeito: “*então o principal conflito que existe hoje com as moradias irregulares na APA, um dos principais, é a questão do esgoto e o outro é a própria*

questão da supressão da vegetação, onde está essa moradia que quase sempre se está em área de risco, é complicado, a gente tem uma região que tem muito desmoronamento, tem muita chuva, tem muita enchente, então toda essa época do ano que a gente tá chegando agora a gente tem um monte de problema com a população”.

O último aspecto que analisaremos neste esforço de entendimento sobre realidade socioambiental atual da região é a composição populacional em relação à cor ou raça. No geral, na região há menor presença de brancos em relação à cidade, já que são menos da metade da população em todos os distritos analisados, com exceção de Socorro onde são quase 75% e Grajaú onde são pouco mais de 50%.

Na cidade de São Paulo, 61% das pessoas se definem como brancos. Entre a população da região, há número maior de pardos e negros, quando comparada com a média municipal. A inversão desta relação no distrito de Socorro, onde o quadro socioeconômico alcança melhores resultados, é indicativo tanto das desigualdades raciais quanto das desigualdades territoriais existentes na cidade.

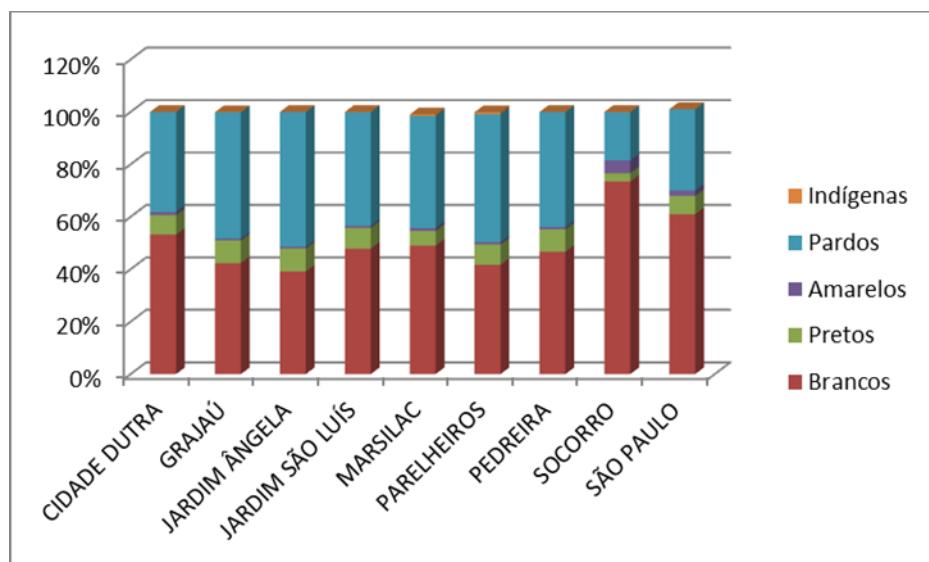


Gráfico 3.7: Composição populacional por cor de pele (IBGE, Censo 2010)

Como os moradores da região dos mananciais sul não foram perguntados sobre como se identificam em relação à cor ou raça, não analisaremos a composição dos entrevistados em relação a este aspecto. Contudo, os dados sobre cor da pele reforçam a vinculação entre a maior presença de pessoas que se declaram pardos ou pretos nas partes do território menos valorizadas e com pior oferta de serviços públicos e infraestrutura, evidenciando as marcas permanentes do escravismo e discriminação racial que fazer parte da formação do Brasil e também da cidade de São Paulo.

4. O ESTADO E A OCUPAÇÃO DOS MANANCIAIS EM SÃO PAULO

Neste capítulo, interessa-nos investigar as formas de relação entre o Estado e o processo de ocupação dos mananciais sul da cidade de São Paulo materializadas na promulgação de leis e proposição de políticas públicas, desde a década de 1970. Buscaremos observar o balanço entre o estabelecimento de objetivos voltados à proteção ambiental e às melhorias sociais, principalmente em relação à moradia, mas do que verificar os resultados efetivos de sua implementação. Assim, propõe-se uma leitura das ações do Estado, em seus vários níveis, que almeja recolher indicativos das correlações de forças sociais contidas em suas decisões, assim como dos traços ideológicos sobrepostos em seus projetos.

Ao longo da reconstituição das iniciativas levadas a cabo pelos governos estadual e municipal, notaremos uma clara transição entre a abordagem inicial que tratava a região de mananciais como área prioritária de proteção ambiental, orientando normas e políticas a garantir ou restaurar as condições de produção e de abastecimento público de água, para o reconhecimento da questão social enquanto parte inseparável da realidade.

Nesta primeira fase, podemos dizer que a questão social relacionada às condições de vida das centenas de milhares de pessoas moradoras dos mananciais foi remetida ao segundo plano das opções políticas estatais. A denominada Lei de Proteção aos Mananciais (LPM) de 1975 é um marco fundamental no processo de tornar ilegal, sob pretexto da impossibilidade de ocupação de área ambiental a ser protegida, o espaço de moradia de parcela da população paulistana para a qual o Estado não pretende destinar as leis urbanísticas nem o investimento público.

A situação de abandono desta população pelo Estado é similar ao ocorrido, no geral, com as áreas periféricas da região metropolitana de São Paulo e se insere na engrenagem de acumulação capitalista montada no Brasil após 1930, na qual o empreendimento urbano-industrial passa a prevalecer sobre a estrutura produtiva de base agrário-exportadora, concentrando a aplicação de recursos públicos em suas necessidades.

Neste contexto, a ilegalidade da ocupação dos mananciais contribuiu com a redução do custo de reprodução da força de trabalho pelo baixo valor da moradia, o que cria condições para manutenção de baixos salários à classe trabalhadora, além de excluir juridicamente aquela porção do território da cidade da abrangência de investimentos públicos, que podem,

assim, ser direcionados às áreas de moradia localizadas nas áreas centrais e industriais e empresariais.

Os resultados trágicos desta escolha são retratados ao longo deste trabalho e produzem uma mudança na perspectiva adotada pelo próprio Estado em relação à região. Essa mudança de rota é consequência da luta de setores organizados e pessoas que arduamente conseguiram fazer reconhecer às necessidades da população pobre moradora dos mananciais, sem, com isso, negar a importância de proteger suas águas. Assim, devemos ressaltar a imprescindibilidade da luta social na revisão do enfoque das políticas estatais para a região.

A história de luta⁸⁶ por condições dignas de moradia nos mananciais remete ao período de emergência de novas formas de organização social na cidade de São Paulo desde meados da década de 1960, inicialmente por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), que permitiram, juntamente com outras iniciativas a partir da década de 1970⁸⁷, a expressão das demandas da classe trabalhadora urbana num contexto de repressão social e política imposta pelo Estado sob a ditadura militar.

Ao final da década de 1970, Paul Singer⁸⁸ observa que rápida ascensão de movimentos de luta organizados por moradores de loteamentos irregulares na zona sul de São Paulo, que começam nesta região e se estendem, depois, para a zona leste e outras cidades da Grande São Paulo.

Analizando o processo de mobilização dos moradores de loteamentos irregulares na zona sul de São Paulo, o autor percebe possibilidades de articulação entre as lutas por moradia digna e o enfrentamento à lógica mais ampla de produção do espaço urbano na cidade.

Na medida em que o movimento contra os loteamentos irregulares mobiliza uma parcela crescente da população que mora na periferia da metrópole, é óbvio que ele não poderá continuar se limitando à mobilização de massas locais, tendo em vista resolver separadamente o problema específico de cada comunidade. A partir da generalização do problema, que é no fundo o da apropriação e uso do solo urbano pela maioria pobre da população, colocar-se-á a necessidade de procurar soluções globais, o seja, de formular um programa que assegura aquela população condições dignas de moradia (Paul Singer, 1980, op. cit., p. 96).

⁸⁶ Ver Paul Singer e Vinicius Caldeira Brant (org.). **São Paulo:** o povo em movimento. Editora Vozes, Petrópolis, 1980.

⁸⁷ Ver Eder Sader. **Quando novos personagens entram em cena:** experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo 1970-1980. 4.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

⁸⁸ Ver Paul Singer. Movimento de bairro. In: Paul Singer e Vinicius Caldeira Brant (org.). op.cit. pg. 95-96.

Ao longo da década de 1980, a questão da moradia em loteamentos irregulares é pautada por diversas organizações sociais na cidade de São Paulo, como os movimentos de bairro, movimento pela reforma urbana e movimentos de moradia, e apropriada também por partidos políticos, como o Partido dos Trabalhadores (PT). Além disso, a questão da ocupação dos mananciais passa a ser discutida pelo movimento ambientalista que emerge neste período.

No começo da década de 1990, convergem esforços em vários níveis de atuação do Estado que conjuntamente com organizações sociais como movimentos de moradia, da reforma urbana e ambientalista, entre outros, fazem emergir políticas públicas cujas diretrizes vislumbram atender tanto ambiente quanto habitantes das áreas de mananciais. Neste sentido, situam-se os esforços iniciados pela prefeitura de São Paulo no governo Luiza Erundina (PT), que contribui com o surgimento de uma nova abordagem política para os problemas daquela localidade (ISA, 2008).

Em entrevista a esta pesquisa, Ermínia Maricato, Secretária de Habitação no governo Luiza Erundina (1989 a 1992), afirma sobre esse período:

Por exemplo, no governo Erundina nós criamos um grupo que se chamava SOS Mananciais, de fiscalização. E junto quem dirigia [...] era a Sabesp. [...] Qual foi a nossa estratégia na época da Erundina? [...] Não era como o movimento ambientalista dizia que tinha que tirar todo mundo para cumprir a lei porque, simplesmente, você não tira um milhão de pessoas de um lugar. O que a gente tentava fazer, estrategicamente, era paralisar esse momento. Então, tinha que mexer na fiscalização. Segundo momento, recuperar aquilo que está lá. É possível? É. Urbanizar e retirar esgoto e, principalmente, fazer uma franja, um “buffer”, na área lindeira da represa que constituísse um filtro e uma zona de retenção de lixo sólido e de filtragem da água que vem. E tirar o esgoto da represa. Custa caro? Custa, muito caro. Mas, é uma forma de você recuperar a represa. E teria que ser, evidentemente, um projeto que liga governo federal, estadual e os municipais (Ermínia Maricato, op. cit.).

Neste sentido, a nova lei de proteção dos mananciais de 1997 assinala essa importante e tardia inflexão, originando as bases legais que produzirão políticas mais adequadas aos desafios existentes, possibilitando, com muito atraso, aumento nos investimentos em infraestrutura, saneamento básico, moradia e transportes, além de novas diretrizes para ordenamento do uso e ocupação do solo.

Assim, as políticas definidas já na primeira década dos anos 2000 possuem caráter consideravelmente distinto daquelas propostas há 30 (trinta) anos, equilibrando, ao menos no papel, as dimensões ambientais e sociais que compõe a realidade desta singular parcela da cidade de São Paulo e de sua região metropolitana. Longe de resolverem os problemas socioambientais existentes, as novas políticas convivem com desigualdades, injustiças e

carências que são as marcas permanentes das condições de vida neste território, como temos verificado ao longo desta pesquisa.

Ainda assim, essa mudança de perspectiva formal do Estado pode ser entendida como realização daquilo que Jacque Rancière⁸⁹ definiu como política, ou seja, o processo através do qual a massa amorfa institui-se de voz e, ao usá-la, faz com que as estruturas de poder tenham que se mover, num processo de questionamento e desentendimento político que caracteriza sua visão própria de democracia. Ou como bem definiu Francisco de Oliveira⁹⁰: “Política no sentido de Rancière é a reclamação das partes dos que não têm parte, e por isso se constitui em dissenso” (OLIVEIRA, 2007, p. 15).

A seguir, realizaremos resgate das principais políticas e leis propostas para as áreas de manancial da região metropolitana de São Paulo, desde a década de 1970, quando pela primeira vez se tornam foco de regulamentação específica. Trataremos também das leis e políticas voltadas aos mananciais da Guarapiranga e Billings, assim como aos distritos da cidade de São Paulo nelas inseridos. As iniciativas serão analisadas de acordo com a ordem cronológica de proposição.

4.1. Lei de Proteção dos Mananciais

Podemos identificar a promulgação da Lei Estadual N° 898/75, em 18 de dezembro de 1975, no governo de Paulo Egídio Martins, então na Aliança Renovadora Nacional (ARENA), e o estabelecimento de marco inaugural na ação estatal em relação às áreas de mananciais no Estado de São Paulo.

Esta lei “disciplina o uso do solo para a proteção dos mananciais, curso e reservatório de água, e demais recursos hídricos de interesse da Região Metropolitana da Grande São Paulo (artigo 1º - Lei nº 898/75)”. Nela, declaram-se áreas de proteção os reservatórios da Billings e Guarapiranga, e rios da região, como o Capivari e o Monos, além de outros corpos d’água localizados principalmente na Grande São Paulo, mas fora dos limites da área de interesse desta pesquisa.

⁸⁹ Ver Jacques Rancière. **O desentendimento: política e filosofia**. São Paulo, Editora 34, 1996.

⁹⁰ Ver Francisco de Oliveira. **Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento**. In: Francisco de Oliveira e Cibele Rizek (org.). **A era da indeterminação**. São Paulo, Boitempo, 2007.

Entre outras definições, a Lei 898/75 indica a necessidade de aprovação prévia de órgão da administração pública estadual para a “execução de arruamentos, loteamentos, edificações e obras, bem assim, a prática de atividades agropecuárias, comerciais, e recreativas (Artigo 3º Parágrafo Único – Lei nº 898/75)”. Além disso, determina a elaboração de lei específica para delimitação de áreas de maior e menor restrição inseridas nas áreas de proteção aos mananciais, fixando normas para formas de uso do solo permitidas, características de ocupação e aproveitamento, condições mínimas para parcelamento do solo e arruamento, e condições de coleta, transporte e destino final de lixo e esgoto, entre outras (Artigo 12º Lei nº 898/75).

Devemos destacar, ainda, o indicativo da necessidade de “regularização, transferência para outro local, ou supressão mediante indenização ou desapropriação” para as urbanizações, edificações e atividades existentes anteriormente à promulgação da lei (Artigo 10º Parágrafo Único – Lei nº 898/75). São definidas também sanções aos infratores que vão de advertência e aplicação de multas ao embargo e demolição de obras (Artigo 13º - Lei nº 898/75).

A Lei Estadual nº 1.172/76, promulgada em 17 de novembro de 1976, por Paulo Egydio Martins (ARENA), delimita as áreas de proteção aos mananciais e estabelece normas de restrição ao uso do solo nestas áreas, de acordo com determinações da Lei nº 898/75. São fixadas duas categorias com graus variados de restrições quanto ao uso do solo.

Basicamente, na 1ª categoria estão as áreas de maior restrição, compostas principalmente pelos corpos d’água e seus entornos, além de áreas remanescentes de vegetação nativa e de ocorrência de altas declividades, em consonância com os dispositivos do Código Florestal promulgado por meio da Lei Federal nº 4.771/65.

Na 2ª categoria, definem-se áreas de menor restrição em três níveis, classificadas como áreas ou faixas A, B e C, com variações em relação às densidades populacionais e usos permitidos ou proibidos. Não trataremos detalhadamente das diferenciações entre as classificações fixadas para as faixas A, B e C.

No entanto, interessa-nos entender que, resumidamente, a classe C localiza-se mais próxima aos reservatórios e rios, e, portanto, deve conter áreas de menor densidade populacional, que variam entre 6 (seis) e 24 (vinte e quatro) habitantes por hectare, e lotes de maior dimensão, que partem de 7.500 m² até 1.750m², sendo a variação tanto da densidade populacional quanto das dimensões dos lotes determinadas a partir da distância das margens

dos reservatórios. Quanto mais próximos ao recurso hídrico menor é a densidade populacional e maior é a área mínima dos lotes permitidos.

Obviamente, os padrões de ocupação definidos nesta faixa mais próxima aos mananciais tornam legal a presença de populações de alta renda ao mesmo tempo em que determinam como ilegal o padrão de ocupação de assentamentos típicos da população pobre, onde as dimensões dos lotes e adensamento são usualmente diferentes dos estabelecidos.

Além disso, nesta faixa, embora a lei aponte a permissão para atividades e edificações relacionadas à proteção dos mananciais e ao abastecimento público, são, também, autorizadas construções claramente vinculadas aos usos característicos da população de alta renda, como ancoradouros para embarcações de pequeno porte, rampas para lançamentos de barcos e praias artificiais, que legalizam a presença deste estrato populacional e de suas atividades recreativas dentro dos limites da área de proteção ambiental com maiores restrições quanto ao uso e ocupação do solo.

Ao mesmo tempo, não consta no instrumento legal qualquer menção às moradias de interesse social, infraestrutura para coleta de esgoto, ou equipamentos sociais que poderiam atender à população de baixa renda já residente nestas áreas quando da promulgação das leis de proteção aos mananciais. Mais do que isso, o artigo 22º da referida lei expressamente proíbe a extensão do sistema público de abastecimento e de esgoto sanitário aos lotes localizados na faixa C, que devem prever a instalação própria de sistemas de captação de água em poços e lançamento de esgoto em fossa séptica, de acordo com as normas legais.

Aqui, notamos relação entre a regulamentação decidida pelo Estado em seu intrínseco funcionamento com o processo geral de criação das condições de desresponsabilização do poder público sobre o atendimento aos direitos básicos da população residente na região, respaldados, a partir de então, por imperativos legais criados pelo próprio Estado.

Então, a faixa B é delimitada a partir do limite final da faixa C e estabelece densidade populacional entre 25 (vinte e cinco) e 34 (trinta e quatro) habitantes por hectare, e lotes com dimensões entre 1.300m² e 1.500 m². Em seguida, define-se a denominada faixa A, a mais afastada das margens dos reservatórios, onde a densidade populacional deve ser de até 50 (cinquenta) habitantes por hectare e lotes com, no mínimo, 500m².

Ou seja, mesmo os padrões definidos para as faixas mais distantes dos reservatórios tendem a converter em ilegalidade as ocupações usuais das populações pobres, que normalmente ocorrem em lotes de menor dimensão, assim como em níveis mais elevados de

densidade populacional. Além disso, ficam proibidas as condições de parcelamento do solo mais usualmente possíveis à população de baixa renda, que tende a ocupar lotes de menor dimensão.

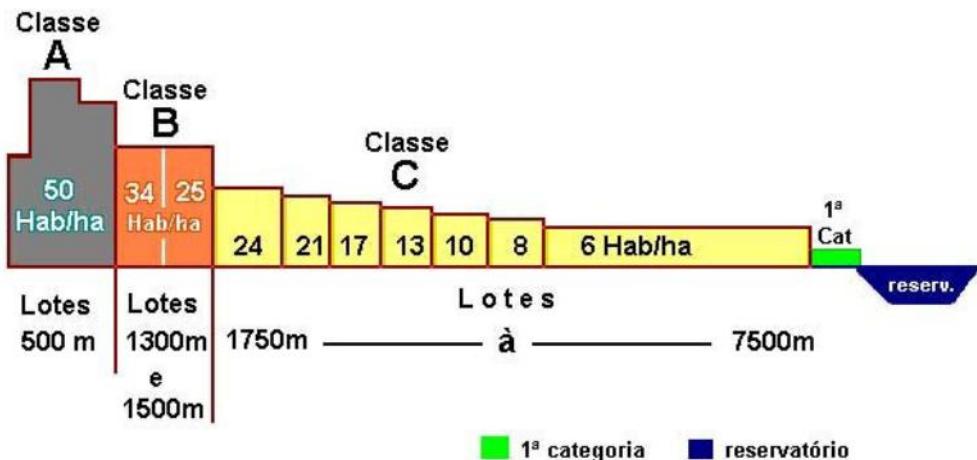


Figura 4.1: Padrões de densidade e loteamento em áreas de mananciais definidos na Lei 1.172/76 (CETESB, 2009)⁹¹

Assim, não obstante os mais de 300.000 (trezentos mil) moradores existentes na região, quando da promulgação da Lei nº 1.172/76, nela não há qualquer referência à moradia de interesse social, investimentos em políticas e equipamentos sociais, ou infraestrutura urbana, nem, tampouco, às alternativas para atendimento aos direitos básicos desta população.

Portanto, conforma-se o quadro legal decorrente da opção do Estado pelo tratamento da questão dos mananciais numa perspectiva que, a pretexto da proteção ambiental, ignora as questões sociais relacionadas às condições de vida de parcela muito significativa da população ali residente. Os efeitos desta opção serão trágicos, como vimos, tanto ao ambiente quanto às pessoas. Estão criadas as condições ideias para a dupla tragédia a que se refere esta pesquisa: injustiça social e degradação ambiental.

De acordo com Marcondes⁹², após a aprovação desta lei estadual, entre 1974 e 1980, a mancha urbana teve sua área ampliada em 33,65% (MARCONDES, 1999, p. 133), apontando

⁹¹ A figura extraída de: Marta Emerich, Apresentação sobre Lei Específica de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia do Alto Juquery. CETESB, 2011. Visualizado em: www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/2011/06/Audi%C3%A7%C3%A3o-1.pdf

⁹² MARCONDES, M. J. A. **Cidade e Natureza**. Proteção aos mananciais e exclusão social. São Paulo: Studio Nobel, EDUSP, FAPESP, 1999.

a intensidade do processo de transformação da área de proteção aos mananciais, “*com o surgimento de favelas na década de 1970 e uma grande quantidade de abertura e consolidação de loteamentos irregulares e precários a partir dos anos 80, tanto na Bacia da Billings como na Guarapiranga*” (ISA, 2008).

4.2. Política Estadual de Recursos Hídricos

Passados 15 (quinze) anos desde a criação das leis de proteção aos mananciais, é aprovada, por meio da Lei Estadual nº 7.663/91, e promulgada em 30 de dezembro de 1991 pelo Governador Luiz Antônio Fleury Filho (PMDB) a chamada Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos, considerada nesta pesquisa por iniciar uma mudança na orientação geral da ação do Estado em relação às áreas de mananciais, que culminará com publicação da denominada nova lei de proteção aos Mananciais, em 1997, como trataremos a seguir.

Novamente, devemos indicar que as mudanças nos marcos políticos e legais de enfrentamento dos conflitos existentes na ocupação dos mananciais sul da cidade de São Paulo não devem ser entendidas simplesmente sob o espectro das opções dos governantes, mas como resultado direto da luta dos movimentos de moradia e ambientalistas, entre outros, que, desde a década de 1970, pressionam o Estado por soluções para as crises social, urbana e ambiental vivenciadas na região.

Entre outras providências, interessa-nos na Lei Estadual nº 7.663/91 a criação de unidades de gerenciamento de recursos hídricos, descentralizadas a partir das delimitações das bacias hidrográficas, onde serão criados Comitês de Bacias Hidrográficas, com participação de representantes dos órgãos públicos estaduais, municipais e da sociedade civil. Os órgãos criados a partir desta lei devem, também, participar do processo de licenciamento ambiental de atividades nas áreas de mananciais, assim como atuar na fiscalização do uso e proteção dos recursos hídricos.

A Política Estadual de Recursos Hídricos instituiu a participação dos municípios no gerenciamento dos recursos hídricos e, ainda que timidamente, menciona também a

possibilidade de participação da sociedade civil, por meio de Associações de Usuários de Recursos Hídricos, além de universidades e institutos de ensino e pesquisa.

Mais importante, estabelece a referência das bacias hidrográficas enquanto unidades de formulação, gestão e fiscalização de políticas públicas. Essas bases territoriais serão tomadas posteriormente para elaboração das leis específicas das áreas de proteção da Billings e da Guarapiranga.

4.3. Programa Guarapiranga

O chamado Programa Guarapiranga foi criado em 1991 numa parceria entre o Governo do Estado de São Paulo, por meio da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp), e a Prefeitura Municipal de São Paulo, após o agravamento dos problemas ambientais ocorridos na Represa Guarapiranga, assim como a explosão no número de favelas e moradias precárias em seu entorno. Naquele ano, foi registrada ocorrência de enorme floração de algas no reservatório, indicativo do comprometimento das condições de abastecimento público pelos péssimos padrões de qualidade de suas águas.

Devemos lembrar que a legislação de proteção aos mananciais, vigente em 1991, não autorizava a ampliação da rede de abastecimento de água nem coleta e tratamento de esgoto nas áreas ocupadas da bacia, fazendo com que os esgotos produzidos fossem lançados na Represa sem qualquer tipo de tratamento, com exceção das moradias que dispunham de sistemas próprios de tratamento.

Os objetivos principais do Programa eram recuperar a qualidade das águas do manancial e reverter a tendência de degradação ambiental da bacia hidrográfica da Guarapiranga⁹³, sendo estruturado em 5 (cinco) eixos (ou subprogramas): i) serviços de água e esgoto; ii) coleta e disposição de lixo; iii) recuperação urbana; iv) proteção ambiental; v) e gestão da bacia, onde se previam ações de melhoria nas condições de fiscalização do uso e ocupação do solo, e promoção de atividades compatíveis com a proteção ambiental.

⁹³ Nelson Baltrusis e Ana Lúcia Ancona, O Programa Guarapiranga: Recuperação Ambiental e Saúde Pública. In: **Saúde e Sociedade** v.15, n.1, p.9-21, jan-abr 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902006000100003&script=sci_arttext>. Acesso em: 1º out. 2012.

A implantação do Programa Guarapiranga foi financiada pelo Banco Mundial, em contrato com o Governo do Estado de São Paulo, tendo orçamento inicial de US\$ 262 (duzentos e sessenta e dois milhões), e prazo inicial de execução cinco anos (1993 a 1997), sendo posteriormente ampliado até o ano 2000. Foram envolvidos diversos órgãos públicos estaduais e municipais, aspectos este destacado por Ricardo Araújo em entrevista a esta pesquisa: “*Nós criamos um caldo de cultura de operação que se baseava, em larga medida, no entendimento de que a Guarapiranga era um problema regional, não era um problema do Governo do Estado, nem da Prefeitura de São Paulo, era um problema de todo mundo, inclusive das prefeituras menores*” (ARAÚJO, op. cit.).

As ações de responsabilidade do governo estadual enfocavam principalmente a ampliação dos serviços de coleta e tratamento de esgoto, enquanto a prefeitura municipal priorizava ações de recuperação urbana, como reassentamento de famílias em áreas de risco, infraestrutura urbana, áreas de lazer e programas de educação ambiental, além de intensificar a fiscalização sobre uso e ocupação do solo. Até o ano 2000 foram realizadas obras de saneamento e urbanização em 14 (quatorze) áreas na Bacia da Guarapiranga.

Em avaliação sobre os resultados do Programa Guarapiranga para o projeto *Cities and Health*, parceria entre a Organização Mundial de Saúde (OMS), Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo e Prefeitura Municipal de São Paulo, Nelson Baltrusis e Ana Lúcia Ancona⁹⁴ afirmam:

Uma das grandes virtudes do Programa é atuar em ocupações irregulares e em favelas situadas na área de proteção dos mananciais, buscando encontrar soluções para a compatibilização da moradia dos pobres e a manutenção da qualidade ambiental da represa. Ainda que as soluções não tenham causado o efeito desejado, acreditamos que, ao intervir nestas áreas, o poder público demonstra a capacidade de reconhecer o problema, o que é o primeiro passo para resolvê-lo.

Na fase inicial do programa, a prefeitura de São Paulo, na gestão Luiza Erundina (PT), contribuiuativamente com formulação de políticas para a região, entre ela o Plano de Preservação e Manejo da Área do Município de São Paulo, com o objetivo de preservar o meio ambiente e melhorar as condições de vida da população, projetos de reurbanização de favelas através do GEUFAVELAS da Secretaria de Habitação (SEHAB), que realizou diversas obras com recursos do PROFAVELAS (UEMURA, 2000, p. 61-62), além da

⁹⁴ Nelson Baltrusis e Ana Lúcia Ancona, op.cit.

criação, em 1991, do grupo SOS Mananciais, voltado à fiscalização da região dos mananciais sul (ISA, 2008).

A esse respeito o Instituto Socioambiental⁹⁵ avalia que:

Mesmo considerando a incapacidade de conter a dinâmica de crescimento demográfico e urbano, pode-se afirmar que a forma de encarar o problema adotado pela equipe de habitação da gestão Luiza Erundina foi inovadora e formou um quadro de técnicos cujos objetivos foram qualificar o ambiente urbano, e que, por isso, mudaram a forma de gestão pública reconhecendo o direito à terra e moradia e fazendo projetos de intervenção quase cirúrgicos em áreas densamente ocupadas, respeitando sua forma de organização espacial e social, garantindo (mesmo que ainda não juridicamente) segurança de posse aos ocupantes.

Em 2001, já na gestão municipal de Marta Suplicy (2001-2004), o Programa Guarapiranga é encerrado e reformulado sob o nome Programa Mananciais, que passa a incorporar também a bacia da Billings, dando continuidade à política de urbanização de favelas na região, embora os investimentos em habitação popular não tenham sido considerados prioridade na agenda de investimentos (ISA, 2008).

O Programa Mananciais é mantido no governo de José Serra (PSDB) e Gilberto Kassab (então, DEM), que, de acordo com relatório de acompanhamento da política da habitação na cidade de São Paulo do Observatório dos Direitos do Cidadão⁹⁶, “deu continuidade ao programa e [...] vem empregando mais recursos nas áreas de mananciais do que a gestão anterior”. O mesmo relatório indica que o incremento nos investimentos municipais decorre não apenas da vontade política do governo municipal, mas também de pressão exercida pelo Ministério Público, que cobra reassentamento das populações moradoras de áreas de risco.

Entre janeiro de 2008 e dezembro de 2005, o Programa Mananciais prevê investir R\$ 1,3 bilhão em obras de urbanização e implantação de sistemas de água e de esgotos em 43 favelas e loteamentos precários urbanizados nas bacias Guarapiranga e Billings, na criação de parques e áreas de lazer, além de 6.300 novas unidades habitacionais. Os recursos são provenientes principalmente do Governo Federal, Prefeitura de São Paulo e Governo do Estado de São Paulo.

⁹⁵ ISA, 2008, op.cit.

⁹⁶ CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire. **Habitação**: controle social e política pública. São Paulo: Instituto Pólis, 2007.

4.4. Política de Regularização de Ocupações

Na gestão Paulo Maluf (então, PDS), é promulgada a lei de anistia aos imóveis irregulares – Lei Municipal nº 11.522, em 3 de maio de 1994. Esta lei expressamente indicava a exclusão das edificações localizadas nos mananciais das condições para regularização. Mesmo assim, segundo diagnóstico do Instituto Socioambiental⁹⁷: “*Por um tempo a proposta de anistia parecia que seria aplicada inclusive em mananciais, o que gerou controvérsias jurídicas e estimulou um forte adensamento da região já ocupada e novas ocupações*”.

Contudo, os governos Maluf e Pitta – (1993-1996) e (1997-2000) respectivamente – levam a cabo vigorosa política de expulsão da população favelada situada em áreas de interesse ao mercado imobiliário, baseada principalmente nas operações urbanas Faria Lima e Águas Espraiada, que promovem violentamente o processo de espoliação urbana, conforme apresentado por Lucio Kowarick⁹⁸.

Ao analisar as consequências destas políticas, Mariana Fix⁹⁹ indica que muitos moradores expulsos das favelas da Água Espraiada e abandonados à própria sorte foram se reestabelecer às margens da Billings e da Guarapiranga, muitas vezes em áreas de risco. Esse processo contribuiu para aumento nas ocupações de áreas nos mananciais, assim como adensamento de áreas já ocupadas. Entre seus efeitos diretos, podemos identificar a deterioração nas condições de moradia e inserção na cidade para as famílias expulsas das áreas centrais valorizadas e, ao mesmo tempo, aumento nas condições de degradação ambiental dos reservatórios pelo assentamento precarizado dessas populações em seus entornos.

De acordo com o Censo 2000, mais de 1.250.000 (um milhão duzentos e cinquenta mil) pessoas viviam nos distritos inseridos nas áreas de mananciais¹⁰⁰, sendo 204 (duzentos e quatro mil) moradores de favelas localizadas nesta região no município de São Paulo. A dimensão da ocupação dos mananciais alcança, então, patamar que inviabiliza o debate sobre remoção da população estabelecida, impondo a necessidade de formulação de alternativas em

⁹⁷ ISA, 2008, op.cit.

⁹⁸ Lucio Kowarick, op.cit.

⁹⁹ Mariana Fix, op.cit.

¹⁰⁰ Esse número considera a população total dos municípios de Cidade Dutra, Jardim São Luiz e Pedreira, que estão parcialmente situados na área de proteção aos mananciais.

políticas sociais, urbanísticas e ambientais para a região (ISA, 2008). A chamada nova lei dos mananciais resulta, com muito atraso, desta inevitável constatação.

4.5.Nova Lei de Proteção dos Mananciais

A chamada Nova Lei de Proteção aos Mananciais – Lei Estadual 9.866/97 –, promulgada em 28 de novembro de 1997 pelo Governador Mario Covas (PSDB), dispõe sobre as diretrizes e normas para proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional do Estado de São Paulo.

Em linhas gerais, essa lei significa inflexão na perspectiva estatal de atuação frente aos problemas encontrados nas áreas de mananciais, distanciando-se da fracassada abordagem que compreendia as regiões como áreas quase exclusivas de proteção ambiental, desconsiderando as questões sociais relacionadas aos milhões de moradores estabelecidos nestas áreas em toda a região metropolitana de São Paulo.

Em tempo, apenas na região dos mananciais sul da cidade de São Paulo, viviam, no ano de promulgação da Lei 9.866/97, cerca de 1 (um) milhão de pessoas¹⁰¹. Logo em seu 2º artigo estão dispostos os objetivos de integração entre programas e políticas habitacionais e a proteção ambiental, compatibilização entre ações de preservação aos mananciais com o uso e ocupação do solo e o desenvolvimento socioeconômico, e promoção à gestão participativas das áreas, entre outros.

Entre as principais mudanças determinadas pela Nova Lei de Proteção aos Mananciais está a previsão da elaboração de leis específicas para a criação e delimitação das Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais (APRM), que possibilitará abordagens próprias aos problemas e desafios de cada uma das áreas de manancial de interesse regional para o abastecimento público de água. A partir deste instrumento serão criadas, em 2006 e 2009 respectivamente, as Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica da Guarapiranga e da Bacia Hidrográfica da Billings, como veremos adiante. As APRMs devem ser originadas por meio de leis estaduais a partir da proposta dos Comitês de Bacias Hidrográficas e aprovadas pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH).

¹⁰¹ Dados aproximados a partir das contagens populacionais realizadas pelo Censo nos anos 1991 e 2000.

Além disso, é proposto também um Sistema de Gestão e Planejamento das APRMs, baseado no Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH) composto por órgão colegiado com participação estatal e da sociedade civil, órgãos técnicos e órgãos da administração pública. Ainda que permaneça a proporção minoritária de um terço de representantes da sociedade civil, como na Lei Estadual de Recursos Hídricos, verificam-se na Lei 9.866/97 possibilidades de democratização da gestão das áreas de manancial ao estabelecer caráter consultivo e deliberativo ao CBH e ampliar o escopo de atribuições desta instância.

A nova lei dos mananciais não retira a restrição ao parcelamento do solo, remetendo às leis específicas de cada bacia hidrográfica a definição de normas e diretrizes de uso e ocupação do solo. Contudo, cria o conceito de áreas de intervenção, com objetivo de disciplinar a aplicação das normas de proteção e recuperação dos mananciais e a implantação de políticas públicas. Assim, definem-se 3 (três) classes de áreas de intervenção, a saber:

- i) Áreas de restrição à ocupação (ARO);
- ii) Áreas de ocupação dirigida (AOD);
- iii) Áreas de recuperação ambiental (ARA).

Basicamente, as áreas de restrição à ocupação são aquelas de interesse à proteção e recuperação dos mananciais, além das áreas de preservação permanente estabelecidas nas leis ambientais. Já nas áreas de ocupação dirigida, são permitidos usos urbanos e rurais desde que não afetem negativamente as condições ambientais para produção de água e abastecimento. E nas áreas de recuperação ambiental são abrangidos os usos e ocupações que comprometem a qualidade ambiental dos mananciais e, por isso, devem ser alvo de ações de recuperação.

Como dissemos, cabe à lei criadora de cada ARPM definir suas normas urbanísticas e ambientais próprias, em conformidade com as diretrizes estabelecidas na nova lei dos mananciais e demais dispositivos legais municipais e federal.

A nova lei de proteção dos mananciais estabelece condições para a implantação de infraestrutura de esgotamento sanitário, coleta de lixo, energia elétrica, além de outras obras emergenciais quando as condições ambientais ou sanitárias representam risco à saúde humana ou ao abastecimento público de água, desde que constantes no Plano Emergencial de Recuperação dos Mananciais da Região Metropolitana de São Paulo.

A previsão deste dispositivo do Plano Emergencial criou condições para que no intervalo entre as promulgações da nova lei dos mananciais, em 1997, e das leis específicas da Guarapiranga, em 2006, e de Billings, em 2009, pudessem ser realizadas 1.088 (um mil e

oitenta e oito) intervenções de abastecimento de água, saneamento, e energia em 300 (trezentos) loteamentos irregulares na região (ISA, 2008).

As obras realizadas de forma emergencial receberam, entretanto, críticas de setores ambientalistas, como o Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental (PROAM), participante, desde 2003, da campanha Billings Te Quero Viva!¹⁰², que afirma: “*As prefeituras passaram a executar as chamadas “obras emergenciais”, ou de infra-estrutura, para os bairros clandestinos, sem nenhum critério ambiental, a não ser algumas hilárias justificativas de marketing verde, como “calçada ecológica”, “bairros ecológicos”, “asfalto ecológico”, etc¹⁰³.*”.

Por outro lado, no geral, encontram-se visões positivas entre os analistas das possibilidades abertas com a promulgação da lei nº 9.866/97. A esse respeito, urbanistas da Universidade Mackenzie concluem:

Principalmente a partir de 1997, com a aprovação da “nova Lei de Proteção e Recuperação dos Mananciais”, novos instrumentos de planejamento e gestão começaram a ser construídos para equacionar os problemas relativos não somente à degradação dos mananciais, mas também à melhoria da qualidade de vida de seus habitantes¹⁰⁴.

Assim, podemos identificar na nova lei dos mananciais tentativa do Estado em reparar o equívoco contido na abordagem das leis de proteção ambiental elaboradas na década de 1970, estabelecendo novo marco legal que reconhece a questão social emergente da ocupação dos mananciais. O atraso de quase duas décadas deve ser registrado, pois dele decorre parte das péssimas condições de vida a que estão submetidas as populações moradoras da região, assim como dos altos índices de poluição ambiental dos reservatórios.

¹⁰² A campanha existe desde 1993, reunindo 120 organizações não governamentais.

¹⁰³ Relatório *Billings 84 anos*, PROAM, 2009. Disponível em: <<http://www.proam.org.br/programas.asp>>. Acesso em 11 out. 2012.

¹⁰⁴ Angélica Alvim, Gilda Bruna e Volia Kato, *Políticas ambientais e urbanas em áreas de mananciais: interfaces e conflitos*. In: Cadernos Metrópole nº 19 (pp. 143-164) 1º semestre de 2008.

4.6. Plano Diretor Municipal

A promulgação do Plano Diretor Estratégico (PDE) da cidade de São Paulo, em 13 de setembro de 2002 pela Prefeita Marta Suplicy (PT), constitui-se numa importante iniciativa política do governo municipal para lidar com a questão da proteção ambiental e ocupação dos mananciais localizados no município. Sobre este instrumento colocaram-se grandes expectativas em razão da vinculação do partido político a frente do governo com setores progressistas organizados na cidade, além das relações históricas estabelecidas entre o Partido dos Trabalhadores e os movimentos pela reforma urbana e moradia.

Muitas análises apontam avanços do plano diretor de 2002 em relação ao tema da moradia. A União dos Movimentos de Moradia (UMM) apresentou nas plenárias de revisão deste Plano Diretor, que vem sendo realizada em 2013 pela gestão Fernando Haddad (PT), balanço¹⁰⁵ no qual se afirma:

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 tem uma visão avançada no que se refere a construção de uma cidade includente, com o respeito ao direito à moradia a todos e todas. [...], defende a moradia, especialmente para os mais pobres, nas áreas infraestruturadas da cidade, a regularização fundiária e a urbanização das favelas e o cumprimento da função social da propriedade. O plano propõe a reversão do modelo de periferização e de ocupação de áreas ambientalmente frágeis, rompendo a exclusão sócio-territorial a que estamos submetidos.

Ao mesmo tempo, o mesmo balanço indica, por outro lado, que “*No entanto, não foi o que vimos na sua implementação. Enquanto os instrumentos destinados ao mercado imobiliário foram todos regulamentados e implementados, os artigos destinados à moradia dos mais pobres parecem ter, literalmente, sumido do mapa*” (UMM, op.cit.).

Para Sidney Bernardini¹⁰⁶, que analisa o processo de elaboração do PDE, houve significativa participação da sociedade em seus diversos segmentos e organizações ao longo das etapas de discussão anteriores à aprovação da lei. Entre os pontos de conflito entre os setores envolvidos, o autor se refere principalmente à criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), incluindo a proposta de estabelecimento de tipo especial de ZEIS em Áreas de Proteção aos Mananciais (ZEIS 4), que opunha as entidades representantes do setor

¹⁰⁵ Visualizado no Blog da urbanista Raquel Rolnik, em 20/05/2013: <http://raquelrolnik.wordpress.com/2013/05/29/plano-diretor-de-sao-paulo-avaliacao-da-uniao-dos-movimentos-de-moradia/>

¹⁰⁶ Negociando o território: a formulação do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (2002-2004). In: Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 14, n. 27, pp. 135-154, jan/jun 2012.

imobiliário, contrárias à medida, e os movimentos populares e de reforma urbana, favoráveis à proposta.

Neste sentido, apresenta-se também a análise de grupo de urbanista da Universidade Mackenzie¹⁰⁷: “[...] não se pode negar que o novo plano representa um importante avanço principalmente quanto à definição da política de desenvolvimento urbano e ambiental do município, reforçando a função social da propriedade urbana, as políticas públicas e a gestão democrática da cidade [...]”. Ao mesmo tempo, as autoras verificam limitações no PDE, pois: “Embora o PDE parta do princípio que a Política Ambiental deva seguir articulada à de Desenvolvimento Urbano, cai em contradição ao definir diretrizes específicas para cada política em separado, olhando o conjunto de problemas sob a ótica setorial uma vez que esses se encontram articulados em sua origem”.

Finalmente, o urbanista Nabil Bonduki, vereador pelo PT e relator do processo de elaboração do Plano Diretor na Câmara Municipal de Vereadores em 2002, além de avaliação muito positiva sobre o processo de elaboração e conteúdo do plano diretor¹⁰⁸, identifica a questão da ocupação dos mananciais como um dos desafios urbanos mais importantes para São Paulo no século XXI, tendo como objetivo principal “eliminar o processo de ocupação na Macrozona de Proteção Ambiental” pela criação de novo sistema de fiscalização, com a participação da sociedade.

Por outro lado, Flávio Villaça¹⁰⁹ critica intensamente os planos diretores, em geral, caracterizando-os como farsa que:

“ajudam a sustentar a visão de uma salvação tecnocrática”, manifestando a força da tecnocracia existente no Brasil e encobrindo o fracasso das classes dominantes em resolver os problemas urbanos. Em seguida, o autor analisa especificamente o plano diretor de São Paulo, que considera um conjunto de “generalidades que não obriga ninguém a fazer ou deixar de fazer nada”.

Basicamente, o Plano Diretor insere as Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Billings e da Guarapiranga numa Macrozona de Recuperação Ambiental que extrapola seus limites e ocupa praticamente todas às extremidades do território paulistano ao sul, norte, noroeste, e em partes dos limiares leste e oeste da cidade.

¹⁰⁷ Angélica Aparecida Tanus Benatti Alvim, entre outros, A modernidade e os conflitos sócio - ambientais em São Paulo: um olhar sobre o Plano Diretor Estratégico Municipal. In: Encontro da ANPPAS 23 a 26 de maio de 2006, Brasília-DF.

¹⁰⁸ Nabil Bonduki, O Plano Diretor Estratégico de São Paulo. In: Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento. Anablume, São Paulo, 2007.

¹⁰⁹ Flávio Villaça, As ilusões do Plano Diretor, 2005. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em: 12 out. 2012.

Na Macrozona de Proteção Ambiental, define-se que “*os núcleos urbanizados, as edificações, os usos e a intensidade de usos, e a regularização de assentamentos, subordinar-se-ão à necessidade de manter ou restaurar a qualidade do ambiente natural e respeitar a fragilidade dos seus terrenos*” (Artigo 148 - Lei Municipal Nº 13.430/2002).

Nesta macrozona se estabelecem 3 (três) classes de subdivisão, a saber: i) Macroárea de Proteção Integral; ii) Macroárea de Uso Sustentável; e iii) Macroárea de Conservação e Recuperação. A Figura 4 apresenta o macrozoneamento proposto no Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo, em 2002.

As três subdivisões compõem o território inserido nas áreas de proteção dos mananciais sul, que majoritariamente é subdividido como Macroáreas de Uso Sustentável, embora em sua parte central, entre as represas Guarapiranga e Billings, assim como em seus extremos a oeste da Guarapiranga e aleste da Billings estejam áreas destinadas à Conservação e Recuperação. Ainda, no extremo sul da região, dentro da APA Capivari-Monos e próxima a Serra do Mar, localiza-se área de Proteção Integral.

Nas Macroáreas de Proteção Integral, estão contidas as porções do território paulistano que fazem parte “das reservas florestais, parques estaduais, parques naturais municipais, reservas biológicas e outras unidades de conservação que tenham por objetivo básico a preservação da natureza (artigo 151 PDE)”. São áreas de alta restrição ao uso e ocupação do solo, onde está o distrito de Marsilac, que possui população pouco superior a oito mil habitantes, segundo o Censo 2010.

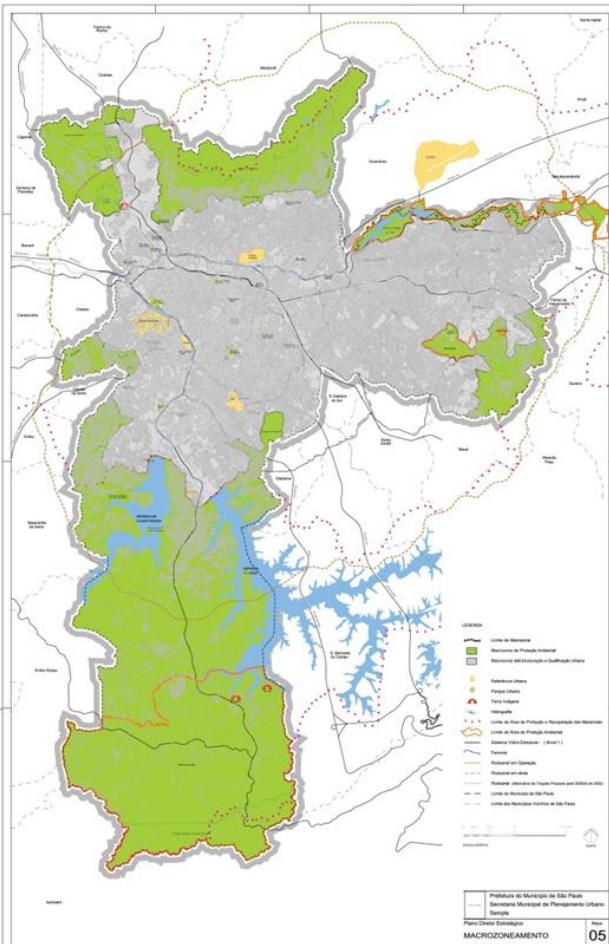


Figura 4.2: Macrozoneamento da cidade de São Paulo - PDE 2002

As Macroáreas de Uso Sustentável abrangem as Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs), e têm como função principal a compatibilização entre conservação da natureza e uso sustentável recursos naturais, permitindo usos econômicos e parcelamentos destinados a chácaras, desde que consonantes com a proteção ambiental.

A maior parte do território e a menor parcela populacional da área de proteção aos mananciais sul inserem-se nesta macroárea, incluindo todo o distrito e Parelheiros, com mais de cento e trinta mil habitantes (CENSO, 2010), e partes dos distritos de Socorro – quase quarenta mil moradores (CENSO, 2010) –, e Jardim Ângela, cuja população aproxima-se de trezentos mil pessoas (CENSO, 2010).

O PDE indica a possibilidade de instrumentos urbanísticos e ambientais previstos no Estatuto das Cidades, como o zoneamento ambiental, a transferência do direito de construir, o termo de compromisso ambiental, além das Zonas Especiais de Produção Agrícola e Extração Mineral (ZEPAG) e Zonas Especiais de Proteção Ambiental (ZEPAM). Além disso, são

previstas diversas Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) em praticamente todos os distritos da região, mais especialmente no Grajaú, Jardim Ângela e Parelheiros.

A Rede Estrutural de Eixos e Polos de Centralidades contidos no PDE indica a construção de equipamentos sociais como os Centros Educacionais Unificados (CEU) em Parelheiros, Cidade Dutra, Pedreira e Grajaú, além de Centralidades Polares a Qualificar nestes mesmos distritos, e Centralidade Lineares a Qualificar ao longo das avenidas Senador Teotônio Vilela, Belmira Marinho e Robert Kennedy, que são as únicas vias com obras de melhorias previstas no PDE em toda a área de proteção dos mananciais sul, não obstante a gritante carência em termos de mobilidade urbana verificados na região.

Finalmente, as Macroáreas de Conservação e Recuperação são definidas como “*áreas impróprias à ocupação urbana do ponto de vista geotécnico, áreas com incidência de vegetação remanescente significativa e aquelas que integram os mananciais prioritários para o abastecimento público regional e metropolitano onde a ocupação urbana ocorreu de forma ambientalmente inadequada*” (artigo 153 PDE). O objetivo principal dessas áreas é a qualificação dos assentamentos existentes, buscando reduzir a degradação ambiental decorrente da ocupação do território.

A maior parte de população moradora na área de proteção ao manancial sul ocupa áreas destinadas à Conservação e Recuperação. O PDE indica o uso do instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social, identificadas como ZEIS 4 em favelas e loteamentos precários em Áreas de Proteção de Recuperação dos Mananciais, nos distritos de Cidade Dutra, Jardim Ângela, Jardim São Luis, Grajaú, Pedreira, Parelheiros e Socorro .

De acordo com o artigo 170 do PDE, as ZEIS 4 são:

glebas ou terrenos não edificados e adequados à urbanização, localizados em áreas de proteção aos mananciais, ou de proteção ambiental, localizados na Macroárea de Conservação e Recuperação, [...], destinados a projetos de Habitação de Interesse Social promovidos pelo Poder Público, com controle ambiental, para o atendimento habitacional de famílias removidas de áreas de risco e de preservação permanente, ou ao desadensamento de assentamentos populares definidos como ZEIS 1 por meio desta lei, ou dos planos regionais ou de lei, e situados na mesma sub-bacia hidrográfica objeto de Lei de Proteção e Recuperação dos Mananciais.

A Figura 4.3 indica as Macroáreas definidas nas diretrizes de uso e ocupação do solo:

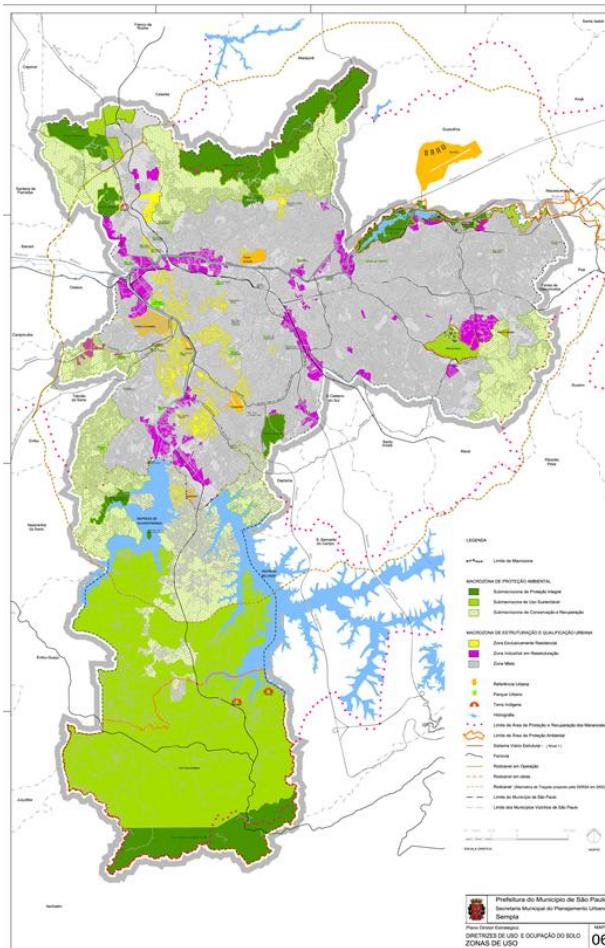


Figura 4.3: Diretrizes municipais de usos e ocupação do solo (PDE, 2002).

O PDE define como ZEIS 1:

áreas ocupadas por população de baixa renda, abrangendo favelas, loteamentos precários e empreendimentos habitacionais de interesse social ou do mercado popular, em que haja interesse público expresso por meio desta lei, ou dos planos regionais ou de lei específica, em promover a recuperação urbanística, a regularização fundiária, a produção e manutenção de Habitações de Interesse Social – HIS, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local.

Desta forma, a proposição da utilização das ZEIS enquanto instrumento urbanístico que reconhece a presença e as necessidades da população de baixa renda na área de proteção dos mananciais sul é, sem dúvida, um passo importante no sentido de enfrentamento desta urgente questão. Contudo, sua abrangência parcial sobre o conjunto do território ocupado por moradias precárias e favelas na região pode ser entendida como limitação do planejamento urbano consolidado no PDE em relação à totalidade do problema.

Mesmo assim, o PDE claramente indica, enquanto diretriz, a necessidade de compatibilização entre proteção ambiental e melhorias na oferta de políticas e equipamentos públicos à população residente na área, fortalecendo um mudança na perspectiva estatal em relação aos conflitos existentes na região.

Neste sentido, a regulamentação do PDE por meio da Lei Municipal Nº 13.885 em 25 de agosto de 2004, ainda na gestão Marta Suplicy, reforça a necessidade de subordinação do ordenamento territorial das ocupação em áreas de manancial à necessidade de preservação e recuperação ambiental dos terrenos ao mesmo tempo em que aponta o objetivo de “*tratar conjuntamente os problemas sociais e ambientais e os vetores de desenvolvimento, conjugando vários esforços para reverter a lógica da ocupação irregular dos mananciais*” (artigo 66 Lei Municipal Nº 13.885/2004).

Assim, são propostas seis subdivisões segundo classes de usos para a Macrozona de Proteção Ambiental:

I - zona mista de proteção ambiental - ZMp: porções do território destinadas à implantação de usos urbanos, de baixa densidade de construção, com gabarito de altura máxima de até 15 (quinze) metros para as edificações;

II - zona de proteção e desenvolvimento sustentável - ZPDS: porções do território destinadas à conservação da natureza e à implantação de atividades econômicas compatíveis com a proteção dos ecossistemas locais, de densidades demográfica e construtiva baixas;

III - zona de lazer e turismo - ZLT: porções do território destinadas aos usos de lazer, turismo e atividades correlatas, vinculados à preservação da natureza, de densidades demográfica e construtiva baixas;

IV - zona exclusivamente residencial de proteção ambiental - ZERp: porções do território destinadas exclusivamente ao uso residencial, de densidades demográfica e construtiva baixas;

V - zona especial de preservação - ZEP: porções do território destinadas à reservas florestais, parques estaduais, parques naturais municipais, reservas biológicas e outras Unidades de Conservação que tenham por objetivo básico a preservação da natureza e atividades temporárias voltadas à pesquisa, ao ecoturismo e à educação ambiental, de densidades demográfica e construtiva baixas;

VI - zona centralidade polar de proteção ambiental - ZCPp: a porção do território da Macrozona de Proteção Ambiental destinada à localização de atividades típicas de centros regionais, caracterizada pela coexistência entre os usos não residenciais e a habitação, porém com predominância de usos não residenciais compatíveis e toleráveis, com gabarito de altura máxima de até 15m (quinze metros) para as edificações;

VII - zona centralidade linear de proteção ambiental - ZCLp: lotes com frente para trechos de via internos ou lindeiros à Macrozona de Proteção Ambiental numa faixa de 40m (quarenta metros) medidos a partir do alinhamento, destinados à localização de atividades típicas de centros regionais, caracterizados pela coexistência entre os usos não residenciais e a habitação, porém com predominância de usos não residenciais compatíveis e toleráveis, com gabarito de altura máxima de até 15m (quinze metros) para as edificações.

A regulamentação do PDE determina também que na Macrozona de Proteção Ambiental fica a ultrapassagem do potencial construtivo báscio, impedindo a utilização de instrumentos urbanísticos como outorga onerosa de potencial construtivo para os imóveis nela localizados. Além disso, são detalhadas condições para construção de edificações, parcelamento do solo e instalação de usos nas ZEIS 4, localizadas em áreas de proteção dos mananciais, que, grosso modo, normatizam as condições para construção de habitação de interesse social, além de equipamentos sociais e parcelamentos dos solo.

Ademais, foram propostos os Planos Regionais Estratégicos (PREs) para cada uma das 31 (trinta e uma) subprefeituras da cidade, que devem “*apresentam diretrizes urbanísticas e ambientais visando à correção das desigualdades sociais e regionais específicas de cada distrito que compõe a Subprefeitura inserida nas diferentes 'Macroáreas e Macrozonas'*” (Artigo 54, Lei 13.885/2004), de acordo com as diretrizes e zoneamento propostos no PDE. As diretrizes da Política de Desenvolvimento Urbano Ambiental propostas para a zona sul de São Paulo assinalam, novamente, os objetivos de enfrentamento do duplo desafio de proteção ambiental e melhorias sociais.

4.7. Planos Regionais Estratégicos

Os Planos Regionais Estratégicos (PRE) agrupam os Planos de Habitação e de Circulação Viária e Transportes, que deveriam ser apresentados à Câmara Municipal, como indicado nos artigos 6 e 271 do Plano Diretor. O processo de elaboração dos planos foi

conflituoso, marcado pela interferência de decisões judiciais e embates entre setores organizados da sociedade, órgão da justiça e prefeitura, como demonstra Flávio Villaça¹¹⁰, naquilo que ele considera “uma rica e variada experiência de prática de planejamento, participação popular e debate público”. Segundo o autor, a aprovação do Planos Regionais foi acompanhada de perto pelos setores populacionais de alta renda, atentos à defesa de seus interesses.

A seguir analisaremos brevemente os Planos Regionais Estratégicos (PRE) das subprefeituras inseridas nas áreas de proteção ambiental, buscando entender as abordagens propostas em relação à questão da moradia e da proteção ambiental, assim como eventuais detalhamentos nas políticas urbanas e ambientais indicadas no PDE.

Assim como o Plano Diretor, os Planos Regionais elaborados na gestão municipal do PT significam a consolidação formal de plano de ação política que, em termos de planejamento urbano, reconhece a exigência do enfrentamento dos problemas sociais presentes na região, apontando numa perspectiva que os identifica conjuntamente aos problemas ambientais.

Ainda assim, devemos analisar os instrumentos de planejamento urbano e ambientais, como o PDE e PRE, enquanto proposições de diretrizes políticas que devem nortear as ação de agentes públicos e privados em relação principalmente ao ordenamento do uso e ocupação do solo. A implementação efetiva de políticas públicas e a fiscalização do cumprimento destas diretrizes não se realizam, portanto, naturalmente a partir da aprovação destas leis, sendo, em geral, pouco mais do que uma carta de intenções, como demonstra Flávio Villaça¹¹¹.

4.7.1. Plano Regional Estratégico Subprefeitura Capela do Socorro

Na subprefeitura de Capela do Socorro, localizam-se os distritos de Cidade Dutra, cujo território está parcialmente inserido na área de mananciais, além de Grajaú e Socorro, ambos totalmente dentro da zona de proteção ambiental. Nesta subprefeitura vivem quase 600.000 (seiscentos mil) habitantes de acordo com o censo de 2010.

¹¹⁰ As ilusões do Plano Diretor, 2005. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em: 12 out. 2012.

¹¹¹ Flávio Villaça, op.cit.

A partir das diretrizes de uso e ocupação definidas no PDE o Plano Regional de Capela do Socorro indica distribuição das seguintes zonas em seu território inserido na Macrozona de Proteção Ambiental; zonas mistas de proteção ambiental (ZMp) na porção central situada entre as represas Guarapiranga e Billings, onde permite-se usos urbanos de baixa densidade e edifícios de até 15 (quize) metros, dentro da Macroárea de Conservação e Recuperação, que contem também zonas exclusivamente residenciais de proteção ambiental (ZERp) em áreas próximas às margens leste da Represa Guarapiranga, e zonas de lazer e turismo (ZLT am) áreas nas margens da Billings e Guarapiranga. Há várias áreas destinadas às ZEIS dentro das ZMps, principalmente no Grajaú.

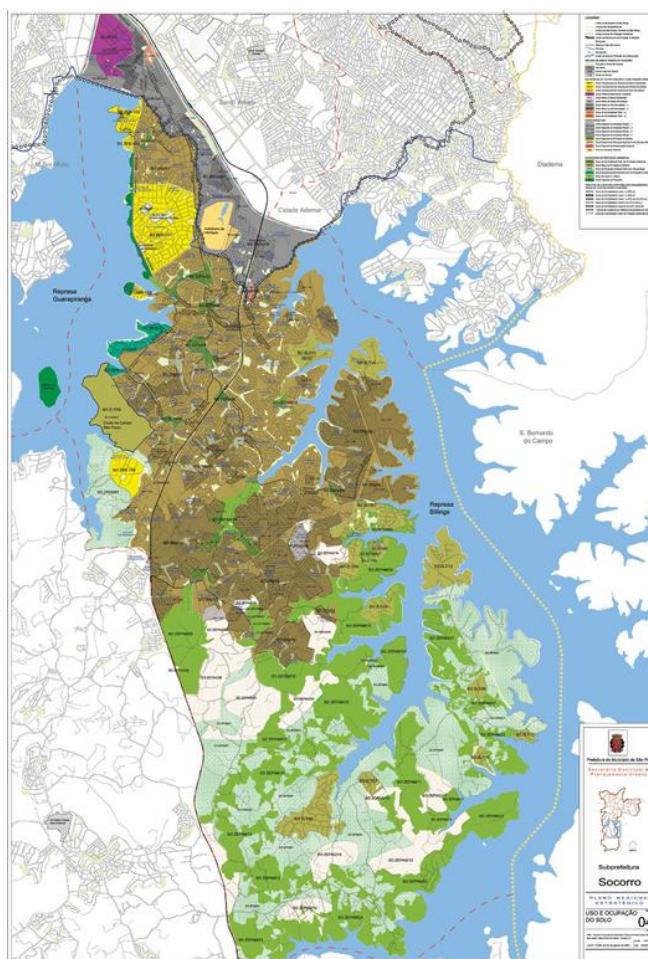


Figura 4.4: Diretrizes de uso e ocupação do solo Plano Regional Estratégico Subprefeitura de Capela do Socorro

Nos terrenos da Macroárea de Conservação e Recuperação, o PRE da Capela do Socorro indica prioridade às necessidades de moradia e infraestrutura urbana às populações de baixa renda, prevendo a delimitação das ZEIS e requalificação e melhorias dos assentamentos existentes, além da regularização de loteamentos, intensificação no atendimento relativo aos

serviços públicos e equipamentos sociais, desde que em conformidade com a legislação de proteção aos mananciais.

Na Macroárea de Uso Sustentável, na porção sul do território, são definidas zonas de maior restrição ao uso urbano, que priorizam o usos rurais e atividades definidas como sustentáveis, como o ecoturismo e turismo cultural. Determina-se prioridade ao impedimento de novos parcelamentos, favelas e invasões. Nestas áreas, delimitam-se principalmente zonas de proteção de desenvolvimento sustentável (ZPDS) e zonas especiais de proteção ambiental (ZEPAMs).

4.7.2. Plano Regional Estratégico Subprefeitura Cidade Ademar

Na subprefeitura de Cidade Ademar, está o distrito de Pedreira, que possui parte de seu território na área de mananciais e população de quase 150.000 (cento e cinquenta mil pessoas), pelo Censo de 2010. O PRE define, nas áreas contidas na Macrozona de Proteção Ambiental, a conformação de zonas mistas de proteção ambiental (ZMp) em praticamente toda extensão do distrito de Pedreira, prevendo a delimitação de diversas ZEIS nestas zonas. Nas áreas situadas próximas às margens da Represa Billings, são apontadas como zonas especiais de proteção ambiental (ZEPAM) e zonas exclusivamente residenciais de proteção ambiental (ZERp).

Desta forma, o PRE de Cidade Ademar reproduz a linha geral de planejamento do ordenamento territorial estabelecido no Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo, buscando afirmar a necessidade de políticas voltadas ao atendimento das necessidades de moradia e serviços públicos pela população pobre, sem, com isso, desconhecer a importância ambiental de seu território..

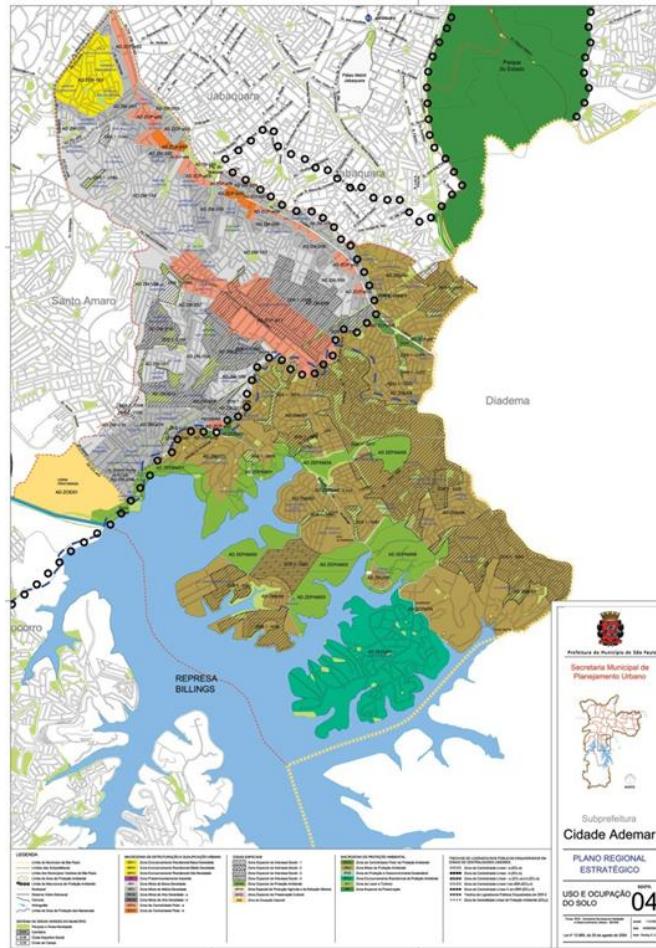


Figura 4.5: Diretrizes de uso e ocupação do solo Plano Regional Estratégico Subprefeitura de Cidade Ademar

4.7.3. Plano Regional Estratégico Subprefeitura M'Boi Mirim

A Subprefeitura do M'Boi Mirim abriga os distritos de Jardim Ângela e Jarim São Luis, que juntos possuem população superior a 560.000 (quinhento e sessenta mil pessoas), conforme contagem realizada pelo Censo 2010. O PRE desta subprefeitura indica que suas áreas localizadas na Macrozona de Proteção Ambiental ocupam as Macroáreas de Conservação e Recuperação Ambiental e Macroárea de Proteção Integral. Na primeira, prevalecem basicamente zonas de lazer e turismo (ZLT) em praticamente todos os locais à beira da Represa Guarapiranga, com exceção a uma pequena área destinada à zona exclusivamente residencial de baixa densidade (ZER), e o Parque Ecológico da Guarapiranga. O restante de sua extensão são zonas mistas de proteção ambiental (ZMp), onde se prevêem diversas ZEIS. Na segunda, duas áreas são destinadas à zonas de proteção e desenvolvimento

sustentável (ZPDS), sendo uma limítrofe ao Parque Ecológico e suscedida em direção oeste por uma ZEPAM, onde logo após se inicia a segunda ZPDS.

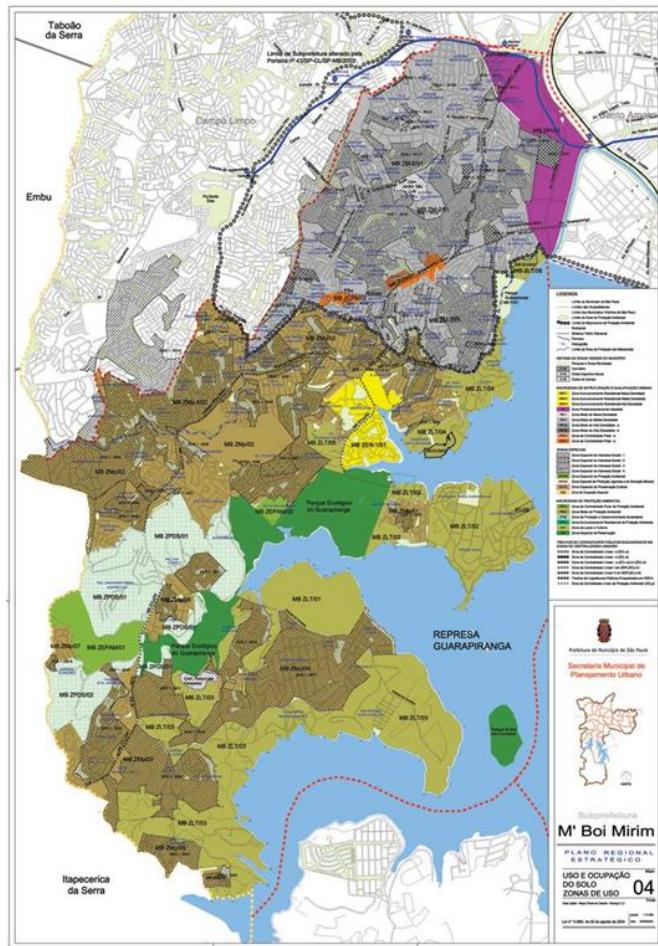


Figura 4.6: Diretrizes de uso e ocupação do solo Plano Regional Estratégico Subprefeitura de M'Boi Mirim

4.7.4. Plano Regional Estratégico Subprefeitura Parelheiros

A subprefeitura de Parelheiros abrange os distritos situados no extremo sul da cidade de São Paulo: Parelheiros e Marsilac. Neles vivem cerca de 140.000 (cento e quarenta mil pessoas), segundo o Censo 2010. A totalidade deste território se insere na Macrozona de Proteção Ambiental definida no Plano Diretor, que se compartimenta em 3 (três) Macroáreas, de acordo com seu Plano Regional Estratégico: i) macroárea de Conservação e Recuperação, abrangendo loteamentos regulares e irregulares, o centro de Parelheiros e o Bairro de Colônia Paulista; ii) macroárea de Uso Sustentável incluindo a APA Capivari Monos e as Reservas Indígenas de Morro da Saudade e do Krucutu e a Reserva Particular de Patrimônio Natural

Curucutu; e iii) macroárea de Proteção Integral, abrangendo o Parque Estadual da Serra do Mar.

Na Macroárea de Conservação e Recuperação, definem-se três zonas de uso, sendo uma zona exclusivamente residencial de baixa densidade (ZER-1) em pequena área na divisa com Embu-Guaçu na parte leste de Parelheiros: uma zona exclusivamente residencial de proteção ambiental (ZERp) em pequena área na região central de Parelheiros; e várias zonas mistas de proteção ambiental (ZMp) espalhadas por Parelheiros e Marsilac, onde se localizam praticamente todas as ZEIS desta região e algumas zonas especiais de preservação cultural (ZEPEC). Além delas, há duas zonas exclusivamente residenciais de proteção ambiental (ZERp) nas margens sul da Represa Guarapiranga.

Na macroárea de Uso Sustentável, onde é proibido parcelamento do solo para usos urbanos, exceto em ZEIS, integram-se zonas de proteção e desenvolvimento sustentável (ZPDS) e zonas especiais ZEPAM, ZEPAG, ZEPEC, que conformam a maior parte do território desta subprefeitura.

Finalmente, a Macroárea de Proteção Integral contempla a porção situada no extremo sul da cidade, onde está o distrito de Marsilac, que abriga a APA Capivari-Monos e o Parque Estadual da Serra do Mar..

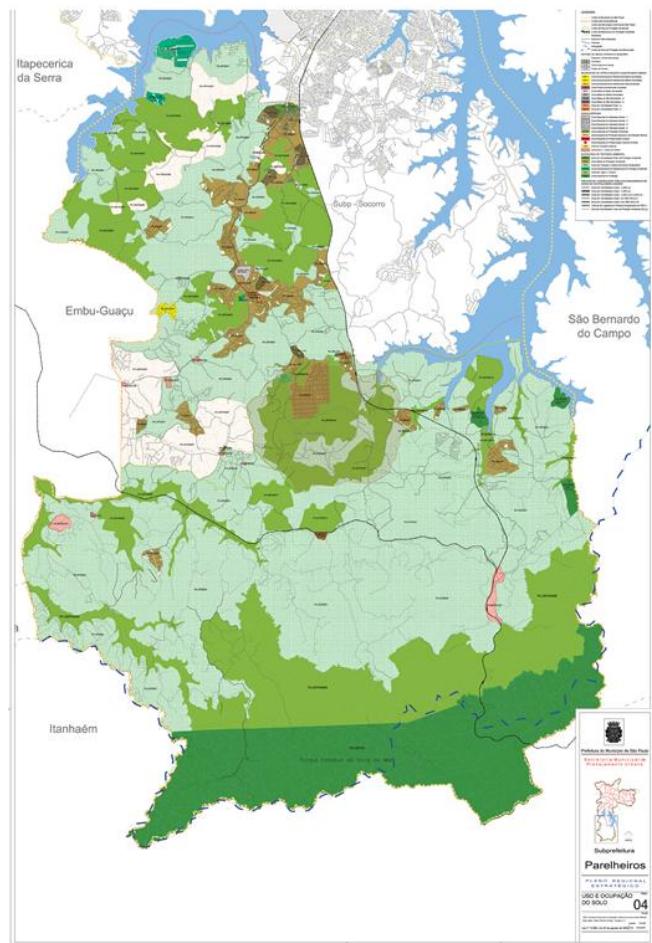


Figura 4.6:– Diretrizes de uso e ocupação do solo Plano Regional Estratégico Subprefeitura de Parelheiros

4.8. Lei Específica da Guarapiranga

A chamada Lei da Guarapiranga foi promulgada em 16 de janeiro de 2006, pelo Governador Geraldo Alckmin (PSDB), e define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga - APRM-G, de acordo com o dispositivo da nova lei de proteção dos mananciais (Lei Estadual Nº 9.866/97) que determina a elaboração de leis específicas para delimitação e proteção das áreas de mananciais de interesse regional pelo abastecimento público de água, como os da região metropolitana de São Paulo.

A lei que cria a APRM-G, situada na Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHI do Alto Tietê), propõe objetivos que priorizam a preservação ambiental e a proteção e recuperação dos mananciais, indicando necessidade de integração das demais políticas

públicas a esta orientação principal, incluindo as leis municipais de uso e ocupação do solo. No geral, são permitidas implantações ou ampliações nos sistemas de coleta e tratamento de lixo e esgoto, e indicadas condições para regularização de parcelamentos do solo, edificações e atividades num prazo de 12 (doze) meses a partir da publicação da lei.

As regularizações de usos e ocupações do solo existentes na região devem obedecer a um duplo critério de comprovar ligação do imóvel à rede pública de esgoto sanitário e compensação dos parâmetros urbanísticos básicos fixados nesta lei ou na legislação municipal compatível, quando estes não estiverem atendidos. As ações compreendidas nos Programas de Recuperação de Interesse Social – PRIS, que serão abordados em seguida, são excluídas destas condições.

As medidas de compensação estipuladas consistem em medidas como a doação ao poder público de terreno localizado em áreas de restrição à ocupação, criação de Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN, doação de valores monetários e implantação de sistemas de tratamento de esgoto e poluentes, entre outras, desde que aprovadas pelos órgãos públicos competentes.

Alinhada à Lei Estadual Nº 9.866/97, esta lei determina a criação das seguintes áreas de intervenção; i) áreas de restrição à ocupação – ARO; ii) áreas de ocupação dirigida – AOD; e iii) áreas de recuperação ambiental – ARA. Estas áreas devem ser consideradas à aplicação dos dispositivos normativos e implantação de políticas públicas na região.

Nas áreas de restrição à ocupação – ARO –, localizam-se as porções territoriais de “*especial interesse para a preservação, conservação e recuperação dos recursos naturais da Bacia* (artigo 11 Lei 12.233/2006)” e que “*devem ser prioritariamente destinadas à produção de água* (artigo 11 Lei 12.233/2006)”. Nela estão áreas de preservação permanente definidas pelo Código Florestal e áreas com remanescentes de vegetação nativa. As atividades permitidas incluem, de acordo com o artigo 12 da referida lei, a instalação de sistemas de abastecimento de água; coleta e tratamento de esgoto; infraestruturas destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia; intervenções de interesse social para melhorias nas habitações em áreas urbanas; além de atividades e equipamentos recreativos e de lazer.

As áreas de ocupação dirigida – AOD são destinadas à consolidação e implantação dos usos urbanos ou rurais, desde que não comprometam as condições ambientais para produção de água para o abastecimento público. A lei da Guarapiranga estabelece a compartimentação destas áreas em 6 (seis) subdivisões, de acordo com seu artigo 13: i) subárea de urbanização

consolidada – SUC; ii) subárea de urbanização controlada – SUCt; iii) subárea especial corredor – SEC; iv) subárea de ocupação diferenciada – SOD; v) subárea envoltória da represa – SER; vi) subárea de baixa densidade – SBD. Nestas subáreas, decide-se que as leis municipais de uso e ocupação do solo poderão ajustar os padrões urbanísticos, respeitando os parâmetros médios indicados na Lei 12.233/2006.

Basicamente, os níveis de restrição à ocupação variam em cada uma das subáreas, sendo menos restritivos na SUC e SUCt, onde são permitidos usos urbanos e construções de habitação de interesse social, embora o lote mínimo estipulado em 250 (duzentos e cinquenta) m² expressa conflito com os padrões urbanísticos existentes. Contudo, a lei prevê possibilidade de alteração de seus padrões urbanísticos mediante compensações. A SEC também permite usos urbanos voltados ao comércio e indústria, com lotes mínimos de 1.000 (um mil) m².

Já as SODs, SERs e SBDs são áreas de maior restrição quanto ao uso e ocupação do solo, sendo destinadas preferencialmente ao uso residencial de baixa densidade populacional, além de áreas voltadas ao turismo, lazer e espaços livres. O artigo 29 da lei aponta o incentivo à implantação de condomínios residências de baixa densidade demográfica nas SOD, com lotes mínimos de 1.500 (um mil e quinhentos) m², e uso residenciais com lotes mínimos de 500 (quinhentos) m² nas SERs e 5.000 (cinco mil) m² nas SBDs, todos tipicamente relacionados às ocupações de população de alta renda. Não há qualquer menção às habitações de interesse social ou melhorias na infraestrutura e políticas públicas nestas subáreas, embora sejam permitidos os usos urbanos disciplinados pelas leis municipais de uso e ocupação do solo.

Além disso, nesta lei são instituídas áreas de recuperação ambiental – ARA – na bacia da Guarapiranga, onde os usos e ocupações comprometem a qualidade e quantidade das águas, e, por isso, exigem intervenções corretivas urgentes. As ARAs são divididas em duas categorias: i) área de recuperação ambiental 1 – ARA 1, onde ocorrem assentamentos habitacionais de interesse social desprovidos de infraestrutura de saneamento, que deverão ser alvo de políticas públicas de recuperação urbana e ambiental; e ii) área de recuperação ambiental 2 – ARA 2, onde o poder público identificou previamente locais de degradação ambiental, que deverão ser recuperados pelas causadores dos danos. Nas ARAs 1 devem ser elaborados Programas de Recuperação de Interesse Social – PRIS, pelo poder público em parceria com agentes privados, para realização de políticas sociais, de transporte, saneamento, e meio ambiente, entre outras.

A Lei da Guarapiranga foi regulamentada por meio do Decreto Estadual Nº 51.686, em 22 de março de 2007 pelo Governador José Serra, que determina que todos o assentamento de habitação de interesse social implantados até aquela data nas ARAs 1 serão passíveis de regularização, devendo, para tanto, serem inseridos nos Planos de Recuperação de Interesse Social – PRIS.

4.9. Lei Específica da Billings

Em 13 de julho de 2009 foi promulgada a chamada Lei da Billings, pelo Governador José Serra (PSDB). Esta lei delimita a Área de Proteção e Recuperação da Bacia Hidrográfica do Reservatório da Billings – APRM-B e declara-a como manancial de interesse regional para o abastecimento público. A APRM-B está situada na Unidade de Gerenciamento dos Recursos Hídricos do Alto Tietê.

Em linhas gerais, a lei da Billings reproduz os objetivos principais propostos na lei da Guarapiranga, quais sejam a prioridade nos aspectos relacionados à proteção e recuperação ambiental e a necessidade de integração de políticas públicas municipais e regionais de habitação, de uso e ocupação do solo, infraestrutura, saneamento e transportes, entre outras, visando à preservação dos mananciais.

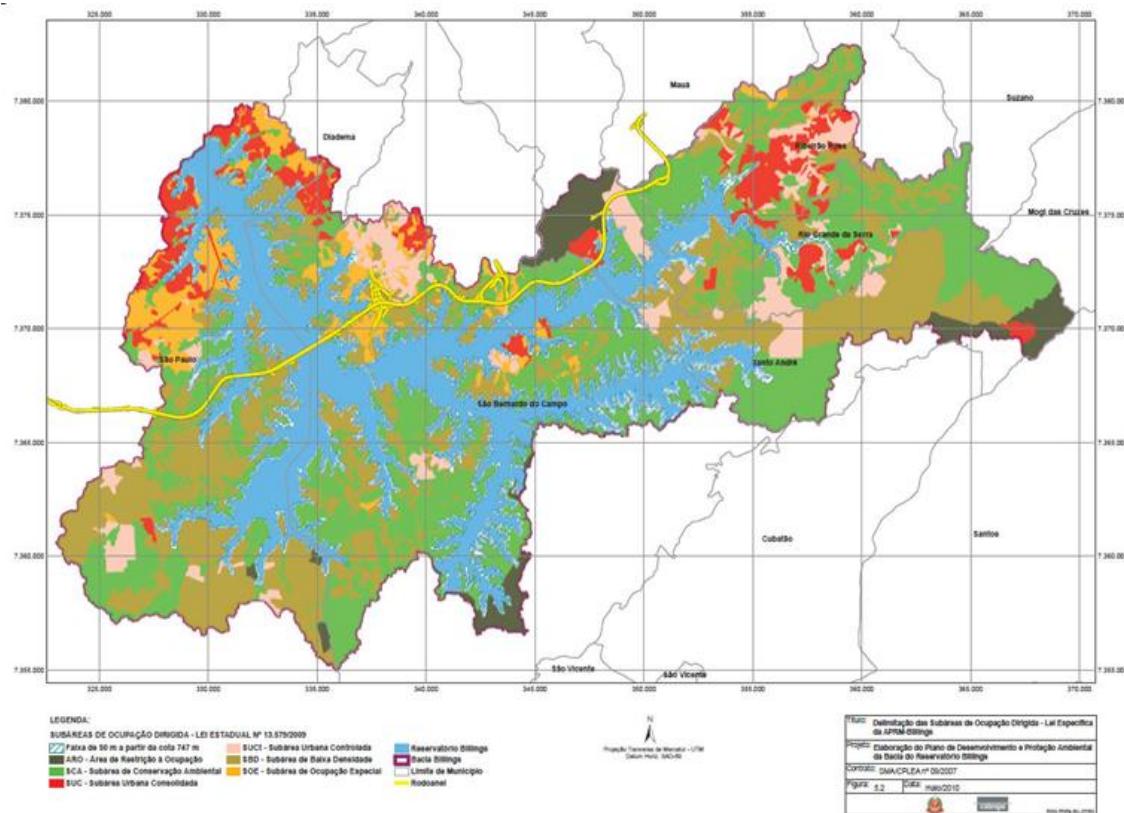
Contudo, devemos destacar a inclusão de objetivo específico voltado à questão da moradia, enunciado como:

propiciar a recuperação e melhoria das condições de moradia nos alojamentos de habitações ocupadas pela população, implementando-se a infraestrutura de saneamento ambiental adequada e as medidas compensatórias para a regularização urbanística, ambiental, administrativa e fundiária destas áreas, assegurando-se o acesso aos equipamentos urbanos e comunitários e aos serviços públicos essenciais (Artigo 3 item XI Lei Nº13.579/2009).

Além disso, são propostas as mesmas categorias de compartimentação ambiental do território; ARO, ACD, e ARA. E criada uma nova classe denominada área de estruturação ambiental do rodoanel – AER, que delimita a área de influência direta do empreendimento rodoviário Rodoanel, cujo trecho sul atravessa a área de proteção aos mananciais da Billings e da Guarapiranga.

As subdivisões propostas para as áreas de ocupação dirigida diferenciam-se em relação à Guarapiranga principalmente pela criação da subárea de ocupação especial – SOE, definida

como prioritária para implantação de habitação de interesse social e de equipamentos urbanos e sociais. Também se propõe a destinação de subárea de conservação ambiental – SCA, nas áreas de interesse com vegetação. As categorias SUC, SUCT e SBD são mantidas, e as SOD e SER excluídas.



Fonte: Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings, 2011.

Figura 4.7: Delimitação das subáreas de ocupação dirigida pela Lei Específica da APRM Billings

Pela análise da figura acima podemos notar que na porção do território da cidade de São Paulo inserido na APRM Billings são fixadas subáreas urbanas consolidadas – SUC – nos distritos de Pedreira, Cidade Dutra e Grajaú, além de área ao sul no distrito de Parelheiros. Apenas duas áreas de restrição à ocupação – ARO – estão localizadas no município, ambas às margens da represa em Parelheiros. As subáreas de ocupação especial, onde prioritariamente devem ser construídas habitações de interesse social, distribuem-se apenas em Pedreira, Cidade Dutra e Grajaú, desconsiderando as ZEIS propostas no Plano Diretor Estratégico da Subprefeitura de Parelheiros.

As subáreas de conservação ambiental – SCA – e subáreas de baixa densidade conformam as diretrizes estabelecidas para a maior parte das áreas restantes, o que não reflete a situação referente ao processo de urbanização existente na região, conforme apresentado no

mapa de urbanização até o ano 2000 constante na figura 2.5. Apenas algumas localizações indicadas como subárea urbana controlada – SU Ct – são reconhecidas nos distritos de Parelheiros e Grajaú.

4.10. Plano Municipal de Habitação

O Plano Municipal de Habitação foi elaborado em 2003, na gestão Marta Suplicy, a partir de determinação contida no Plano Diretor Estratégico, aprovado em 2002, nesta mesma gestão, e tem como objetivo principal assegurar o cumprimento do direito à moradia digna, conforme estabelecido no PDE e na Constituição Federal.

Além de apresentar caracterização da questão da moradia na cidade, incluindo dados sobre favelas e loteamento irregulares em áreas de mananciais, o plano estabelece ratifica algumas diretrizes apontadas no PDE que afetam diretamente nosso objeto de estudo, como:

- i. Coibir novas ocupações por assentamentos habitacionais nas áreas inadequadas para essa finalidade, em especial áreas de preservação ambiental e de proteção aos mananciais, áreas de risco, áreas contaminadas e bens de uso comum do povo;
- ii. Fortalecer a relação com os demais municípios da região metropolitana, estabelecendo parcerias na formulação de planos e programas habitacionais, e desenvolvendo ações integradas em áreas de interesse regional, como as de proteção ambiental e de mananciais.

Entre as ações prioritárias para atendimento às necessidades habitacionais atuais no município são elencadas, entre outras, a urbanização de cerca de 240.000 (duzentos e quarenta mil) domicílios em favelas, excluindo os pouco mais de 10.000 domicílios em favelas nas áreas de mananciais urbanizados pelo Programa Guarapiranga até o ano 2000, e a urbanização de quase 265.000 (duzentos e sessenta e cinco mil) moradias em loteamentos de baixa renda.

Por último, são indicadas recomendações que incluem “*Desenvolver gestões junto ao Governo do Estado visando a aprovação das Leis Específicas de Proteção e Recuperação dos Mananciais, de forma a viabilizar a regularização fundiária dos assentamentos abrangidos por programas de recuperação urbana e saneamento ambiental*”, além de ações realizadas, em andamento, ou em fase de viabilização pela SEHAB, que mencionam:

- i. Atendimento com obras de urbanização de favelas e recuperação de áreas de risco, no período 2001/2003, de 3.537 famílias moradoras de favelas nas áreas

- de mananciais e reassentamento de 320 famílias removidas desses núcleos, pelo Programa Mananciais Guarapiranga e Billings;
- ii. Negociação de contrato de financiamento pelo Banco Mundial do Programa Mananciais, em parceria com o governo do Estado, SABESP, CDHU e Municípios de Diadema, São Bernardo e Santo André, com previsão de atendimento de 45.000 famílias moradoras de loteamentos de baixa renda e de favelas em áreas de mananciais, no período 2004/2008.

A análise das políticas propostas para os mananciais evidencia mudança na perspectiva de atuação do Estado, que passa pelo reconhecimento de que os problemas existentes na região não se limitam à proteção dos reservatórios e da garantia das condições de abastecimento público de água. De certa forma, é possível afirmar que a tensão entre moradia e meio ambiente passa a existir no próprio conteúdo das políticas estatais num inegável processo de “mudança de rumos”.

Essa mudança decorre tanto da inequívoca constatação do fracasso das leis de proteção ambiental promulgadas na década de 1970 quanto do esforço dos movimentos sociais, que historicamente tem atuado na luta por condições dignas de vida à população estabelecida na região. Não deve passar despercebido que o registro das primeiras mobilizações dos moradores de loteamentos irregulares na zona sul de São Paulo acontece apenas dois anos após a publicação do decreto de regulamentação da lei dos mananciais.

O intervalo de quase 20 anos entre o surgimento da primeira lei de proteção, em 1976, e de sua revisão por meio da nova lei de proteção de 1997 indica a lentidão do Estado em assumir e reparar a forma fracassada de compreensão da realidade desse território e de sua população, apesar da permanente pressão exercida por setores sociais organizados.

Entretanto, a demora não deve ser entendida como resultado da propagada ideia da ineficácia estatal, mas, ao contrário, fruto da opção clara dos governantes em priorizar o investimento público em áreas centrais da cidade, onde habitam moradores de renda mais alta, assim como nas regiões de interesse das classes dominantes. O “esquecimento” da área de mananciais pela impossibilidade de atuação juridicamente produzida é, antes de tudo, marca do caráter ideológico do Estado e de sua lógica de atuação.

Assim, as restrições à aplicação de recursos públicos na oferta de infraestrutura e serviços públicos à área dos mananciais sul determinada pela Lei de Proteção servem

oportunamente aos interesses dos governos militares comprometidos com o projeto urbano-industrial hegemônico na década de 1970 e seguem, por mais de uma década, sob governos democraticamente eleitos.

Contudo, podemos dizer, ainda, que a mudança de perspectiva definida na Nova Lei de Proteção, assim como outras iniciativas que consideraram as necessidades dos moradores da região, como o Programa SOS Mananciais e o Programa Guarapiranga, foi fundamental por materializar a constatação do Estado em relação ao tipo e à natureza da situação ali existentes.

Entretanto, a permanência de graves problemas, como os loteamentos irregulares, as favelas, os déficits em infraestrutura urbana e saneamento básico, além da falta de empregos e equipamento sociais, revelam não terem sido suficientes às políticas públicas propostas principalmente desde a década de 1990. A tensão entre moradia e meio ambiente segue longe do equilíbrio que permita condições dignas de vida à população e qualidade ambiental às águas das represas Billings e Guarapiranga.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tensão entre moradia e meio ambiente na ocupação dos mananciais sul se apresentou de forma diferente na medida em que desenvolvia este trabalho. Inicialmente, considerava a hipótese fundamental que enxergava na ocupação humana a força a pressionar o ambiente natural. Restava, assim, investigar a lógica do processo de produção do espaço urbano que resultava num duplo equívoco; destinar a área de proteção dos principais reservatórios de água de uma das maiores metrópoles do mundo ao assentamento populacional e, ao mesmo tempo, prover péssimas condições de vida aos moradores ali estabelecidos.

Esse total contrassenso criou um curioso dilema que aparentemente colocava em conflito população em meio ambiente, gerando um impasse perverso onde a ocupação humana é entendida como fator de degradação da natureza e, portanto, deve ser restringida, sem que, no entanto, sejam formuladas alternativas à necessidade essencial de habitar o espaço urbano.

A promulgação da Lei de Proteção aos Mananciais, em 1976, estabeleceu contornos legais ao entendimento de que a região sul da cidade é parte de um território cuja preservação atende ao interesse público relacionado à garantia das condições de abastecimento de água aos milhões de habitantes da Grande São Paulo, sendo tal princípio prioritário sobre qualquer outro.

É importante mencionar, como vimos no Capítulo 2, que o Censo de 1970 contabilizou 270 mil pessoas nos distritos que, seis anos depois, passam a compor a área de proteção dos mananciais da Billings e da Guarapiranga em território paulistano. Tal quantidade de gente correspondia a nada menos do que cerca de 5% do total populacional da cidade de São Paulo naquele momento. No Censo de 1960 a população nos mesmos distritos somava pouco mais de 60 mil pessoas, num claro indicativo de que a questão da moradia já havia assumido grande relevância no momento de publicação da lei de proteção.

Passados quatro anos da data do decreto de delimitação da área de proteção dos mananciais, o Censo de 1980 aferiu 650 mil pessoas vivendo na região, confirmando a inviabilidade de uma política voltada prioritariamente ao cuidado com os aspectos ambientais daquela localidade. Além de abrigar imprescindíveis reservatórios de água, ali havia também inevitáveis famílias de trabalhadores, mesmo que a lei – e o Estado - não as reconhecesse.

O caráter ideológico da Lei de Proteção aos Mananciais surgiu, então, de forma certeira nessa pesquisa. Ou como poderia o Estado produzir uma lei que não resolia efetivamente a questão ambiental existente no entorno dos mananciais? E como explicar uma lei que ao invés de resolver o problema a que se endereça, ao contrário, o aprofunda?

De fato, pareceu evidente que a primeira ação efetiva do Estado em relação à resolução dos problemas que este trabalho pretende investigar fora, na verdade, uma oportuna justificativa que resultou na exclusão de porção expressiva do território da cidade de São Paulo e de sua população das possibilidades de ação estatal. Criou-se ali uma zona de desobrigação dos deveres do Estado em relação aos direitos fundamentais de todos os cidadãos.

A impressionante lentidão no processo de revisão do fracasso inocultável da lei de proteção, que tardou mais de 20 anos em 12 dos quais havia governos democraticamente eleitos, como tratado no Capítulo 4, indica o grau de conveniência das restrições ambientais à ação estatal sobre as reais necessidades da área dos mananciais sul. Impossibilitado de investir recursos na região os governos puderam direcionar a aplicação dos fundos públicos às áreas de maior interesse dos estratos populacionais de renda média e alta, e de suas atividades.

Entre 1976 e 1997 a população moradora da área de proteção dos mananciais sul ultrapassou o contingente de 1 milhão de pessoas, correspondendo já no Censo 2000 a 12% dos paulistanos. Desse total, mais de 300 mil pessoas vivem em 362 favelas na região, o que representa praticamente 1/4 da população em favelas em São Paulo. Os dados locais sobre emprego, renda e saneamento básico são sempre inferiores à média da cidade, compondo o panorama da dupla tragédia social e ambiental resultante do processo de produção do espaço urbano nesta porção da metrópole.

A partir do fim da década de 1980 ocorre uma mudança na perspectiva de atuação do Estado na região por meio do reconhecimento de suas obrigações em relação às necessidades da população ali estabelecida e a formulação de políticas mais adequadas ao enfrentamento dos sérios problemas relacionados à moradia, à falta infraestrutura e serviços públicos, além da poluição das represas pela precariedade da oferta de saneamento básico aos domicílios irregularmente construídos.

Essa mudança é resultado direto da luta dos movimentos sociais e pessoas que, desde o fim da década de 1970, organizam o enfretamento à injusta lógica de produção do espaço

urbano responsável pela ausência de condições dignas de vida aos moradores dos bairros situados nos entornos dos mananciais sul de São Paulo.

Embora as políticas elaboradas ao longo da década de 1990 e 2000 signifiquem admissão do profundo fracasso da ação do Estado nas décadas anteriores, tanto em relação à proteção ambiental dos reservatórios de água quanto, principalmente, em relação às necessidades da população da cidade, seus resultados estão, ainda, longe de criar condições dignas de vida na região.

No Capítulo 3, a caracterização da situação socioeconômica dos distritos inseridos na área de proteção dos mananciais não deixa dúvidas sobre os enormes desafios sociais e ambientais remanescentes. As entrevistas realizadas com moradores permitiram a constatação de que as condições atuais de vida da população sentem, ainda, os efeitos da injusta lógica capitalista de produção do espaço urbano, agravados pelas restrições adicionais impostas pelas leis de proteção ambiental dos mananciais.

A grande maioria dos entrevistados indicaram diversas dificuldades relacionadas à insegurança causada pela condição irregular de suas moradias, além de outros sérios problemas como a falta de empregos, o tempo gasto em deslocamentos e as más condições de mobilidade, além da ausência ou precariedade de serviços públicos, incluindo a falta de saneamento básico.

A tensão entre moradia e meio ambiente segue, portanto, presente na vida nos mananciais sul, produzindo uma dinâmica social que insiste na superação das injustiças provocadas pela forma subalterna de inserção da classe trabalhadora no espaço urbano da cidade de São Paulo.

Os resultados desta pesquisa pretendem, assim, terem servido para reforçar a compreensão sobre os problemas urbanos em São Paulo, que certamente possuem relação direta com a natureza dos impasses vivenciados em muitas outras metrópoles brasileiras. Longe de se esgotar, o debate sobre a realidade social das cidades deve ensejar novas formas de luta pela construção de uma sociedade mais justa e igualitária, num esforço ao qual esse trabalho espera haver somado.

REFERÊNCIAS

- ALVIM, Angélica A.T. **A contribuição do Comitê do Alto Tietê à gestão da Bacia Metropolitana**, 1994 - Tese (Doutorado) – FAUUSP, São Paulo, 2003.
- ALVIM, Angélica A.T. *et al.* **A modernidade e os conflitos sócio - ambientais em São Paulo**: um olhar sobre o Plano Diretor Estratégico Municipal. In: Encontro da ANPPAS 23 a 26 de maio de 2006, Brasília-DF.
- _____. Desafios das Políticas Urbanas no Brasil: a importância dos instrumentos de avaliação. Cadernos de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (São Paulo). , v.06, p.1 - 24, 2007.
- BALTRUSIS, Nelson; ANCONA, Ana Lúcia. O Programa Guarapiranga: Recuperação Ambiental e Saúde Pública. In: **Saúde e Sociedade** v.15, n.1, p.9-21, jan-abr 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902006000100003&script=sci_arttext>. Acesso em: 1º out. 2012.
- BENJAMIN, Walter. **Passagens**. Belo Horizonte: UFMG; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2006.
- BERNADINI, Sidney Piochi. Negociando o território: a formulação do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (2002-2004). In: **Cadernos Metrópole.**, São Paulo, v. 14, n. 27, pp. 135-154, jan/jun 2012.
- BONDUKI, Nabil. O Plano Diretor Estratégico de São Paulo. In: CYMBALISTA, Renato (org.). **Planos Diretores Municipais**: novos conceitos de planejamento. São Paulo: Anablume, 2007.
- BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente da força do trabalho. In: MARICATO, Erminia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. Editora Alfa-ômega, 1979.
- BORJA, Jordi. La ciudad mundial. In: **Memoria Encontro Século XXI**, Editora Viva o Centro, 1995.
- BURGESS, Ernest. O crescimento da cidade: introdução a um projeto de pesquisa. In: VELHO, G. (org.) **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1967.
- CAMPOS, Cândido Malta. Plano de Avenidas o diagrama que se impôs. In: CAMPOS, Cândido Malta (org.). **A cidade que não pode parar**: planos urbanísticos de São Paulo no século XX. São Paulo: Mackpesquisa, 2002.
- _____; SOMEKH, Nadia. (org.). **A cidade que não pode parar**: planos urbanísticos de São Paulo no século XX. São Paulo: Mackpesquisa, 2002.
- CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro. Billings 2000: ameaças e perspectivas para o maior reservatório de água da região metropolitana de São Paulo. **Relatório do diagnóstico**

socioambiental participativo da bacia hidrográfica da Billings no período 1989-99.
Instituto Socioambiental, 2002.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana.** 3. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.

Centro de Estudos da Metrópole (CEM), SEHAB/PMSP. Plano de Habitação, 2003.

CHESNAIS, Francois. **A mundialização financeira:** genêse, custo e aposta. Editora Piaget, 1998.

Código Florestal (CF)- Lei Federal Nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.

CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire. **Habitação:** controle social e política pública. São Paulo: Instituto Pólis, 2007.

EMERICH, Marta. Apresentação sobre Lei Específica de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia do Alto Juquery. CETESB, 2011.

Estatuto das Cidades - Lei Federal Nº10.257, de 10 de julho de 2001

FERNANDES, Florestan. **Ensaios de sociologia geral e aplicada.** São Paulo, Pioneira, 1960.

_____. **A revolução burguesa no Brasil:** ensaio de interpretação sociológica. São Paulo: Editora Globo, 2005.

_____. **Fundamentos empíricos da explicação sociológica.** São Paulo, Nacional, 1967.

FERREIRA, J. S. W. **O mito da cidade global:** o papel da ideologia na produção do espaço urbano. Petrópolis: Vozes, 2007.

FIX, Mariana. Parceiros da exclusão. Duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo. Boitempo, 2001.

_____. **São Paulo cidade global:** fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna:** uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural, 16. ed. São Paulo, Edições Loyola, 2007.

IANNI, Octavio. Cidade e Modernidade. In: SOUZA, M. A. *et al.* (Org.). **Metrópole e Globalização:** conhecendo a cidade de São Paulo: Editora CEDESP, 1999.

Instituto Socioambiental. Almananque Brasil Socioambiental, São Paulo, 2007

IPEA, Comunicados IPEA nº102, Dinâmica populacional e sistemas de mobilidade nas metrópoles brasileiras, junho de 2011. Extraído de: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110728_comunicadoipea102.pdf

KOWARICK, L. **A espoliação urbana.** São Paulo. Paz e Terra, 2ª edição, 1993. 204 p.

LEFEBVRE, Henri. Da cidade à sociedade urbana. In: _____. A revolução urbana. Belo Horizonte, UFMG, 1999.

_____. **O direito à cidade**. São Paulo, Editora Centauro, 2001

LOWY, Michael. A filosofia da história de Walter Benjamin. In: **Revista Estudos Avançados da USP**, nº 16, 2002.

MARCONDES, M. J. A. **Cidade e Natureza**. Proteção aos mananciais e exclusão social. São Paulo: Studio Nobel, EDUSP, FAPESP, 1999.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.B.; MARICATO, E. (orgs.). **A cidade do pensamento único**: desmascarando consensos. Petrópolis, Vozes, 2000, p.11-74.

_____. Prefácio. In: MARTINS REFINETTI, M.L. Moradia e mananciais: tensões e diálogos na metrópole. São Paulo, FAUUSP/FAPESP, 2006. p. 07-09.

MARTINS REFINETTI, M.L. **Moradia e mananciais**: tensões e diálogos na metrópole. São Paulo, FAUUSP/FAPESP, 2006. 206 p.

MARX, Karl. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo, Paz e Terra, 2002.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

Nova Lei de Proteção aos Mananciais - Lei Estadual nº 9.866 de 28 de novembro de 1997

OLIVEIRA, Francisco de. Prefácio In: MARICATO, E (org.). **A produção da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa-ômega, 1982.

_____. **A economia brasileira**: critica a razão dualista / O ornitorrinco. São Paulo, Boitempo, 2003.

_____. Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento. In: OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele (orgS.). **A era da indeterminação**. São Paulo, Boitempo, 2007.

PENTEADO, Antonio Rocha. Os subúrbios de São Paulo e suas funções. In: AZEVEDO, Aroldo de (coord). **A cidade de São Paulo** – estudos de geografia urbana. São Paulo: Nacional, 1958. 4 v.

Política Estadual de Recursos Hídricos -Lei Estadual nº 7.633/91

Prefeitura Municipal de São Paulo, Plano Municipal de Habitação, 2003.

RANCIÈRE, Jacques. **O desentendimento**: política e filosofia. São Paulo, Editora 34, 1996.

Relatório Billings 84 anos, PROAM, 2009. Extraído em 16/11/2012 de: <http://www.proam.org.br/programas.asp>

PARK, Robert Erza. A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano. In: VELHO, O. G. O. (org.) **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967

- ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei:** legislação urbanística e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, 3^a edição, 2003.
- SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena:** experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo 1970-1980. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- SANTORO, Paula Freire; FERRARA, Luciana Nicolau; WHATELY, Marussia. **Mananciais:** diagnóstico e políticas habitacionais. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009.
- SANTOS, Fábio Alexandre dos. **Domando águas:** salubridade e ocupação do espaço na cidade de São Paulo, 1875-1930. São Paulo: Alameda, 2011.
- SASSEN, S. **As cidades na economia mundial.** São Paulo, Studio Nobel, 1998.
- SEABRA, Odette. **Meandros dos rios nos meandros do poder.** Tietê e Pinheiros valorização dos rios e das várzeas na urbanização de São Paulo. (Tese Doutorado) FFLCH, USP, 1982.
- SINGER, Paul. Movimento de bairro. In: SINGER, Paul; BRANT, Vinicius Caldeira (orgs.). **São Paulo:** o povo em movimento. Petrópolis: Editora Vozes, 1980.
- SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Erminia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial.** Editora Alfa-ômega, 1979.
- _____.; BRANT, Vinicius Caldeira (orgs.). **São Paulo:** o povo em movimento. Petrópolis: Editora Vozes, 1980.
- _____. Apresentação In: BONDUKI, Nabil G. **Origens da habitação social no Brasil - Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria.** São Paulo, Estação Liberdade, 2011.
- TASCHNER, Suzana Pasternak. Favelas em São Paulo – Censos, Consensos e Contraversões. Cadernos Metrópole N°5, 2001. PUC/SP.
- VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. Os impasses da crise habitacional em São Paulo ou os nômades urbanos no limiar do século XXI. In: **Revista São Paulo em Perspectiva.** São Paulo, Fundação SEADE, nº 1, vol. 1, abril/junho de 1987.
- _____. Enigmas da gestão da cidade mundial de São Paulo: políticas urbanas entre o local e o global. In: SOUZA, M. A. et al. (Org.). **Metrópole e Globalização:** conhecendo a cidade de São Paulo, São Paulo, Editora CEDESP, 1999.
- _____. **DiverCidade:** territórios estrangeiros como topografia da alteridade em São Paulo. São Paulo: Educ, 2003.
- VILLAÇA, Flávio. A estrutura territorial da metrópole sul-brasileira. Tese de doutoramento. Departamento de Geografia/FFLCH/USP, 1978.
- _____. As ilusões do Plano Diretor, 2005. Disponível em: <http://www.flaviovillacarvalho.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em: 12 out. 2012.