

A LEI DE PROTEÇÃO AOS MANANCIAIS *VERSUS* A PRÁTICA SOCIAL DE OCUPAÇÃO NA BACIA DO GUARAPIRANGA

Andréa Spörl*

Odete Carvalho de Lima Seabra**

ABSTRACT

This research project aims to point out the contradiction among the estate purpose in protect water supply reservoirs of São Paulo metropolitan region through the laws, and social practice in occupation the Guarapiranga's basin.

Uncontrolled residential expansion – mainly through “illegal” settlements such as: squatter settlements, low income communal households and other forms of unofficial real estate development have been taking place in the area despite existing specific legal constraints controlling the local environment. The unofficial settlement process based on a labour market expansion in the nearby industrial park and also in nearby higher income residential communities and commercial services. In addition, the non-implementation of low-income housing projects in other areas of the

city, and the lack of development of other areas of the City, and other job areas have aggravated the problem.

Since 1975, a specific “Water Resource Environmental Act” was adopted together with Zoning Laws and Regulations. These measures were insufficient to control urban expansion in the area. In fact, the region under legal protection is at the city boundaries.

The growing demand for residential land has also contributed to pressures aimed at excluding the area from its existing legal constraints.

This paper discusses these conflicts focusing one of the reservoir area at the Southern Region of São Paulo City, known as Guarapiranga Reservoirs, selected as the study-area.

1. INTRODUÇÃO

A área de proteção Sul é uma das últimas áreas do município disponível para a expansão urbana. Além disso apresenta-se como das mais atrativas: pela oferta de emprego na sua área de influência, pela infra-estrutura urbana já implantada principalmente de penetração e transporte público, além do baixo custo do solo, consequência da própria Lei.

Constitui-se assim na arena principal onde afloram e se confrontam diferentes grupos sociais na luta pelo espaço. Apresenta de forma concentrada – por ser área com condicionantes restritivos especiais – os problemas que ocorrem no conjunto da malha urbana. Além disso a região se destaca em importância na medida que contém, em parte,

os principais recursos hídricos que abastecem a Região Metropolitana de São Paulo.

“A consciência do colapso no funcionamento dos grandes centros – oriundos do rápido processo de urbanização das cidades brasileiras – concentrou as atenções do Estado, principalmente na década de 70, em seus diferentes níveis de competência sobre os aspectos do saneamento básico. A ênfase das diretrizes políticas foi na viabilização financeira de projetos e programas que focalizem estas questões”. (Socrates, J./ Grostein, M./ Tanaka, M. 1984:15).

As medidas tomadas corresponderam em grande maioria ao setor ligado ao saneamento bá-

(*) Pós-Graduada do Depto. Geografia da FFLCH/USP.

(**) Prof^a. Dr^a. do Depto. Geografia da FFLCH/USP.

sico. Desta forma, a área de proteção aos mananciais foi tratada privilegiando-se os aspectos relativos ao saneamento básico da cidade. Os aspectos sociais foram colocados à margem do problema do saneamento.

À medida que as cidades se desenvolvem refletir sobre os mananciais significa refletir sobre a própria lógica da configuração das cidades. As cidades representam as mais profundas intervenções humanas sobre o espaço. O espaço urbano, por sua vez, significa um contínuo movimento de destruição e reconstrução. A transformação das cidades expressa o movimento incessante de valorização e incorporação de novos usos as diferentes localizações. Com esse movimento encontra-se o mercado imobiliário.

O mercado imobiliário adquire terrenos vazios e estoca à espera de valorização futura. Os loteamentos novos são iniciados nas áreas mais distantes do espaço urbanizado, deixando intercalados faixas de terras não loteadas. Os lotes vendidos a baixos preços atingem o mercado popular e originam bairros de baixa renda que não dispõem dos serviços públicos essenciais. A medida que esses serviços vão sendo implantados, as faixas de terrenos estocados valorizam-se e se abrem novos loteamentos, mais caros.

A expansão desordenada, horizontalizada e espalhada da metrópole de São Paulo tem empurrado a população pobre na direção sul do município e sudeste da Região Metropolitana, provocando a invasão das áreas de proteção de mananciais. As bacias hidrográficas tributárias das represas Billings e Guarapiranga, protegidas legalmente desde 1975, conheceram alterações nas formas de uso do solo. As chácaras de recreio, ocupação antiga, perderam valor e até preço enquanto chácaras, mas foram incorporadas pela especulação imobiliária numa outra lógica reprodutiva. Foram impostas a essas propriedades novas formas de uso como os loteamentos clandestinos, por exemplo, que parcelam muito os terrenos passando cada lote a ser o menor possível comportando grandes densidades.

Esses loteamentos proliferaram nas proximidades dos córregos e das represas, ameaçando poluir as águas e inviabilizar a utilização dessas fontes para abastecimento da cidade.

Atualmente a área de proteção aos mananciais apresenta sua situação agravada. A demanda por habitação e serviços é crescente – através de novas demandas e de demandas não atendidas –, os recursos para encaminhar soluções são precários ou inexistentes, as áreas que não “poderiam” ser ocupadas foram ocupadas, e os mananciais e recursos naturais parcialmente comprometidos.

“Redirecionar esta situação configurada não é tarefa possível de ser feita pela força da lei, ou pela fiscalização da área para impedir transgressões.”(Socrates, J./ Grostein, M./ Tanaka, M. 1984: 155).

Em vista disso, a problemática proteção aos mananciais da Grande São Paulo volta periodicamente ao noticiário, quer pela discussão da Lei quer pela realidade da região sul hoje ocupada por loteamentos precários, favelas e invasões.

2. A QUESTÃO DOS MANANCIAIS

2.1. A Expansão Urbana e as Leis de Proteção aos Mananciais

“A expansão da ocupação urbana do município assumiu características marcantes. Ao longo do século, o poder público procurou formalmente equipar-se através da consolidação de instrumentos normativos para fazer frente a este crescimento. Ainda assim, constata-se que o poder público, abdicou de sua responsabilidade no controle da expansão da cidade.”(Socrates, J./ Grostein, M./ Tanaka, M. 1984: 27).

Como resultante negativa o setor privado assumiu o controle quase absoluto da terra urbana, fazendo com que a especulação imobiliária passasse a direcionar o crescimento da cidade. Como consequência “tanto os moradores das áreas periféricas viram-se condenados a habitações irregulares frente à legislação – em loteamentos irregula-

res e clandestinos – como o poder público viu-se condenado a arcar com os custos de uma cidade cara e mal servida. A forma predatória que assumiu esta urbanização – na direção sul do município em particular, – se deu dentro de uma região de condicionantes naturais restritivos por conter as represas Billings e Guarapiranga, na área denominada de proteção aos mananciais de recursos hídricos de São Paulo, assim classificada por força da lei. A ocupação nesta região de São Paulo se deu em grande parte às margens dos textos legais, tanto dos municipais relativos ao parcelamento do solo como de 1975 em diante em contradição com a legislação estadual de proteção aos mananciais.” (Socrates,J./ Grostein,M./ Tanaka,M. 1984: 27).

Para compreender esta problemática é preciso resgatar a própria lógica da configuração do urbano no país, e as medidas tomadas pelo poder público para poder contornar a situação de uma cidade em crise, mal planejada.

No Brasil, o urbano se configura no século XX com a industrialização. Ele passa a ser a sede do novo aparelho produtivo, a indústria enquanto centro motor de uma nova divisão social do trabalho, que irá requerer mão de obra abundante e infraestrutura.

A metrópole paulista foi o locus favorecido do crescimento na economia nacional que teve como consequência o crescimento desordenado da cidade. A expansão metropolitana do mercado de trabalho atraiu as correntes migratórias com todas suas necessidades de moradia e infra-estrutura urbana.

O espaço geográfico urbano foi se configurando em função da expansão da indústria. A especulação imobiliária foi fator determinante do uso e ocupação deste solo, expulsando a população da classe trabalhadora para áreas bem distantes da cidade. A especulação imobiliária não coloca outra alternativa as classes populares do que buscarem sua fixação na periferia sem infra-estrutura urbana, consolidando uma forma de ocupação que afinal das contas, implica em degradação ambiental.

A preocupação com a crise da metrópole e seus efeitos para as condições de vida da população levaram a uma série de medidas legais e administrativas que visam a “organizar” a cidade. Foi principalmente na década de setenta que se fortaleceu o planejamento urbano. No município de São Paulo, aumentaram os instrumentos legais de controle público sobre a cidade.

Em 1975 é criada a Lei Estadual de Proteção aos Mananciais, com o objetivo de gerir a associação entre o uso do solo e a qualidade das águas destinadas ao abastecimento público, exercendo funções moderadoras do crescimento metropolitano. Esta lei é parte de um conjunto de medidas propostas pelo PMDI / 71 (Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado) que interagindo deveriam redirecionar o crescimento da cidade.

Porém, com a dinâmica de ocupação, os objetivos propostos na lei foram se distanciando da realidade. O crescimento da metrópole foi tão grande que não conseguiu controlar a ocupação para as áreas que deveriam ser preservadas. A prática social de ocupação foi mais forte que a própria lei na região sul, onde estão os reservatórios Billings e Guarapiranga.

Segundo Socrates, Grostein e Tanaka (1984) as leis de proteção aos mananciais vieram complementar a legislação existente, relativa ao parcelamento, uso e ocupação do solo, permitindo uma ação preventiva no controle da poluição e na preservação dos recursos naturais. Entretanto, afirmam que os instrumentos legais implantados têm tido enfoques parciais frente às possibilidades que medidas desta natureza podem alcançar na configuração espacial de cidades. Os mecanismos implantados, segundo os mesmos, restringiram-se a controlar e normatizar o parcelamento do solo, sem interferirem de fato no modo como vinha se dando a expansão urbana. Estes não foram suficientes para eliminar as distorções resultantes da forma como a terra tem sido loteada, comercializada ou acumulada, e tradicionalmente gerando vazios retidos para a especulação. Não foram implantados instrumen-

tos administrativos e legais que viessem aparelhar o poder público para conter a especulação imobiliária.

Na região sul, as restrições de usos rigorosos implantados pela legislação acabaram resultando no inverso do que pretendia a lei, isto é, na transformação das restrições de uso em desregramento de uso. A consequência da legislação nessa região foi a desvalorização dos terrenos e, num segundo momento, o "favelamento" de boa parte da área. A desvalorização do solo proporcionou o acesso da população de baixa renda e um alto índice urbanístico que gera degradação ambiental.

Apesar dos altos índices de urbanização nas áreas de proteção aos mananciais da região metropolitana de São Paulo, em especial a região sul, não há, na sociedade real consciência da dimensão dos problemas ambientais e urbanos e de suas consequências.

"A questão ecológica passa a revelar os limites da expansão desordenada da cidade. A destruição dos elementos essenciais à vida humana, como o ar, a água, a vegetação, o solo, ameaça a própria sobrevivência de seus habitantes e aponta para a contradição entre as intervenções de agentes individuais, que seguem sua própria lógica, e a necessidade de ordenação do espaço urbano em função dos interesses coletivos. Em São Paulo, o poder público ainda não assumiu o desafio de enfrentar essa contradição. A capacidade de resistência da natureza à agressão urbana, assim como da família trabalhadora à vida em condições cada vez mais precárias, pode ser ainda grande, mas não poderá ter vida longa uma estratégia de destruição das próprias fontes de sobrevivência na cidade – o equilíbrio ecológico – ou dos responsáveis por sua riqueza – os trabalhadores."(Comissão Justiça e Paz de São Paulo 1989: 74).

A Bacia do Guarapiranga é uma área caracterizada pela clandestinidade. As leis que vigoram na bacia não permitem tais empreendimentos, no entanto, os loteamentos clandestinos dividem com as favelas, as várzeas e encostas íngremes desmatadas. Estes por serem clandestinos ficam impossibilitados de serem dotados de serviços

públicos, com isso, os moradores enfrentam cotidianamente as precariedades desse tipo de assentamento residencial.

A população vê-se atingida pelas enchentes geradas pelo assoreamento dos córregos e rios e pela excessiva impermeabilização do solo, pela destruição das áreas verdes, pela poluição do ar e da água, pela erosão que afeta os solos de áreas ocupadas de modo inadequado – manifestações agudas do impacto ambiental resultante de uma ocupação destrutiva do espaço.

Respondendo por cerca de 20% do abastecimento de água da Região Metropolitana de São Paulo, o sistema Guarapiranga corre o risco de tornar-se inviável como manancial antes do fim desta década. (Consórcio JNS-UMAH-SRL, 1992).

Em vista do que foi exposto, nesta pequena introdução sobre a problemática, observamos que a bacia do Guarapiranga é marcada pela disputa entre objetivos contraditórios. De um lado, as necessidades de preservação dos mananciais, incorporada no discurso oficial e na legislação de uso e ocupação do solo. De outro, a necessidade de atendimento à demanda habitacional da população trabalhadora, inviável nas condições de mercado imobiliário da região metropolitana, principalmente pela falta de políticas governamentais. Por isso, a ocupação por milhares de pessoas acontece de forma clandestina e irregular.

2.2. A População Periférica

Na cidade de São Paulo – coração da economia brasileira – o contraste entre a riqueza produzida e as condições de vida dos trabalhadores é enorme. Os assalariados vêem-se incapacitados de pagarem pela moradia e serviços urbanos e, por sua vez, o Estado vê-se incapacitado a controlar os empreendimentos imobiliários privados. Os efeitos desses problemas começaram a trazer à tona não só para a população mais pobre, mas também, as

dificuldades para os administradores da cidade. Com o intuito de reverter esse quadro de uma cidade caótica, modelada pelos interesses privados setoriais, se fortalece, na década de setenta, a retórica do planejamento urbano. Em poucos anos, é desencadeada toda uma legislação para controlar o uso e ocupação do solo urbano.

A questão da periferia e da população condenada à sub-habitação torna-se também uma preocupação governamental, a partir dessa década; embora não mereça tratamento prioritário, passa pelo menos a ser citada no discurso.

Enquanto, a questão da habitação periférica fica no discurso para os governantes, para a população de baixa renda fica na contínua busca da conquista da casa própria. A possibilidade de concretizar essa necessidade vital durante várias décadas reforçou-o, tornando-o parte do projeto da família trabalhadora. A casa própria representa a segurança da família e esta não mede sacrifícios para concretizar essa necessidade.

As famílias trabalhadoras têm-se submetido a muitas privações para viabilizar a obtenção da casa própria. A viabilização desta necessidade vital em São Paulo só é compreensível pela generalização do trinômio loteamento-periférico / casa-própria / auto-construção, que se difundiu com intensidade nos bairros populares. Muitos desses bairros periféricos foram se constituindo em empreendimentos clandestinos ou irregulares nas áreas de proteção aos mananciais.

Para poder conter a expansão da cidade e a proliferação dos loteamentos, os prefeitos do município de São Paulo, desde o início da década de setenta, aumentaram as exigências urbanísticas para abertura de loteamentos. Tentou-se alguma ordenação no processo de expansão da cidade, o que provocou o quase desaparecimento de loteamentos regulares, mas não impediu os clandestinos.

Os loteamentos uma vez classificados como irregulares ou clandestinos são penalizados pelo Estado com a impossibilidade de serem dotados de

serviços públicos. Os loteadores caem fora e os moradores enfrentam cotidianamente as precariedades características desse tipo de assentamento residencial.

As leis que vigoram na bacia do Guarapiranga, lei municipal de parcelamento do solo e lei estadual de proteção aos mananciais, não permitem tais empreendimentos. No entanto, a proximidade do mercado de trabalho provoca uma forte demanda por habitação na região que, a rigor, só pode expandir sobre a área de proteção aos mananciais. Os loteamentos ali instalados não podem ser regularizados ficando a população na clandestinidade, sem a escritura definitiva de seus terrenos. Muitos compradores desses lotes não sabem da existência da lei e muito menos que esses loteamentos são clandestinos. Depois de vários anos pagando com sacrifícios as prestações, quando vão requerer a escritura definitiva do lote vêm desabar o sonho da casa própria.

Com a mesma força que essa população lutou para conquistar um pedaço de terra – numa selva de pedras como São Paulo, onde o poder e o dinheiro falam mais alto – vão lutar para obter a escritura de seus lotes, não deixam seu sonho desabar em mais um obstáculo. Essa população se une em movimentos de bairros em busca de seus ideais.

As autoridades só modificaram sua postura em relação a questão urbana, quando esta passou a refletir a repercussão das denúncias sobre a precariedade da vida na periferia sobre a opinião pública. A população trabalhadora criou o ambiente propício para a denúncia das precariedades, através da manifestação dos movimentos populares, que tiveram grande peso.

O Poder Público passa a desempenhar um papel contraditório. Ao mesmo tempo em que o Estado tem que implantar a legislação de proteção aos mananciais para controlar o uso e ocupação da região fornecedora de água para abastecimento público, é obrigado a fornecer infra-estrutura à população residente nessa região.

2.3. O Viés do Saneamento Básico

A promulgação da lei de proteção aos mananciais confunde-se historicamente com o equacionamento da questão do saneamento básico e do meio ambiente. A meta equacionada pelo Estado na década de 70, em seus diferentes níveis federal, estadual e municipal para fazer frente à problemática do funcionamento das cidades destacaram-se entre as questões do saneamento básico e do meio ambiente. Para levar adiante soluções técnicas que respondessem a estas questões, os órgãos públicos equiparam-se com técnicos que correspondessem a esse perfil. Em vista disso, durante muitos anos os mananciais foram operados por técnicos com formação sanitária, porém com poucos recursos e visão para lidar com a dinâmica dos problemas ecológicos e sociais associados com o abastecimento de água e com o manejo da natureza.

Estas incoerências foram agravadas pela pouca integração entre os setores que operavam os recursos hídricos e ambientais, o que fez pior ainda o quadro. Como resultado dessas contradições, algumas represas foram construídas com fins de uso específico, sem outros planos de aproveitamento em regiões carentes de água para abastecimento, tal como unicamente para controle de enchentes e/ou para geração de energia elétrica. Os cuidados com a ocupação das bacias e com o uso do solo, que condicionam a qualidade e utilidade das águas, eram atribuídos aos órgãos ambientais que, por sua vez, raramente eram chamados a opinar e auxiliar no planejamento das obras. Atuando desta forma, o planejamento setorial desprezou importantes características dos ecossistemas e relevantes forças sociais nas bacias hidrográficas.

Alguns projetos continham inovações nesse sentido. Porém, durante a execução e posterior operação dos sistemas, os detalhes da proteção, integração institucional e visão social necessários foram sendo deixados de lado a título de contenção de despesas. Hoje, tais “economias” mostram os

seus resultados contraditórios refletidos na qualidade das águas, na forma de ocupação e no uso das áreas de proteção aos mananciais.

Em vista disso, a discussão da eficácia da legislação de proteção aos mananciais tem-se mesclado com as discussões em torno das questões do saneamento básico e ambiental, só que a lei não foi criada com este objetivo, e sim, com a função de atuar como medida de controle na expansão urbana – como instrumento de planejamento. A realidade da ocupação urbana e sua dinâmica transformou-se em outra questão. No que se refere ao controle do uso e ocupação do solo nas áreas sob sua influência – a prática demonstrou – que a lei foi pouco eficiente.

Segundo Socrates, J./ Grostein, M. e Tanaka M (1984), a lei não teve a análise e o destaque que deveria, pois seu objetivo principal foi colocado para segundo plano. Os setores ligados a interesses imobiliários manifestaram-se na área por um lado através da ação prática – da abertura de loteamentos irregulares, da ocupação de fato – sem muitas discussões. Por outro lado, também se pressionou o poder público para que este promovesse alterações na lei, principalmente, quando estavam em jogo o interesse por grandes glebas de terra. Conseqüentemente as discussões em torno da lei de proteção propriamente dita se dará vinculando as medidas de controle de uso e ocupação do solo às necessidades do saneamento básico e ambiental envolvendo o conjunto da represa, a qualidade de suas águas e os sistemas de infra-estrutura urbana em funcionamento.

“A área de proteção aos mananciais tem sido tratada privilegiando-se os aspectos relativos ao saneamento básico da cidade. Seguramente são fundamentais para o correto equacionamento da questão. Entretanto foram negligenciados outros aspectos que igualmente interferem nesta problemática mais geral e para as quais não se encaminharam soluções e tampouco se dirigiu o debate técnico com a ênfase necessária: a dinâmica do uso e ocupação do solo e a questão habitacional. O assentamento habitacional no vetor sul da cidade já se verificava em 1975 e intensificou-se nos últimos anos como pode-se observar na crescente demanda por

habitação na região, aonde proliferam loteamentos clandestinos, as favelas e invasões de terra. No meio técnico firmou-se a crença de que a regulamentação da lei de proteção em 1976 e sua aplicação seria suficiente para deter o crescimento da cidade neste vetor. A questão estava politicamente encaminhada." (Socrates, J./ Grostein, M./ Tanaka, M.- 1984: 33/34).

O desenvolvimento dos fatos sociais e ambientais não foram acompanhados com realismo e antevisão de futuro pelos órgãos públicos, ou melhor, não foram sequer acompanhados. A lei de proteção foi criada na época do governo militar (1964-1984), mais precisamente nos anos do "milagre econômico", onde a grande meta era transformar o Estado Brasileiro em um verdadeiro gigante econômico, mesmo que isso significasse o comprometimento do meio ambiente. O modelo adotado pelo regime militar se caracterizou, no plano econômico, por metas ambiciosas de elevar o Brasil à categoria de grande potência e, no plano político, a exclusão da maioria. O objetivo maior era atender as necessidades do grande capital e dos trabalhadores quando estes o pressionavam.

A legislação dos mananciais não se fez cumprir de sua promulgação (1975) ao fim da ditadura militar (1984). Analisando a política dos governadores verifica-se a oscilação com relação a questão do meio ambiente e particularmente dos mananciais – ora inclinando-se a interesses de grupos bem definidos como dos grandes construtores e dos especuladores, ora correspondendo às expectativas preservacionistas (todas ligadas a projetos de saneamento).

A sociedade nos últimos anos passou por mudanças, principalmente com a alteração no modo de pensar do cidadão, que acabaram por pressionar o Governo a uma série de adaptações. A consciência ecológica trouxe consigo a necessidade das organizações vestirem a "camisa verde" para cair no gosto da população. Durante os primeiros anos da década de oitenta, as organizações buscaram refletir e avaliar os problemas da cidade de São Paulo. Nesse período procurou-se reavaliar a legislação de proteção aos mananciais.

Os primeiros estudos sobre a legislação apontavam: a desatualização das cartas utilizadas pelo órgão responsável para o licenciamentos dos processos (baseados ainda em plantas do levantamento cartográfico de 1974), apontando que a situação da região é bem diferente de então, devido à falta de fiscalização; a complexidade da legislação, entre vários outros fatores. Apesar de todo esse levantamento a legislação não sofreu nenhuma alteração, continua sendo aplicada e analisada como se fosse há vinte anos atrás, como se nada tivesse mudado durante todos esses anos. Isso tudo leva a uma revolta muito grande dos interessados, pois estes têm o terreno numa área que a lei enquadra de uma forma que não condiz com a realidade. Isso e mais a burocracia para conseguir aprovar um projeto acabam levando cada vez mais as pessoas construírem de forma irregular ou clandestina. O que implica ao final das contas em degradação ambiental, quer devido ao aumento considerável da ocupação, destruindo os limites máximos impostos pela lei; quer através da falta de infra-estrutura.

2.4. A Região Metropolitana de São Paulo e o Meio Ambiente

"São Paulo não só é a maior cidade do Brasil e uma das maiores do mundo, mas, ainda hoje, uma das que mais crescem. Antigamente esse crescimento era apregoado com orgulho: hoje tornou-se motivo de preocupação. A enormidade dos problemas, da população e da administração, criou interrogações sobre a natureza do desenvolvimento." (Comissão Justiça e Paz de São Paulo, 1989: 17).

A importância da cidade de São Paulo na economia brasileira tem origens históricas bem conhecidas. Iniciou-se com a economia cafeeira de exportação que gerou as condições para o arranque industrial da cidade que, já nas primeiras décadas do século, era o principal pólo industrial do país. A estrutura urbano-industrial paulista passou a diversificar-se e aos poucos transformou-se no centro dinâmico do crescimento nacional.

A cidade de São Paulo é hoje, paradoxalmente, o centro das oportunidades econômicas, da riqueza, da diversidade cultural, e é um dos exemplos mais gritantes de deterioração ambiental: enchentes, desmatamentos, erosão e deslizamentos, um dos maiores índices mundiais de poluição do ar e das águas, aglomeração excessiva degradando as condições de vida, e, conseqüentemente empurrando para áreas de preservação ecológica milhares de famílias que ocuparam indiscriminadamente beiras de córregos, várzeas de rios e represas.

No início dos anos oitenta a Grande São Paulo não enfrentava só um problema, mas uma soma-tória deles. Os recursos naturais mostravam sinais de esgotamento e o solo encontrava-se praticamente ocupado e o que restava estava sendo disputado com unhas e dentes pelas atividades comerciais, população e próprio Estado. Além disso, a indústria decrescia, bem como o emprego, numa cidade que há poucos anos era um sonho, a Meca dos brasileiros, e que, de repente, passou a ser um abrigo de desempregados, de pobreza, um lugar onde a população não tem condições de sobrevivência e é obrigado a viver sem trabalho, sem terreno para plantar, sem lugar para morar.

No entanto, a atividade imobiliária continua desempenhando uma função importante. Construiu e continua construindo a metrópole. Fez os loteamentos, induziu o Poder Público a realizar as obras de melhoria e é quem continua provocando o processo de crescimento urbano de adensamento e resolvendo os problemas da cidade. Obviamente, ao produzir a cidade, desempenha um papel de interesse social, mas se apropriando de todas as vantagens daí decorrentes e da incapacidade que o Governo tem demonstrado em operar no mercado imobiliário e de compreender o seu papel.

A cidade cresceu em termos industriais, de adensamento urbano, de transporte, mas nunca houve a preocupação com meio ambiente, com a qualidade de vida. O tema meio ambiente começou a entrar nas preocupações da lei, no início dos anos 80, face a uma consciência mais crescente e generaliza-

da da população, devido às conseqüências negativas, pelo fato de não terem sido tomadas medidas no devido momento.

“Em geral, no Brasil importou-se de tudo, nos últimos anos, menos a visão dos defeitos. Estamos passando por processos que aconteceram há muitos anos na Europa, nos Estados Unidos e repetimos os mesmos erros. A industrialização veio, a cidade cresceu e deparamos hoje com um quadro negro. A questão do meio ambiente serve como um chamado a uma nova visão de como administrar uma cidade que cresce. Nesse sentido, o novo plano Diretor que está sendo elaborado enfoca aspectos, como proteção das áreas verdes e o seu significado para São Paulo. São novos enfoques que precisam ser incorporados à lei. Por enquanto, não existem medidas objetivas, mas uma preocupação concreta da comunidade, bem como dos órgãos de governo – não tanto dos seus dirigentes, mas dos profissionais que atuam neles – com o crescimento da cidade. E a sociedade civil poderia dar uma contribuição incrível, fornecendo amparo e respaldo, pois só a força comunitária tem poder para introduzir na lei as medidas que certamente estão sendo estudadas. Enfim, estamos atualmente num momento de revisão, muito mais do que de preservação de valores e modificações do enfoque de questões, que são essenciais para a cidade.” (Renato Nunes, entrevista à revista SPAM, 15/nov./85,: 37).

A questão da proteção ao meio ambiente surgiu como uma reivindicação da população, através de seus vários organismos, fruto de desastres de que estavam sendo vítimas, cujos responsáveis são inegavelmente os legisladores da cidade.

No início dos anos oitenta não existia uma política sobre meio ambiente na Região Metropolitana de São Paulo, mas uma preocupação com a questão, que passou a ser crescente, fruto de posições da comunidade. Algumas entidades começaram a levantar nos fóruns de discussão a importância desse problema. É interessante esse processo de participação, na medida em que a idéia da vitalidade da cidade com aquela ficção do desenvolvimento que houve – “São Paulo cresce”, “São Paulo invade tudo”, “São Paulo toma conta do espaço” – é substituída pelo desejo de um organismo vivo com recursos, mas que não perde de vista o cidadão, que é a pessoa que mora. E a denúncia em relação

a esses fatos passou a ser crescente e isso passou a gerar uma política. O tema passou, inclusive, a ser utilizado nas plataformas eleitorais dos candidatos.

Durante os anos oitenta é verificada a conscientização da população com relação ao meio ambiente. Várias entidades surgem nesse período em defesa do meio ambiente, exigindo melhor qualidade de vida a população e exigindo medidas do governo.

"Nós estamos vivendo um momento novo no Brasil, que permite que a opinião pública se sobreponha à opinião do Estado. Repito aqui um expressão já gasta: na realidade, nos últimos 20 anos, a população trabalhou para cumprir as metas do Estado, agora estamos num momento inverso, ou seja, o Estado está tendo que trabalhar para cumprir metas da população. É difícil definir exatamente quais são as metas, ou melhor, é trabalhoso, porque faz parte de um processo e ninguém tem a fórmula mágica, de uma hora para outra, para ressaltar os problemas. Essa política nasce de um consenso e o que estamos assistindo, no momento, são essas discussões. Com a eleição municipal, deveria haver uma renovação. Os candidatos eleitos pela população implicam num estágio novo. Então, não diria que é difícil chegarmos às formulações dessa política, mas levará algum tempo. O debate está no ar e é considerado fundamental, tanto pela população quanto por aqueles que vão se habilitar a decidir por ela." (Renato Nunes, entrevista à revista SPAM, 15/nov/85:37).

Reflexão e a busca de inovações das legislações existentes, principalmente as relacionadas ao meio ambiente e ao uso do solo, permeiam os anos oitenta. É no final desta década que ocorrem as principais inovações: a promulgação da nova Constituição Federal e da Constituição Paulista.

3. A OCUPAÇÃO URBANA NA BACIA DO GUARAPIRANGA

3.1. Formação da Periferia

"O problema da busca das demandas populacionais aos grandes centros urbanos é, hoje, a grande aventura da humanidade,

de, quer seja nos países pobres, quer seja nos países ricos." (Socrates, J. / Tanaka, M. / Grostein, M.; 1984: 39).

Com o advento da industrialização a população brasileira foi paulatinamente deixando de ser rural para se tornar urbana. A concentração industrial nas grandes cidades levou uma parcela considerável da população rural migrar para as cidades em busca de mercado de trabalho. Partindo dos anos 40, o Brasil tinha, nessa época, uma população de 41 milhões de habitantes, 31% da qual urbana. Em 1990 atingiu 150 milhões de habitantes, sendo 112 milhões concentrados nas cidades (FIBGE, 1990). Verifica-se, ademais, que a partir de 1965, a população urbana brasileira ultrapassou a rural, fato que caracteriza um importante marco histórico.

"A Grande São Paulo, sozinha, absorve 11% do total demográfico, concentrado numa área cerca de apenas 1% da área do país...

... dentro das taxas vigentes, a cidade de São Paulo atingirá no ano 2.000, 26 milhões de habitantes, situando-se então como a segunda maior cidade do mundo, apenas superada pela cidade do México (31 milhões)" (José Carlos de Figueiredo Ferraz, in *A Cidade invade as Águas*, 1984: 39).

O grande incremento populacional da cidade de São Paulo se deu entre as décadas de 40 e 50, sendo os migrantes os responsáveis por cerca de 60% desse crescimento.

A imensa maioria desses migrantes, compostos de trabalhadores desqualificados empregados nos setores da economia que oferecem as piores remunerações, fixaram-se na periferia da cidade em condições de vida muito precárias.

"Constitui-se um sub-proletariado, que subsiste mediante a venda diária de sua força de trabalho, sem usufruir das garantias da legislação trabalhista que constituem parte integrante do custo de reprodução da força de trabalho" (Gohn, 1979).

O processo de urbanização evoluiu com taxas acima do próprio crescimento da força de tra-

balho empregada nas atividades industriais, setor propulsor das migrações. O setor terciário passou a ser o grande absorvidor da mão de obra que vai sendo incorporada ao mercado de trabalho.

Apesar da grande urbanização da cidade de São Paulo, seu processo de urbanização teve início há menos de 100 anos. Os primeiros três séculos da vida atual da cidade de São Paulo foram extraordinariamente modestos, podendo-se afirmar que no decorrer da primeira metade do século XIX a área urbana muito se assemelhava a dos tempos coloniais. Em fins do século passado São Paulo ainda era uma cidade pequena, rodeada de chácaras que a abasteciam. A necessidade de acomodação para as pessoas que imigravam de outras regiões do Brasil e naquela fase principalmente do exterior, levou os proprietários dessas chácaras a um retalhamento das mesmas, negócio que desde logo se mostrou como rápido meio de enriquecimento. Dividiram as suas terras em quadriculados sem qualquer preocupação maior.

A população “marginalizada” é empurrada, pela própria dinâmica de especulação em São Paulo, para loteamentos cada vez mais distantes, embora pequena parte destes vivessem em cortiços e favelas relativamente próxima dos centros de emprego.

Os terrenos periféricos apresentam uma dinâmica de ocupação característica, partindo de inexistentes serviços e infra-estrutura, para uma fase posterior onde a rede de energia elétrica, transporte coletivo e outras melhorias atingem o arruamento, para finalmente iniciar a terceira fase de incorporação à estrutura urbana com a implantação dos serviços básicos pela prefeitura.

“Essa dinâmica se identifica com os desejos da população da periferia que, num crescente qualitativo, passa a almejar depois da posse da terra e do abrigo a sua incorporação a esta estrutura urbana, da qual encontra-se à margem. Mas nem sempre as melhorias são bem recebidas pela população periférica em virtude da incidência de impostos que vêm onerar os poucos recursos familiares”(Zanettin; 1972).

Os grandes contingentes migratórios, que atingiam especialmente as grandes cidades, vieram agravar os problemas nelas acumulados, desde os finais do século passado, pelo grande aumento demográfico das cidades. A rapidez do crescimento urbano das principais cidades, especialmente São Paulo, fez com que se fizesse, em larga escala, desordenadamente, e ao sabor dos interesses do setor privado da economia, o “loteamento” de suas glebas. “Vender a cidade” tornou-se o grande negócio. A especulação imobiliária transformou as paisagens urbanas, retalhando a cidade em outro critério, a não ser a vontade do loteador.

“O loteador organiza o espaço e não os administradores. Não houve zoneamento, não houve plano diretor, não houve nada para controlar isso. Tudo foi espontâneo. Faz com sua gleba o que quiser e deixa a cargo do administrador o ônus.”(Aziz Ab'Saber in *Habitações / Implicações do Processo de Industrialização*; 1972).

Esse tipo de loteamento transferiu para o poder público a instalação da quase totalidade de serviços e equipamentos urbanos imprescindíveis à manutenção de um padrão mínimo de qualidade de vida dos habitantes. A chegada das benfeitorias vem provocar a sensível valorização da gleba, da qual o maior beneficiário é o próprio loteador, que habilmente separou parte dela, esperando a valorização. A desvalorização da moeda veio incentivar o desejo da compra da terra, como bem estável, valorizando-a a cada instante da inflação.

É válido lembrar que para morar na cidade há, teoricamente, um pressuposto: adquirir ou alugar um terreno e uma habitação. Isso significa dizer que antes de ser cidadão é preciso ser consumidor da mercadoria imóvel urbano.

Para a população a compra da terra (e consequentemente a casa, o abrigo, construído geralmente com as próprias mãos, com ajuda de amigos) é o símbolo de garantia face à insegurança do emprego, desvalorização da moeda e das incógnitas apresentadas pela multiplicidade de opções novas.

Na luta pelo espaço urbano a população marginalizada encontrou três soluções para o problema da moradia:

- **Os Cortiços** – representam a solução mais antiga e difundida do problema de moradia das classes baixas. Situam-se geralmente nas adjacências da área central, em regiões consideradas “deca-dentes” pelo mercado imobiliário, onde o crescimento da cidade liberou grandes imóveis, que estão em estado deplorável. Estes são subdivididos e locados para inúmeras famílias.
- **Autoconstrução de Habitações em Loteamentos Periféricos** – A população pobre, nesse caso, torna-se consumidora do solo urbano e imóveis através da compra de terrenos baratos, situados em pontos distantes da região central e, muitas vezes, destituídas da infra-estrutura básica. Adquirido o terreno, a construção da habitação envolve a compra de materiais de construção. A própria família constrói a casa. Os loteamentos periféricos expandem horizontalmente a mancha urbana, levando a cidade para áreas não urbanizadas. Esse tipo de solução habitacional culminou nas décadas de 40, 50 e 60.
- **A Favela** – representa um artifício para morar na cidade sem consumir as mercadorias imobiliárias. A população que se assenta nas favelas não tem renda suficiente sequer para pagar os aluguéis dos imóveis coletivos ou para adquirir lotes distantes. O que caracteriza a favela é a ocupação ilegal e precária de terrenos públicos ou particulares.

A cidade de São Paulo, dínamo propulsor maior da economia brasileira, não teve condições de criar, em prazo curto, o suplemento infra-estrutural, físico e social, para atender os acréscimos populacionais que foram se agregando no correr dos anos.

E a estrutura econômica não conseguiu desenvolver sua capacidade produtiva com a capacidade de absorver, nos centros urbanos, os contin-

gentes de imigrantes. A situação se agravou na década de oitenta com a crise econômica mais aguda da história do país.

A situação de desemprego e o baixo salário, associados ao crescimento acelerado da inflação, colocam a população em situação de desespero.

“Dentro desse quadro crítico, a população pobre é que sente mais agudamente a crise pois está em jogo sua sobrevivência. A moradia para essa população atingiu, também, uma situação crítica. As estratégias de moradia, favela, cortiço e casa precária, tiveram um incremento de tal ordem nos últimos dez anos, que hoje encontramos na cidade de São Paulo: de 1973 a 1983 os barracos de favelas no município de São Paulo cresceram de 14.504 para 91.419 unidades, apresentando um incremento de 55% ao ano. Aos cômodos de cortiços, em que pesem as eventuais falhas na coleta de informações, em 1975 assinalava-se a presença de 95.007 famílias neles residindo; para 1981, pesquisas detectaram neles cerca de 767.000 famílias ou 39% do total da população da capital.” (Socrates, J. / Grostein, M. / Tanaka, M. ; 1984: 40).

A pressão social por habitação cresce e se faz sentir de forma mais conflitante dentro da área de proteção aos mananciais, principalmente na região sul da RMSP. A área em questão ainda com disponibilidade de terra, porém com uso restringido por lei se constitui em área de conflito de interesses.

O solo existente na região sul é contíguo ao solo urbano mais disputado na América do Sul. A principal característica da região é o fato de estar situado entre dois mananciais importantes para o abastecimento de água da região metropolitana de São Paulo: a Bacia Guarapiranga e a Bacia Billings. Desde 1975, o uso e ocupação do solo na região está disciplinado por legislação estadual de proteção ambiental.

Este fato fez com que a área mantivesse remanescentes da zona rural da cidade de São Paulo. Mas, a falta de fiscalização por parte do Estado e Município e, sobretudo a falta de uma política habitacional destinada à população de baixa renda, tornaram impossível o controle da ocupação urbana na região.

"A realidade da região dentro do perímetro da Lei de Proteção aos Mananciais é de continuidade da periferia da cidade. Os vetores de crescimento em direção às represas se devem a vários fatores, sendo os mais importantes, a concentração de indústrias e serviços e, portanto, emprego na região e a disponibilidade de terra para construção."(Socrates, J./ Grostein, M./ Tanaka, M.; 1984: 16).

Os contingentes populacionais privados de opção de moradia, que a cada dia se ampliam, encontram nesta região uma saída para seus impasses. A cada dia, mais e mais pessoas se instalam em condições inadequadas na região, quer seja em núcleos de favelas, ou então, em loteamentos caracterizados por sua situação irregular. O resultado desta ocupação é a existência de quase duas centenas de núcleos de favelas e um número também elevado de loteamentos clandestinos; apesar de a legislação vigente prever para a área uma ocupação com características de pouco adensamento, com lotes de dimensões elevados, o que se vê hoje é, justamente, o inverso grandes contingentes populacionais, ocupando, em geral, áreas de risco gerando os problemas naturais deste tipo de ocupação, e, em especial, o agravamento dos índices de poluição das águas da bacia.

Esta população é predominantemente composta por migrantes nordestinos, com renda familiar média de 3 salários mínimos e baixa escolaridade – 1º grau incompleto. Essas pessoas não têm condições de sair da região. (SVMA, 1993)

Estima-se em 577 mil habitantes a população da bacia com baixo padrão habitacional. A situação se dramatiza ao se considerar que as estimativas para o ano 2.000 são de que a população da RMSP crescerá a taxas de 3% ao ano, pressionando principalmente as áreas das bacias do Guarapiranga e Billings, cada vez mais integradas ao centro metropolitano, ao mesmo tempo que demandará vazões cada vez maiores para o abastecimento de água (SMA, 1992).

A situação da represa Guarapiranga se faz pior no início de 1993 com os jornais levando às manchetes a incidência do cólera na região.

"A represa de Guarapiranga, na zona sul de São Paulo, não é mais a praia dos paulistanos. Motivo: a poluição e o medo do cólera. O reservatório que fornece água para 3,2 milhões de pessoas recebe lixo e 50 litros de esgoto por segundo. Têm pontos que concentram até 700 mil coliformes fecais por litro de água – um terço da concentração do rio Tietê, na ponte dos Remédios."

...Os invasores de terra, os loteamentos clandestinos e os caminhões limpa-fossa são os grandes inimigos da represa. No primeiro grupo, são cerca de 150 mil pessoas, que moram em 130 favelas e têm um canal direto entre a válvula de descargas e a Guarapiranga. Já os limpa-fossas agem na hora do almoço, quando não há fiscalização, e ligam suas mangueiras nas bocas de lobo..."(Folha de São Paulo-08/junho/1993:3-1).

Este fato introduz a Secretaria da Saúde também na discussão da política de preservação ambiental da Bacia do Guarapiranga. E fez ver que a questão da Bacia do Guarapiranga vai muito além do problema do não cumprimento da legislação de proteção aos mananciais.

3.2. Diagnóstico da Bacia do Guarapiranga

A Bacia do Guarapiranga situa-se ao su-sudoeste da Grande São Paulo, localizando-se a 23° 43' latitude sul e 46° 36' longitude oeste. Possui uma área de aproximadamente 630 Km², abrangendo parte do município de São Paulo, todo o município de Embu-Guaçu e parte dos municípios de Embu e Itapeverica da Serra. Áreas reduzidas de dois outros municípios, Cotia e Juquitiba, completam a extensão da bacia.

O sistema Guarapiranga responde por cerca de 20% do abastecimento da RMSP, atendendo a aproximadamente 3.000.000 habitantes e constituindo-se no segundo sistema produtor da SABESP – superado apenas pelo sistema Cantareira – com vazão regularizada de 9,5 m³ / s, além de 1,0 m³ / s revertido da bacia do rio Capivari, da vertente marítima da Serra do Mar. Futuramente, segundo o planejamento do Sistema Produtor Sudoeste, a reversão para a represa será ampliada em 4,6 m³ / s,

aumentando a sua importância no sistema metropolitano de produção de água, o que ressalta, ainda mais, a necessidade de produção de preservação da qualidade de suas águas (SVMA, 1993).

O desenvolvimento do uso do solo na bacia nos últimos 50 anos se caracterizou pela substituição da atividade agrícola e de pequenos povoados para a situação atual, que se verifica a intensa urbanização das áreas da bacia no município de São Paulo, a expansão dos municípios de Itapeverica da Serra, Embu e Embu-Guaçu.

O processo de ocupação, que se desenvolveu desfavoravelmente à necessidade de conservação do manancial, contou, inclusive, com a formação de favelas (cerca de 180) e loteamentos clandestinos (cerca de 200) desprovidos de infra-estrutura urbana (SVMA, 1993).

À ocupação urbana se somam atividades sócio-econômicas, como exploração agrícola, mineração, cemitérios, indústrias, desmatamentos e outras, completando o conjunto das intervenções antrópicas na bacia, responsável pela quase totalidade da carga poluidora afluente à represa.

Em decorrência, a degradação da qualidade das águas vem se intensificando, colocando em risco o abastecimento de grande parte da população da RMSP.

3.2.1. Histórico de Ocupação da Bacia do Guarapiranga

A Região Sul da capital paulista permaneceu praticamente estagnada durante quase quatro séculos, desde sua fundação aos meados do quinhentismo. A construção da represa Guarapiranga (1907) e a industrialização de Santo Amaro deram o primeiro passo para "transformação" da região.

De início, sua escassa população dedicou-se à extração de madeiras e a produção de carvão vegetal; além da função religiosa que atraía os agricultores para o aglomerado urbano nos dias de offícios e festas religiosas.

O extrativismo vegetal foi um dos atrativos para a construção da ferrovia nesta região. Nesta época foram se formando pequenos povoados ao longo das vias de acesso para as áreas de exploração da lenha e do carvão vegetal.

Em fins do século passado e início do atual, os arredores paulistas passaram a ser organizados para o abastecimento da Capital em água e energia elétrica.

O abastecimento d'água ficou por conta das obras de represamento dos mananciais da Serra da Cantareira e o abastecimento de energia ficou por conta da LIGHT, empresa canadense que recebeu a concessão deste serviço.

Em 1901 a LIGHT inaugura a primeira usina hidroelétrica – Usina de Parnaíba, hoje Edgard de Sousa. Entre 1906 e 1908 é construída a represa do Guarapiranga para regularizar vazões para geração de energia na Usina de Parnaíba, no rio Tietê, adquirindo, posteriormente, novas funções advindas do planejamento global do aproveitamento de recursos hídricos da bacia do Alto Tietê.

A construção da represa dá à região um novo uso do solo urbano: o uso recreacional. A represa torna-se uma área de recreação de fácil acesso aos paulistanos. Surgem ao entorno da represa: chácaras de recreio, habitações destinadas aos fins de semana, clubes náuticos, pensões, hotéis. Mais tarde surge nesta região o autódromo de Interlagos, enfatizando ainda mais essa função recreativa. Hoje encontram-se na avenidas que margeiam a represa, boates, casas de dança, motéis, etc.

Em consequência, a região das represas valorizou-se de maneira espetacular, sendo extremamente elevados os preços das casas de campo e difícil a aquisição dos terrenos resultantes dos loteamentos ali feitos. Ainda hoje se encontram próximos à represa loteamentos de alto padrão.

Penetrando uns poucos quilômetros para além dessa área, em direção às escarpas da Serra do Mar, permanece a produção do carvão vegetal e da agricultura.

Em 1927, a bacia do Guarapiranga passa a contribuir para o abastecimento de água da cidade com 1 metro cúbico por segundo, contribuição que foi aumentando ao longo dos anos. Na época, a região da bacia era bastante desocupada e se caracterizava pela presença de chácaras de recreio.

Os anos 40 marca o início da substituição da atividade agrícola e de pequenos povoados que se formavam ao longo das vias de acesso, para as áreas de exploração de lenha e carvão vegetal, para a ocupação de subúrbios operários.

As margens da represa Guarapiranga, em sua porção mais próxima a Santo Amaro, passam a ser ocupadas por numerosos subúrbios operários, que se justapõem ao mencionado reservatório.

A conclusão das obras de canalização e reversão do rio Pinheiros, anos 40-50, propiciou a expansão da malha urbana metropolitana nas direções sul / sudoeste, marcada pela abertura de loteamentos industriais na região de Santo Amaro e loteamentos populares articulados em torno do ramal FEPASA, já penetrando a área das bacias Guarapiranga e Billings.

Com a entrada em operação das primeiras unidade de bombeamento da Elevatória de Traição, tornou-se possível direcionar as águas do rio Tietê para o canal Pinheiros até a barragem de Pedreira onde a elevatória transferia as águas, e os esgotos nelas diluídos, para o reservatório Billings, para geração de energia hidroelétrica nas usinas da LIGHT situadas em Cubatão.

A crescente poluição das águas do reservatório Billings, fez desvalorizar as terras no seu entorno. A incompatibilidade entre a poluição da Billings e as formas do uso do solo até então decorrentes de atividades ligadas à balneabilidade, navegação, chácaras de recreio, etc., influenciou decisivamente na forma de desenvolvimento de toda a região de Interlagos. A tendência anterior, que relacionava a forma de ocupação com procedimentos mais adequados à preservação do manancial superficial, foi interrompida e substituída por uma expansão ace-

lerada da mancha urbana, não acompanhada pelo planejamento do setor público.

A construção, na década de 60, do sistema das vias marginais do canal Pinheiros e a consolidação do parque industrial de Santo Amaro deram novo impulso ao adensamento de loteamentos populares. Mais ainda assim, o que predominava na maior parte da bacia era o uso rural, com uma produção bastante expressiva.

A Guarapiranga na década de 60 é caracterizada por uma urbanização intercalar – intercalação de aspectos urbanos com áreas não urbanizadas.

Os investimentos viários na cidade de São Paulo consolidaram a interligação com a região da bacia. O distrito de Santo Amaro, sul do município, com grande porção da área dentro da bacia, reúne a maior parcela de empregos industriais. Nesse quadro, a bacia do Guarapiranga torna-se uma alternativa mais acessível frente à demanda habitacional da população de baixa renda. É assim que se consolida uma forma de ocupação responsável por uma degradação ambiental que se estende por grande parte da região.

Nesta época, a contribuição do sistema Guarapiranga para o abastecimento de água já havia sido elevado para 9,5 metros cúbicos por segundo, atendendo a cerca de 70% da população da região metropolitana de São Paulo. A crise no abastecimento público se agravava, sendo frequentes a falta de água e os racionamentos. A alternativa encontrada foi o sistema Cantareira, com suas obras iniciadas na década de 70, e este passaria a ser o principal sistema produtor.

Prenunciavam-se, no início dos anos 70, os grandes problemas que os mananciais da grande São Paulo iriam enfrentar. Em 1972 é criado o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado – PMDI, e com este a Lei de Proteção ao Mananciais, vigente até hoje.

Embora a intenção da legislação fosse evitar a ocupação inadequada da região, a significativa proximidade da área de concentração de empregos,

associada à falta de efetiva promoção de formas compatíveis como o manancial, levaram à proliferação de loteamentos populares clandestinos, à ocorrência de invasões e à forma de favelas e áreas de marginalização urbana, num processo de substituição das atividades rurais e periurbanas. Nos últimos dez anos, observou-se uma intensificação dessa ocupação desordenada, favorecida pelas facilidades de acesso introduzidas pelas melhorias no sistema viário, principalmente a estrada de Parelheiros e a rodovia Régis Bittencourt.

Paralelamente, a valorização imobiliária que se verificou até os limites das áreas dos mananciais empurrou novos loteamentos populares para dentro da bacia, ocupando áreas rurais em processo de desativação.

3.2.2. Uso do Solo

"Atualmente, toda a bacia do Guarapiranga se constitui em área de expansão urbana de um acentuado crescimento populacional que, se ainda não está medido em indicadores estatísticos mais precisos e atuais, pode ser visualizado na proliferação desmedida do mercado imobiliário e das lojas de materiais de construção, fábricas de blocos e empresas de "fundo de quintal" de terraplanagem. Pode-se verificar, ainda, a proliferação de linhas clandestinas de ônibus urbanos, uma vez que as linhas regulares não conseguem atender à demanda de transportes da região." (Revista DAE nº 164 mar/abr. 1992: 11).

Quatro conjuntos de áreas se diferenciam por suas características na bacia do Guarapiranga:

1. Áreas de urbanização intensa, contínuas à mancha da RMSP, correspondendo às áreas do Bororé, na margem direita do reservatório; Riviera na margem esquerda, Embu e Itapequerica da Serra, todas contidas na porção norte da bacia.

Estas áreas apresentam acelerado ritmo de crescimento e altas densidades. Esse fato resulta desse conjunto de área ter localização privilegiada, ou seja, proximidade do grande parque indus-

trial, permitindo fácil acesso ao mercado de trabalho e serviços. Resulta, ainda, do fato de essas áreas serem servidas por vias de circulação importantes tais como: Estradas de Parelheiros e Rodovia Régis Bittencourt.

2. Áreas de urbanização isolada, correspondendo aos núcleos de Parelheiros, Cipó e Embu-Guaçu, localizados na porção sul / sudeste da bacia. Essas áreas, ao contrário do primeiro conjunto, se localizam relativamente distantes do reservatório de Guarapiranga, estando situados mais próximos das cabeceiras da bacia. Embora mais distantes da mancha urbana contínua, apresentam também acelerado ritmo de crescimento.
3. Áreas não urbanas, ocupadas com chácaras de recreio, loteamentos de baixa densidade, ou ainda não ocupados, constituindo uma zona de transição entre as áreas de urbanização intensa e as áreas rurais.
4. Áreas rurais de Itapequerica da Serra e Embu-Guaçu, situados na porção extremo sul e oeste da bacia.

Encontram-se na região 108 (1992) estabelecimentos industriais que são vistoriados rotineiramente, sendo que 91 são verificados quanto à poluição das águas.

Em levantamentos realizados pela Secretaria do Verde e do Meio Ambiente – SVMA – (1993), há na bacia do Guarapiranga 180 favelas e 200 loteamentos clandestinos.

Com relação às favelas foi constatado que 80% estão concentradas na porção nordeste da bacia (município de São Paulo), nas margens esquerda e direita do reservatório, estendendo-se sobre pequenos córregos de contribuição direta; 12% em Embu e 8% em Itapequerica da Serra. As favelas localizadas nos municípios de Embu e Itapequerica, têm participação direta no processo de degradação e poluição do rio Embu-Mirim, um dos principais formadores do reservatório.

Além de grande parte das favelas estar situada às margens de córregos, ocupa áreas de topografia

irregular, com altas declividades, demandando a construção de escadas e muros de arrimo, para controlar o processo erosivo e o escorregamento de encostas.

A população assentada em áreas de risco e impróprias à ocupação totaliza 3.730 famílias (1991). Deste total, 2.500 encontram-se no município de São Paulo; 550 no município de Itapeverica da Serra; 500 no município de Embu e 180 em Embu-Guaçu. Há um projeto na Secretaria do Meio Ambiente para remover essas famílias para áreas fora da bacia indicadas pela CDHU e pela Prefeitura de São Paulo.

Os loteamentos clandestinos encontram-se espalhados por toda a região da bacia, estando concentrados em maior número na parte norte da bacia. No último levantamento realizado pela Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (1993) foram constatados 200 loteamentos clandestinos. Mas sabe-se que surgem cerca de 2 a 3 loteamentos clandestinos por mês na região sul.

De maneira geral, a bacia do Guarapiranga pode ser dividida, quanto ao uso do solo, em dois compartimentos. O primeiro compartimento refere-se às áreas urbanizadas tradicionais, compreendendo parte da malha urbana contínua da RMSP e os núcleos urbanos de Embu, Itapeverica da Serra e Embu-Guaçu.

O outro compartimento é representado pelas áreas que ainda não foram atingidas pela ocupação antrópica intensa, há uma ocupação mais adequada à proteção da bacia.

Esta área é responsável pela produção agrícola da região e pela área que ainda apresenta cobertura vegetal. A área envolvida diretamente com atividades agrícolas representa cerca de 5% da área total e a silvicultura apenas 3% por cento. No entanto, essa área agrícola é responsável por aproximadamente 15% da oferta de produção de hortigranjeiros na RMSP, e representa parcela expressiva da produção agrícola do município. Já foi uma área bem mais significativa em termos de extensão, mas sofreu a escassez de mão-de-obra, o desgaste do

solo, a inexistência de esquema eficiente de coleta e distribuição da produção.

Mas, enquanto a produção agrícola e a silvicultura abrangem menos de 10% da área da bacia, a área coberta por capoeira se estende por mais de 60%.

3.3. Os Projetos para Salvar a Bacia do Guarapiranga

Pela importância e gravidade da situação atual da Bacia do Guarapiranga, este problema de ordem pública e ecológica tem sido tratado por diferentes ações conjuntas entre o Estado e Prefeituras Metropolitanas, concretizadas em projetos de fiscalização integrada, obras de recuperação ambiental, desenvolvimento de modelos de gestão de bacias hidrográficas, obras de recuperação ambiental e revisão das legislações vigentes.

Os projetos encaminhados para recuperar a bacia do Guarapiranga são:

• SOS MANANCIAIS: Sistema de Fiscalização Integrada

O Sistema Integrado de Fiscalização – SOS MANANCIAIS – visa a proteção ambiental das Bacias Hidrográficas do Reservatório Guarapiranga e dos Rios Capivari- Monos, para que de forma conjunta e ordenada, e mediante o estabelecimento de rotinas e procedimentos técnicos, e de caráter repressivo aplicar a legislação pertinente assim como a orientação da população.

• A Linha da Vida

A Campanha da Linha da Vida, com cerca de 25 Km² de extensão, procura integrar o homem na defesa dos mananciais demarcando e separando num primeiro momento a Região Metropolitana

A lei foi muito importante, na época, como um passo significativo no sentido de proteger os mananciais, apesar de ter sido criada tardiamente, como um instrumento reparador, porque uma boa parte da área desses mananciais já estava sendo ocupada indevidamente assinalando-se adensamentos nas suas margens sem a menor proteção. Aliás o tratamento reparador, que funciona ao sabor das necessidades mais emergentes, é uma característica da incapacidade do Poder Público de atuar preventivamente na forma que se dá a ocupação do país, prevalecendo a tradicional espontaneidade dessa ocupação.

O poder público procurou encaminhar a solução dos mananciais concentrando-se na defesa incondicional do bem comum que é água, ocupando todo o espaço técnico em questões relativas ao saneamento básico, deixando a solução habitacional ao encargo do setor privado. Conseqüentemente não fez nem uma coisa nem outra, as soluções encaminhadas e implantadas continuam na estaca zero.

Concentrou, por um lado, a atenção da preservação pelo "não uso", restringiu ao máximo o uso e ocupação do solo, e por outro não encaminhou programas, projetos e propostas para incentivar os usos possíveis e que áreas poderiam receber programas habitacionais concentrados e de que forma, e assim por diante. Ou seja, a Lei é um instrumento sozinho, desvinculado de uma política habitacional, de uma estrutura que passa pelas tendências sócio-econômicas da região, enfim por uma política global. E é claro que com essa preocupação voltada apenas a se especificar o que não se pode fazer na região, fica difícil criar condições para que os objetivos da lei sejam cumpridos.

O poder público se limitou a fazer uma legislação altamente restritiva e esperar que ela se autocumprisse. Esperava-se que a fiscalização seria suficiente para se fazer cumprir a lei. É claro que com a forte pressão social por moradia não seria e nunca será a fiscalização que irá resolver a questão da preservação dos mananciais.

"O que se verifica é que, com as posturas existentes o único que está impedido de entrar na área e fazer alguma coisa planejada é o poder público, porque os agentes restantes não estão sendo impedidos de nada. Haja visto a proliferação de loteamentos na área, de loteamentos regularizados e em processo de regularização. Está se fazendo a ocupação da área de maneira mais anárquica e ao sabor do especulador. Apesar de ser importante como instrumento disciplinador, a lei tem, no mínimo, que ser revista, porque já não diz nada do que está acontecendo na área. Ela tem de ser repensada frente a uma realidade sócio-econômica que está hoje implantada no país. Do contrário, acho que insistir para que a lei permaneça como está, é, no mínimo, querer continuar com um instrumento inóbil para um problema que é muito sério." (Marta Terezinha Godinho, In *A Cidade Invade as Águas*, 1984: 131-132).

O grande problema da região dos mananciais é a ambigüidade do papel do Estado no acompanhamento de tal processo, grosso modo, passa pelas tentativas de controle do disciplinamento do uso do solo, das irregularidades e da expansão física da cidade, por um lado; e pela convivência, através da omissão que permitiu a ocupação das bacias protegidas e por projetos que comprometem os mananciais.

O disciplinamento do uso do solo nas áreas de mananciais restringiu à urbanização e à edificação, reduziu as possibilidades de aproveitamento das propriedades urbanizáveis e urbanizadas e conseqüentemente impediu a valorização frustrando expectativas de lucro imobiliário. Esse tipo de proteção adotado pela lei dos mananciais gerou o conflito entre os interessados na proteção dos mananciais e os proprietários e usuários da área preservada. O grau desse conflito não é determinado apenas em decorrência da proteção, mas é também decorrência do modo de proteção adotado. A intensidade das restrições impostas ao uso e ocupação do solo determinaram a intensidade da desvalorização imobiliária.

Como o Poder Público abdicou de suas responsabilidades no controle da expansão da cidade, e quem comandou esse crescimento foram os lo-

teadores, o setor privado, estes viram seus negócios “desabar” com a promulgação da lei. A princípio exerceram fortes pressões contrárias à lei. Mais tarde descobriram o “grande negócio”, adquirir grandes glebas de terra e aprová-las junto aos órgãos competentes, para depois loteá-las e vendê-las clandestinamente à população pobre. Esse tipo de especulação imobiliária que caracteriza a região sul de proteção aos mananciais vem comprometendo a cada dia a qualidade dos mananciais. Além de aumentar consideravelmente a população desses loteamentos dá margem à ocupação da população favelada nas áreas que deveriam ser reservadas às áreas verdes.

Sabe-se que em diversos momentos o Estado lança mão de oficializações em massa de arruamentos, com o objetivo de “tornar viável” a gestão urbana, já que as melhorias em infra-estrutura e equipamentos urbanos só podem ser implantados em vias oficializadas. (PMSP, s.d.). Essa oficialização chegou várias vezes às áreas protegidas anistiando loteamentos sem qualquer tipo de infra-estrutura. Mesmo com a regulamentação, o poder público não atua para melhorar as condições de assentamentos da periferia. O que se vê são loteamentos altamente precários comprometendo os mananciais, quer através de efluentes lançados para os cursos d’água, quer através do assoreamento de córregos.

Assim como as legislações de parcelamento e uso do solo que têm sido desobedecidas impunemente em São Paulo (as próprias leis dão margem a essa ilegalidade), a legislação de proteção aos mananciais também passou a ser desobedecida.

O interesse dos loteadores pela regularização de seus empreendimentos não existe uma vez que o loteamento clandestino e/ou irregular diminui o custo do lote, e esse passa a ser a via habitacional única para os trabalhadores pobres, ficando os encargos de uma regulamentação posterior por conta do Poder Público e do comprador.

O conflito Poder Público (responsável pelos dispositivos legais) *versus* Loteador (responsável pela forma que se deu a expansão da mancha urba-

na), envolvendo interesses, a um só tempo, comuns e opostos, é marca estrutural da história fundiária paulista, resultando, vias de regra, em políticas públicas que acabam sempre viabilizando o loteamento. O poder público legisla por um lado e anistia por outro, configurando uma prática do poder público.

Enquanto não se resolver a problemática desses dois movimentos: Lei de Proteção aos Mananciais *versus* ocupação urbana, Poder Público *versus* loteador; e a ambigüidade do Estado a questão dos mananciais nunca vai ser solucionada.

Uma outra grande falha do poder público que dificulta a solução da questão dos mananciais é a falta de integração maior entre as áreas de atuação sobre os recursos hídricos e o solo, foi assim no passado e continua sendo, mesmo que o discurso seja o da interdisciplinariedade. O problema dos mananciais foi tratado pela visão sanitarista, que por desconhecimento de outras atividades não atendeu para algumas questões relativas ao uso do espaço. Faltaram mais critérios técnicos e mais interdisciplinariedade.

Esta falta de interdisciplinariedade e trocas de informações entre os órgãos públicos é uma tradição brasileira. As questões públicas, no Brasil, estão fundamentadas na presença de instituições de forma setorial e que funcionam voltadas apenas a questões que lhes dizem respeito. É uma constante do setor público o desconhecimento dos trabalhos que podem estar sendo elaborados no órgão vizinho, ou mesmo no departamento ao lado. E o pior é a sonegação de informações úteis a uma causa comum.

Vinte anos se passaram deste a promulgação da lei de proteção aos mananciais e durante esse período assistimos: ao fim do “milagre econômico”; ao fim da ditadura política; à abertura política; às mudanças de mentalidade com a conscientização ecológica e à promulgação da Constituição Federal, assim como a Constituição Paulista no final dos anos oitenta, tornando o meio ambiente juridicamente qualificado, atendendo às demandas so-

ciais, e ainda assim, sobram atitudes contraditórias. Além das atitudes contraditórias por parte do poder público, existem pontos de atrito nos órgãos responsáveis pelos mananciais. Não há entrosamento entre as esferas Estaduais e Municipais, mesmos após a Fiscalização Integrada, cada órgão, cada entidade, procura defender o seu lado, a sua lei, sem a menor preocupação com a interdisciplinariedade. Mesmo dentro da mesma Secretaria não há entrosamento, não há troca de informações.

Parece que os anos noventa estão se abrindo para dar novo rumo às questões dos mananciais. Importantes instrumentos foram introduzidos para proteger o meio ambiente na nova Constituição Federal e Paulista. Projetos estão sendo encaminhados junto aos órgãos públicos para solucionar a questão dos mananciais como: a revisão da legislação; o programa de recuperação da bacia do Guarapiranga; a campanha linha da vida e a fiscalização integrada – SOS Mananciais-, que iniciou na bacia do Guarapiranga e hoje estende-se a bacia Billings e há projetos para todas as áreas de mananciais.

Entretanto permanecemos no contexto de falsas certezas, não se sabe o que acontecerá aos

projetos encaminhados. O programa de recuperação da bacia do Guarapiranga, a revisão da lei e a campanha linha da vida estão parados e, o pior, não se sabe qual serão seus destinos. O país está passando por mudanças que estão se repercutindo nos órgãos públicos. A meta do Governo é conter despesas e privatizar as Estatais, os técnicos responsáveis por esses projetos estão sendo demitidos, e todos os projetos das Secretarias estão parados. Na Secretaria do Meio Ambiente, responsável pelos projetos dos mananciais, a ordem é parar tudo e mais tarde selecionar os projetos prioritários que serão encaminhados, os projetos menos urgentes serão todos cancelados. Portanto cabe nos perguntarmos: Será que os projetos encaminhados para resolver as questões dos mananciais são prioritários? O que acontecerá com a questão dos mananciais? Todas perguntas sem respostas, que só o tempo poderá responder. Cabe mais uma vez esperar por soluções. O grande temor é que seja tarde demais quando chegarem essas soluções ou pelo menos elas serão sempre cada vez mais custosas

5. BIBLIOGRAFIA

5.1. Livros e Artigos

- AZEVEDO, Aroldo Edgard. *A Cidade de São Paulo*. SP, Companhia Editora Nacional, 1958 – 4 volumes.
- BONDUKI, Georges e ROLNIK, Raquel. Periferias – Ocupação do Espaço e Reprodução da Força de Trabalho. In *Caderno de Estudo e Pesquisa 2*, USP / FAU, 1979.
- CERQUEIRA, Julio Cesar Neto. Região Metropolitana de São Paulo – Diagnóstico 75 – Condições Urbanas: Saneamento e Recursos Hídricos.
- CUNHA, Fatima Gonçalves de. *A Expansão Urbana e as Áreas de Proteção aos Mananciais*. TGI, FFLCH, 1991.
- CUSTÓDIO, Vanderli. *Apropriação dos Recursos Hídricos e Abastecimento de Água na Região Metropolitana de São Paulo*. FFLCH/USP, 1994.
- GOHN, Maria da Glória Marcondes. *Classes Populares, Periferia Urbana e Movimento Social Urbano: o Movimento das Sociedades Amigo de Bairros em São Paulo*. Dissertação de mestrado apresentada na FFLCH – Ciências Sociais, USP, 1979 – 2 volumes.
- _____. *Lutas pela Moradia Popular em São Paulo*. Tese FAU / USP, 1987 – 2 volumes.
- _____. *Movimentos Sociais e Luta pela Moradia*. Edições Loyola, 1991.
- GROSTEIN, Marta Dora. *A Cidade Clandestina Ritos e Mitos*. FAU/USP, 1987.
- LUNGENBUCH, Jurgen R. *A Estruturação da Grande São Paulo*. IBGE, 1971.
- MOREIRA, Antonio Claudio M.L. *Política Pública de Proteção dos Mananciais*. Tese de Mestrado FAU / USP.

MOROZ, Isabel C. *Diagnóstico das Áreas de Proteção aos Mananciais*. FFLCH, TGI, 1992.

_____. *São Paulo Trabalhar e Viver*. Comissão Justiça e Paz, 1989.

SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de. *Metropolização, Estudo da Habitação Popular Paulistana*. Tese de Doutorado, FAU/USP, 1972.

SNM – Secretaria dos Negócios Metropolitanos – EMPLASA.

_____. *Ações Complementares à Política Metropolitana de Uso do Solo: Programa em Áreas da Bacia de Guarapiranga*. SP, 1986.

SOCRATES, Jodete Rios / GROSTEIN, Marta Dora / TANAKA, Marta M. *A Cidade Invade as Águas. Qual a Questão dos Mananciais*. SP, FAU, 1984.

TANAKA, Marta Maria Soban. *Invasão: Uma Solução Legítima?* Tese/FAU- USP, 1983.

5.2. Artigos e Relatórios

CONSÓRCIO JNS – UMAH – SRL. *Revisão, Atualização e Aperfeiçoamento dos Critérios Técnicos e da Base Institucional da Legislação de Proteção aos Mananciais de interesse da RMSP*. Relatório SMA, Dez / 92 e Jan / 93.

REVISTA CONSTRUÇÃO

- 36 (1963) 6 – 9, 24 Out 1993. *Ajuste de uma Lei que considera Sobretudo Fatores Humanos e Sociais*.
- 38 (1963) 10 – 11, 23 Set 1985. *Áreas próximas dos Mananciais Terão ocupação Ordenada*.
- 43 (2243) 9 – 10, 4 Feb 1990. *Terapia das Águas: Técnicos Fiscalizam Ocupação em Guarapiranga*.

REVISTA DAE

- 52 (164) XIII – XVIII, Mar/Abr 1992. *Guarapiranga é Preciso salvar este Manancial de 10 m³/s*.
- Ano XXXVII n. 111 – 1977. *Recursos Hídricos para Abastecimento da Região Metropolitana de São Paulo – Plano Diretor*.

REVISTA SPAM

- Ano III n. 14 Jun / 85. *O Planejamento Metropolitano e Uso do Solo*.
- Ano III n. 15 Nov / 85. *Planejamento e Meio Ambiente*.

na da Região que abrange as bacias hidrográficas do Guarapiranga, da Billings e dos rios Capivari e Monos.

A solução encontrada propõe, para a demarcação física horizontal desta linha, a implantação de sua "visibilidade" através de uma série de marcos ao longo de seu traçado. Esses marcos não são marcos comuns. Eles compõem uma campanha com programação visual – de caráter formador, informador e motivador para sensibilizar a população local e usuários, a consumidora e aquela em trânsito sobre a importância da área no contexto. Conceitualmente, cada marco não deve ser visto como uma intrusão, uma imposição. Deve ser identificado como símbolo de qualidade de vida, de um privilégio com responsabilidade.

A promoção da Campanha a Linha da Vida visa proteger a área dos mananciais principalmente através da conscientização e atuação da própria população.

• Programa de Recuperação Urbana e Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga

O Programa Guarapiranga foi elaborado a partir da constatação dos crescentes níveis de poluição deste manancial responsável por parte significativa do abastecimento de água do município. Esta ação inicia-se no plano da fiscalização integrada e evolui para a elaboração de uma proposta de ação conjunta envolvendo todo os agentes com responsabilidade de gestão dentro da bacia.

As medidas do programa estão ligadas a urbanização dos núcleos de favelas existentes, e consequentemente reassentamentos, recomposição urbana dos loteamentos, além das atividades daí decorrentes, como por exemplo, trabalhos na área da educação ambiental, coleta e disposição do lixo, canalização de córregos, fiscalização e outras propostas que se fizerem necessárias.

4. CONCLUSÃO

A questão que permeia toda a problemática dos mananciais da Região Metropolitana de São Paulo decorre da existência de dois movimentos em sentido contrário na luta pelo espaço e que até certo ponto se anulam: o movimento pela regulamentação do uso da área para preservação dos mananciais e o movimento do uso da área dos mananciais pelos moradores pobres.

O Poder Público passa a ser o mediador desse movimento e opta pelo uso prioritário para o abastecimento. Acredita que não tem que resolver o problema habitacional sacrificando os mananciais.

"A Água é elemento fundamental, elemento vital, sem água não se vive; então, de nada adianta nós estarmos suprimindo terrenos para propósito de habitação, quando estamos com isso conspurcando a água de que o habitante vai precisar para viver. Não há lógica nenhuma nisso. Para compatibilizar isso, é preciso que se ache locais mais adequados para habitação. São Paulo é enorme, São Paulo está crescendo por todos os lados; por que fazê-lo crescer ao redor dos mananciais? Trata-se, pelo contrário, de preservarmos os mananciais a qualquer custo, a qualquer preço, porque não se pode, evidentemente, privilegiar certo tipo de problema em detrimento de um outro muito mais sério, muito mais grave." (José Carlos de Figueiredo Ferraz In A Cidade Invade as Águas, 1984: 116-117).

Para resolver a questão dos mananciais e os problemas da expansão da ocupação urbana da cidade, o Poder Público desenvolveu o PMDI / 71 – Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado – e criou a Lei de Proteção aos Mananciais, que interagindo deveriam redirecionar o crescimento da cidade do vetor Sul, Sudeste e Norte para o vetor Leste e Norte-Nordeste.

A lei de proteção foi a primeira lei a disciplinar o uso do solo para proteção aos recursos hídricos da região. Partia-se do princípio único de que com o disciplinamento do solo se conseguiria uma ocupação rarefeita das bacias, e em função desta poderia alcançar a capacidade auto-regeneradora das próprias represas.