



MANANCIAIS: diagnóstico e políticas habitacionais



A FOTO DA CAPA

Esta foto faz parte do acervo de imagens registradas pelo olhar de mais de 2300 fotógrafos na **Expedição Fotográfica De Olho nos Mananciais**, realizada no dia 1º de junho de 2008, uma iniciativa do Instituto Socioambiental (ISA) em parceria com o SESC-SP e Estúdio Madalena.

O evento faz parte da **Campanha De Olho nos Mananciais** do ISA. Para conhecer melhor o acervo, visite o site www.mananciais.org/expedicao

MANANCIAIS:
diagnóstico e
políticas habitacionais

O **Instituto Socioambiental (ISA)** é uma associação sem fins lucrativos, qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), fundada em 22 de abril de 1994, por pessoas com formação e experiência marcante na luta por direitos sociais e ambientais. Tem como objetivo defender bens e direitos sociais, coletivos e difusos, relativos ao meio ambiente, ao patrimônio cultural, aos direitos humanos e dos povos. O ISA produz estudos e pesquisas, implanta projetos e programas que promovam a sustentabilidade socioambiental, valorizando a diversidade cultural e biológica do país.

Para saber mais sobre o ISA consulte www.socioambiental.org

Conselho Diretor: Neide Esterci (presidente), Marina da Silva Kahn (vice-presidente), Adriana Ramos, Carlos Frederico Marés e Sérgio Mauro Santos Filho

Secretário executivo: Sérgio Mauro Santos Filho

Secretário executivo adjunto: Enrique Svirsky

Apoio institucional



lcco – Organização Intereclesiástica para
Cooperação ao Desenvolvimento
NCA – Ajuda da Igreja da Noruega

Programa Mananciais da Região Metropolitana de São Paulo

A área de atuação do **Programa Mananciais da Região Metropolitana de São Paulo**, do Instituto Socioambiental, são os mananciais Guarapiranga, Billings e sistema Cantareira que vêm sofrendo processo acentuado de degradação ambiental com expansão urbana desordenada. Ações de monitoramento socioambiental participativo estão sendo implementadas com a produção e atualização de diagnósticos de cada manancial, colocando à disposição do público um conjunto de informações para a promoção de políticas públicas específicas. O Programa Mananciais também promove a **Campanha De Olho nos Mananciais (www.mananciais.org.br)**, uma campanha de esclarecimento sobre a situação das fontes de água que abastecem as grandes cidades, começando por São Paulo, e de mobilização para promover o uso racional da água. A mobilização pretende mostrar que a ameaça de escassez de água nas grandes cidades tem relação direta com poluição e desperdício.

ISA São Paulo (sede)

Av. Higienópolis, 901
01238-001
São Paulo – SP – Brasil
tel: (11) 3515-8900
fax: (11) 3515-8904
isa@socioambiental.org

ISA Brasília

SCLN 210, bloco C, sala 112
70862-530
Brasília – DF – Brasil
tel: (61) 3035-5114
fax: (61) 3035-5121
isadf@socioambiental.org

Organização

Paula Freire Santoro
Luciana Nicolau Ferrara
Marussia Whately

MANANCIAIS: diagnóstico e políticas habitacionais



São Paulo, outubro de 2008.

MANANCIAIS: diagnóstico e políticas habitacionais

Organização

Paula Freire Santoro
Luciana Nicolau Ferrara
Marussia Whately

Colaboradoras de texto

Fernanda Blauth Bajesteiro
Lilia Toledo Diniz

Projeto gráfico e editoração

Ana Cristina Silveira

Revisão de texto

Arminda Jardim e Fernanda Blauth Bajesteiro

Capa

Foto de Edu Castello participante da expedição
fotográfica De Olho nos Mananciais realizada em 2008

Apoio à publicação

Projeto Ambientes Verdes e Saudáveis: Construindo Políticas Públicas Integradas
na Cidade de São Paulo / Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

Tiragem dessa edição

1500 exemplares

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Mananciais : diagnóstico e políticas habitacionais / [organização Paula Freire Santoro, Luciana Nicolau Ferrara, Marussia Whately]. – São Paulo : Instituto Socioambiental, 2009.

Vários patrocinadores.
Bibliografia
ISBN 978-85-85994-62-4

1. Habitações - Aspectos ambientais 2. Mananciais - Proteção - São Paulo, Região Metropolitana 3. Política urbana 4. Urbanização - Aspectos ambientais - São Paulo, Região Metropolitana I. Santoro, Paula Freire. II. Ferrara, Luciana Nicolau. III. Whately, Marussia.

09-04063

CDD-711.420981611

1. São Paulo : Região Metropolitana : Área de mananciais : Habitação e políticas habitacionais :
Questões ambientais : Planejamento urbano
711.420981611

Ficha técnica Secretaria do Verde e do Meio Ambiente do Município de São Paulo

Prefeitura de São Paulo

Prefeito Gilberto Kassab

Coordenação da Operação Defesa das Águas

Edson Ortega

Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente

Secretário Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho

Chefe de Gabinete/Diretor Nacional do PAVS

Hélio Neves

COPLAN

Alejandra Maria Devecchi

Patrícia Marra Sepe

Hélia Maria Santa Pereira

Ivany Hatuko Ueta

Projeto Ambientes Verdes e Saudáveis: Construindo Políticas Públicas Integradas na Cidade de São Paulo

Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)
Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente (SVMA)
Instituto Socioambiental (ISA)

Equipe ISA envolvida neste projeto

Coordenação geral: Marussia Whately. **Coordenação técnica:** Paula Freire Santoro. **Equipe técnica Programa Mananciais:** Ana Cristina Silveira, Ana Gonzatto, André Pavão, Arminda Jardim, Bruno Weis, Cesar Pegoraro, Danny Rivian C. Souza, Fernanda Blauth Bajesteiro, Leo Ramos Malagoli, Lilia Toledo Diniz, Luciana Nicolau Ferrara e Bárbara Carvalho Gonçalves (estagiária); **colaboradores:** Marcelo Cardoso, Paula Freire Santoro e Pilar Cunha. **Equipe técnica Laboratório de Geoprocessamento:** Cícero Cardoso Augusto (coordenação), Alexandre Degan, Rose Rurico Sacó e Telma Stephan Dias. **Equipe Web:** Alex Piaç e Roberto Sei-iti Yamashiro. **Equipe Recursos Humanos e Administração:** Donizete Cordeiro de Souza, Fabio Massami Endo e João Paulo Santos Lima. **Equipe Desenvolvimento Institucional:** Margareth Yayoi Nishiyama Guilherme.

O conteúdo dos artigos dessa publicação não reflete, necessariamente, as opiniões ou políticas do PNUMA, SVMA e outras instituições municipais e parceiras do projeto PAVS.

Sumário

APRESENTAÇÃO

Instituto Socioambiental (ISA)	p.8
Secretaria do Verde e do Meio Ambiente da cidade de São Paulo (SVMA)	p.9
São Paulo protege seus mananciais	p.12
Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)	p.17

INTRODUÇÃO

p.19

Parte I

BREVE HISTÓRICO DA OCUPAÇÃO PARA MORADIA NOS MANANCIAIS

p.28

Da Vila de Santo Amaro a um pedaço de São Paulo	p.33
Século XX: urbanização, industrialização e habitação para os trabalhadores	p.33
Do aluguel à construção do ideário da casa própria: favelas e loteamentos populares em São Paulo	p.36
O impacto da urbanização intensa e a resposta com leis	p.39
Anos 80, agrava-se a situação da urbanização e falta de saneamento, intensifica-se a mobilização social	p.45
Mananciais vira objeto de políticas e programas municipais e estaduais	p.48
Anistias, promessas, expulsão e expansão	p.49
A nova Lei de proteção aos mananciais (Lei Estadual nº 9.866/97) e o Plano Emergencial	p.53
O fim dos recursos internacionais ou ampliação?	p.57
Dois grandes projetos na região dos mananciais sul de São Paulo	p.68

Parte II

AS DIFERENTES FORMAS DE HABITAR OS MANANCIAIS

p.76

As favelas no município de São Paulo, a partir de 1970	p.76
As favelas nas áreas de proteção aos mananciais	p.82
Os loteamentos periféricos, a partir de 1970	p.85
Os loteamentos em áreas de proteção aos mananciais	p.90

Parte III

AS INTERVENÇÕES DOS PROGRAMAS PÚBLICOS NOS MANANCIASIS DE SÃO PAULO

	p.96
Os programas de remoção e urbanização de favelas	p.96
A regularização de loteamentos	p.102

OS PROGRAMAS NAS ÁREAS DE MANANCIASIS

	p.107
Programa Guarapiranga	p.107
Implementação, desenho e recursos	p.108
Principais avaliações do Sub Programa de recuperação urbana	p.110
O Programa Mananciais	p.112
PAC Mananciais e o Programa Mananciais	p.114
Projeto Mananciais – Projeto de Saneamento Ambiental dos Mananciais do Alto Tietê	p.118

BIBLIOGRAFIA

p.126

Licença creative commons

Para democratizar a difusão dos conteúdos publicados neste livro, os textos estão sob a licença Creative Commons (www.creativecommons.org.br), que flexibiliza a questão da propriedade intelectual. Na prática, essa licença libera os textos para reprodução e utilização em obras derivadas sem autorização prévia do editor (no caso o ISA), mas com alguns critérios: apenas em casos em que o fim não seja comercial, citada a fonte original (inclusive o autor do texto) e, no caso de obras derivadas, a obrigatoriedade de licenciá-las também em Creative Commons.

Essa licença não vale para fotos e ilustrações, que permanecem em copyright ©.

Você pode:

-  Copiar e distribuir os textos desta publicação.
-  Criar obras derivadas a partir dos textos desta publicação.

Sob as seguintes condições:

-  Atribuição: você deve dar crédito ao autor original, da forma especificada no crédito do texto.
-  Uso não-comercial: você não pode utilizar esta obra com finalidades comerciais.
-  Compartilhamento pela mesma Licença: se você alterar, transformar ou criar outra obra com base nesta, você somente poderá distribuir a obra resultante sob uma licença idêntica a esta.

Instituto Socioambiental (ISA)

O Instituto Socioambiental (ISA) é uma organização da sociedade civil brasileira, fundada em 1994. O trabalho do ISA com mananciais teve início em 1996. Atualmente, o ISA é reconhecido como uma das principais fontes de informação sobre o tema, tendo desenvolvido diagnósticos das bacias Billings, Guarapiranga e Sistema Cantareira, e processos de proposição de ações, entre eles os Seminários Guarapiranga 2006 e Billings 2002. Em novembro de 2007, o ISA lançou a Campanha De Olho nos Mananciais que tem como objetivo alertar a população da Grande São Paulo sobre a situação de suas fontes de água e mobilizar para o uso racional deste recurso.

Durante o primeiro semestre de 2008, o ISA e a SVMA desenvolveram três metas do *Projeto Ambientes Verdes e Saudáveis: construindo políticas públicas integradas na cidade de São Paulo (PAVS)* do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA): um diagnóstico e proposta de diretrizes para uma política para a área de mananciais em São Paulo; um banco de dados de coletas e publicação sobre biodiversidade no município; um projeto de diretrizes para um modelo de gestão dos parques urbanos municipais, juntamente com administradores de parques urbanos.

Esperamos que os resultados desta parceria suscitem debates sobre os temas trabalhados e contribuam para a reversão da degradação ambiental dos mananciais, bem como para a proteção e uso sustentável dos recursos naturais remanescentes no Município de São Paulo.

Sérgio Mauro Santos Filho
SECRETÁRIO EXECUTIVO

Enrique Svirsky
SECRETÁRIO EXECUTIVO ADJUNTO

Secretaria do Verde e do Meio Ambiente do Município de São Paulo (SVMA)

As questões ambientais que se colocam frente à humanidade no século XXI apontam a necessidade de uma atuação intersetorial, aberta à participação e à contribuição dos mais diversos setores. Consciente disso, a Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA) tem pautado sua atuação, desde 2005, de modo a promover o intercâmbio entre o poder público e a sociedade civil e, mais do que isso, a disseminar as questões ambientais junto a outros órgãos públicos, estimulando a ação conjunta como forma de visualizar no horizonte possíveis respostas. O *Projeto Ambientes Verdes e Saudáveis: Construindo políticas públicas integradas na cidade de São Paulo* (PAVS) foi criado para estimular esse tipo de relação. Iniciativa da SVMA em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), envolve também as Secretarias Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social e Desenvolvimento, além de outras 20 instituições parceiras.

A Secretaria do Verde e do Meio Ambiente procurou organizar seu trabalho no período 2005 - 2008 em seis áreas de ação intersetorial dentro da própria secretaria, na Prefeitura, com os outros níveis de governo e com a sociedade em geral. São eles: terra, ar, água, verde, eco-economia e cultura de paz. Esta publicação está em sintonia com este esforço. Como exemplificação, vejamos algumas ações nossas em cada uma destas áreas:

Terra: São Paulo completou seu inventário de gases de efeito estufa em 2005 (o Brasil só tem três inventários seguindo o padrão IPCC: o da cidade de São Paulo, o do Rio, de 1998, e o Nacional, de 1994). Isto nos permite orientar precisamente nosso esforço de redução da contribuição de São Paulo ao aquecimento global. O principal feito foi a captação do metano nos dois aterros sanitários da cidade, o que significou uma redução de 20% das emissões totais da cidade, um feito não igualado até hoje por qualquer outra grande cidade no mundo. Além disso, fizemos o leilão dos primeiros 808.450 créditos de carbono do município no fim de 2007, realizado na Bolsa de Mercadorias & Futuros. O lote foi arrematado por R\$ 34 milhões, recursos que estão sen-

do aplicados em investimentos ambientais e urbanísticos nas Subprefeituras onde estão localizados os aterros sanitários.

Ar: a Inspeção Ambiental Veicular iniciada em 2008 enfrenta o principal problema de poluição do ar na cidade: a emissão de gases poluentes oriundos dos 6 milhões de veículos registrados em São Paulo. A SVMA iniciou a campanha pelo Diesel mais limpo em 2005, cobrando da Petrobrás a entrega do diesel com 50 ppm de enxofre em 2009, conforme estabelecido pelo Conama. Estamos também implantando em 2008 os primeiros 20 km de ciclovia para transporte, 2000 paraciclos e 10 bicicletários em conjunto com Metrô e CPTM. A SVMA lidera campanha para manter e ampliar a frota de trólebus na cidade. São Paulo também foi a primeira cidade a elaborar uma Política de Mudanças Climáticas própria, definindo e estabelecendo a colaboração de todos os órgãos públicos municipais para minimizar as emissões de gases de efeito estufa.

Água: A SVMA iniciou o Programa de Parques Lineares, como forma de diminuir as enchentes e criar áreas de lazer. Já são sete implantados e teremos mais quatro até o final de 2008 e outros 21 são planejados para o próximo período. A implantação de parques lineares está prevista no Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo e agora começa a se tornar realidade. O Programa Córrego Limpo está tirando o esgoto de 48 córregos até 2008 e mais 50 em 2009. A Operação Defesa das Águas é um trabalho intersetorial de quatro Secretarias Estaduais e quatro Secretarias Municipais, organizado pelo governo atual para retomar o controle e reverter a degradação dos nossos mananciais. Estamos atuando com um programa do desenvolvimento sustentável que tem 21 ações, entre elas a criação de parques lineares, parques tradicionais e naturais, limpeza de córregos (até 2008 tiraremos 70% de esgoto que chega até a Guarapiranga e 250 toneladas de lixo), programas de lazer, habitação, segurança etc. A Operação Defesa das Águas se expandiu para outros importantes mananciais para a cidade: Billings, Cantareira e Várzea do Tietê. A intenção é preservar nossas águas através de regularização e reurbanização de bairros precari-

amente instalados; urbanização de favelas; saneamento básico; congelamento de novas ocupações através da fiscalização permanente; criação de unidades de conservação; promoção de atividades esportivas e de educação ambiental; divulgação das ações junto à população.

Verde: Criamos o Programa de Arborização Urbana e saímos de um patamar de plantio de 20.000 árvores/ano, registrados nos últimos governos, para 170.000 árvores/ano. Tínhamos 33 parques (1 parque novo implantado no período 1993-2004) com 15 milhões m². Teremos um total de 60 parques até o final de 2008 e encontram-se em desapropriação e projeto mais 40 áreas para os próximos 4 anos, atingindo um total de 100 parques e 50 milhões de m² de áreas verdes municipais.

Eco-economia: Introduzimos compras sustentáveis nas licitações da Prefeitura (madeira legal, papel reciclado, entulho reciclado, uso eficiente de água, energia e combustível na administração municipal etc.). Elaboramos e implementamos a primeira lei municipal de energia solar. Fomos a primeira cidade Amiga da Amazônia (Greenpeace). E elaboramos o primeiro projeto municipal sobre mudanças climáticas no país.

Cultura de Paz: Criamos a Universidade Livre de Meio Ambiente e Cultura de Paz (UMAPAZ) em 2006. Estamos trabalhando educação ambiental com 800 escolas da rede municipal através da Carta da Terra, com a Secretaria de Saúde através da capacitação de 6000 agentes comunitários. Implantamos os Conselhos Regionais de Meio Ambiente e Cultura de Paz nas Subprefeituras, ampliando o acesso às questões ambientais que permeiam as políticas públicas.

Finalmente é importante registrar o fortalecimento da SVMA com a expansão do nosso orçamento que era em 2004 de R\$ 77 milhões para R\$ 340 milhões em 2005. Há um Projeto de Lei na Câmara Municipal ampliando e descentralizando a estrutura da Secretaria.

Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho
SECRETÁRIO

São Paulo protege seus mananciais

SECRETARIA DO VERDE E DO MEIO AMBIENTE DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Nos últimos anos ocorreu profunda mudança de paradigma da atuação pública no que diz respeito à proteção dos mananciais localizados no Município de São Paulo. A Área de Proteção aos Mananciais da Região Metropolitana abrange um vasto território no município de São Paulo, localizado em grande parte em área rural ou florestal, nos limites com Itanhaém, São Vicente, Juquitiba, Embu-Guaçú, São Bernardo do Campo e Itapeverica da Serra. Também se pode considerar, no Município de São Paulo, que fazem parte das regiões produtoras de águas e exigem proteção as bordas da Serra da Cantareira, em sua fronteira norte e a várzea do Rio Tietê, em sua porção leste, na divisa com os municípios de Guarulhos, Ferraz de Vasconcelos e Itaquaquecetuba.

A proteção destas regiões, localizadas nos extremos sul e norte do município, e também na sua parte leste, requer articulação bastante complexa do poder público e o apoio da sociedade civil. Tais esforços incluem a criação de áreas protegidas, fiscalização, conscientização e mobilização social, incentivo ao desenvolvimento sustentável, entre outras iniciativas.

Dentro deste conjunto de iniciativas destaca-se um ambicioso programa de aquisição de terras de interesse ambiental, que está em andamento nos mananciais da região sul e na borda da Serra da Cantareira, com a finalidade de implantar grandes unidades de conservação e promover forte controle sobre a secular especulação imobiliária, que proporcionou severos danos às matas destas regiões durante todo o século XX e início do século XXI. Este programa já teve início com a compra de um terreno com cerca de 600 mil m², onde está em implantação o Parque Nascentes do Ribeirão Colônia, em Parelheiros. Nos próximos anos, grande parte dos terrenos ainda cobertos por vegetação significativa destas regiões passará à propriedade da municipalidade ou da Sabesp, seja com recursos do orçamento municipal, seja com recursos da empresa, que serão alocados para esta função em decorrência de convênio firmado entre a municipalidade e esta empresa, com vistas ao investimento em melhoramento sanitário e ambiental, especialmente das regiões produtoras de água potável no Município de São Paulo. Cerca de 250 milhões de reais

serão investidos neste programa, entre 2009 e 2012, para a aquisição de terras e criação de grandes parques naturais, especialmente ao sul do Rodoanel. Um ganho adicional será a expansão da zona de amortecimento da estrada e a redução das pressões pela ocupação do seu entorno. Acrescente-se ainda o cuidado com as terras devolutas existentes na região, em especial na região próxima ao Rio Capivari, cujos trâmites jurídicos estão sendo acompanhados pela Prefeitura de São Paulo com vistas à sua transformação em Unidades Ambientais Municipais. Neste contexto também estão sendo identificadas terras públicas pertencentes ao patrimônio de antigas empresas ou órgãos públicos estaduais, como a extinta Estrada de Ferro Sorocabana e FEPASA (Ferrovias Paulistas S/A), o Departamento de Imigração e Colonização do Estado, dentre outros. Estas áreas podem ser incorporadas ao sistema de áreas verdes, sob administração municipal ou estadual.

Nas regiões com ocupações antrópicas mais consolidadas, a implantação de parques lineares e parques tradicionais é ferramenta fundamental para a recuperação e preservação dos cursos d'água que chegam até nossos mananciais. Os parques lineares em implantação são unidades ambientais cuja criação está determinada pelo Plano Diretor da Cidade. São unidades criadas para proteger os recursos hídricos e mesclam conceitos de unidades de conservação com os de equipamentos públicos de lazer. Na zona sul, destacamos o Parque Linear Caulim, que será implantado ao longo do Ribeirão Caulim, paralelo à Avenida Teotônio Vilela e Sadamu Inoue; o Parque Linear Cocaia, localizado entre a Avenida Belmira Marin e a Chácara do Conde II; Linear Feitiço da Vila, Linear Castelo Dutra e o Linear São José. A criação e o processo de implantação do Parque Praia de São Paulo na margem direita da Represa Guarapiranga, já está proporcionando profunda modificação da paisagem do entorno desta represa, criando área de lazer, de contemplação e proporcionando o retorno da estima da comunidade em relação a este importante corpo d'água.

Na várzea do Tietê está sendo implantado, em terreno do DAEE, o Parque Vila Jacuí, localizado entre o córrego Jacuí e o Complexo Viário Jacuí-Pêssego. Com isto, se inicia o processo de implantação do Parque da Várzea do Tietê no município de São Paulo, mediante a ampliação das áreas apropriadas pelo Parque Ecológico Tietê e o aproveitamento de áreas vazias e de espaços a serem recuperados, nos limites da várzea

do rio, entre a barragem da Penha e suas nascentes, na Região Metropolitana de São Paulo. A intenção é garantir a preservação de amplas porções da várzea do Tietê e promover o controle das enchentes periódicas, além de proporcionar à população oferta de áreas recreativas, esportivas, culturais, educativas e de fruição paisagístico-ambiental. A demarcação do território do Parque da Várzea do Tietê se dará com a implantação de uma estrada-parque que delimitará a várzea em toda a sua extensão no Município de São Paulo, removendo as ocupações irregulares neste território e promovendo as iniciativas necessárias para impedir novas ocupações. Esta obra será realizada pela DERSA como compensação pelo impacto decorrente da implantação do projeto de ampliação da Marginal Tietê.

Na zona norte, nos bairros próximos à Serra da Cantareira, diversos investimentos vêm sendo executados pela Prefeitura e pelo Governo do Estado, incluindo saneamento de córregos, urbanização e remoção de favelas, instalação de praças e áreas de lazer. A remoção de centenas de famílias das margens do córrego do Canivete, no Jardim Damasceno, possibilitou iniciar a implantação do Parque Linear Bananal/Canivete, com 1 milhão de m². Na região da Cantareira, estamos implantando também os parques lineares Perus e Bispo. Adicionalmente, por decorrência do convênio firmado com a municipalidade de São Paulo, a Sabesp adquirirá nesta região 450 ha de terras para estabelecer uma zona tampão do Parque Estadual da Serra da Cantareira.

Como parte do projeto 100 Parques Para São Paulo, a Secretaria do Verde e Meio Ambiente está ampliando o número de áreas verdes qualificadas como parques municipais. Nos últimos anos a cidade ganhou 17 novos parques. Em 2005 tínhamos 33 parques e 15 milhões de m² de área municipal protegida. Com outros 19 que se encontram em fase de implantação e ainda novos 34 parques planejados, a cidade terá 48.684.505,77m².

Nos mananciais da zona sul estão sendo implantados os parques M'Boi Mirim e o Parque Jardim Herculano, no Jardim Ângela com áreas respectivas de 190.000m² e 67.000 m²; o Parque Comandante Jacques Cousteau, no Jardim Santa Helena com 67.000m², o Parque Guanhembu, no Jardim Colonial com 50.000m² e o Parque Jardim Shangri-lá, com 75.000m².

Também está em estudo a criação de área protegida na área florestada que separa o Parque Estadual da Serra do Mar e as áreas rurais de Parelheiros, que tem como centro o Rio Capivari, único rio totalmente limpo do município e que é usado para fins de abastecimento pela SABESP. A idéia é implantar esta unidade como Zona de Amortecimento do Parque Estadual da Serra do Mar, coincidindo em parte com a Zona de Vida Silvestre da APA Capivari-Monos.

As cabeceiras ainda não ocupadas do Braço Taquacetuba da Represa Billings - que também é usado pela SABESP para fins de abastecimento público - é outra área priorizada para a implantação de Área Protegida, pois além de seu papel estratégico frente ao abastecimento, já citado acima, abriga a Cratera de Colônia, formação geomorfológica relevante para estudos científicos, pois acredita-se que tenha sido formada pelo impacto de um meteoro há cerca de 30 milhões de anos, guardando em seu interior uma enorme coluna de sedimentos (450m) que pode explicar a paleogeografia e paleoecologia da paisagem paulistana.

Além de tudo isto, a Prefeitura e o governo do Estado vem atuando juntos para fortalecer o desenvolvimento sustentável nestas regiões, no âmbito da Operação Defesa das Águas, que prevê, dentre outras ações, a revitalização e o desenvolvimento destas regiões para o esporte, lazer e turismo, de forma sustentável dos pontos de vista econômico e ambiental, com a criação de áreas de lazer, plantio de árvores, saneamento dos córregos, melhoria na iluminação pública, sinalização e, em particular na região de mananciais sul, o incentivo ao comércio e restaurantes locais com estímulo a vocação turística da região.

Um amplo trabalho vem sendo realizado para esclarecer e orientar a população sobre a abrangência da Operação Defesa das Águas. Dezenas de reuniões vêm sendo realizadas com as comunidades envolvidas e os programas de educação ambiental foram ampliados nestas regiões. Informações sobre proibição de construir vem sendo ampliadas, com a colocação de placas de advertência e indicação de disk-denúncia. Boletins, cartilhas e panfletos são distribuídos regularmente à população, informando que antes de comprar terreno, construir ou ampliar imóvel é preciso consultar a subprefeitura da região. Jornais e rádios regionais têm tido participação importante na divulgação das ações de fiscalização e proteção ambiental.

O resultado da Defesa das Águas já é visível. Novas construções foram demolidas, e a população se conscientiza aos poucos do problema e denuncia os vendedores de lotes ilegais. Dezenas de reuniões com as comunidades foram promovidas. Já foram realizados 1.929 desfazimentos de construções irregulares em área de proteção ambiental. Foram removidas da Guarapiranga 250 toneladas de lixo.

Iniciada na zona sul, a Operação Defesa das Águas se expandiu para a Cantareira e Várzea do Tietê. A intenção é preservar nossas águas por meio do congelamento de novas ocupações com fiscalização permanente, da criação de unidades de conservação, da promoção de atividades esportivas e de educação ambiental, e da divulgação das ações junto à população.

A Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente ainda vem realizando estudos para o equacionamento da possibilidade de pagamento por serviços ambientais, formulando propostas para expandir este conceito para incorporar os desmatamentos evitados.

Enfim, todos estes desafios deverão ser enfrentados para que a Cidade de São Paulo possua um futuro mais equilibrado entre o centro e a periferia, entre seus lados urbano e rural, respeitando o que resta de Floresta Atlântica e promovendo sua proteção e recuperação, em conjunto com os municípios paulistanos e seus anseios de qualidade de vida, tendo como meta a sustentabilidade, ou seja, o desafio do milênio.

Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)

Esse *Caderno Mananciais* sobre habitação e políticas habitacionais, que compõe a série de diagnósticos participativos realizados pelo Instituto Socioambiental – ISA no âmbito do PAVS, Projeto Ambientes Verdes e Saudáveis, aborda, de maneira inovadora, alguns dos principais desafios e fatores limitantes da capacidade das cidades de promover o desenvolvimento sustentável e o incremento da qualidade de vida de sua população.

A análise dos estreitos vínculos entre pobreza urbana, as dificuldades de acesso à moradia, as pressões sobre recursos naturais e serviços ambientais constitui uma valiosa contribuição para a definição de uma política de proteção, conservação e recuperação dos mananciais que abastecem o município de S. Paulo.

A população brasileira cresceu em torno de 40% no período de 1980-2000 e a população urbana passou de 68% para 81% no mesmo período. Este acentuado crescimento levou à ocupação desordenada do território, ao estabelecimento de assentamentos informais frequentemente localizados em áreas precárias e, conseqüentemente, ao aumento da vulnerabilidade tanto do ponto de vista social como ambiental.

A cidade de São Paulo não ficou alheia a este processo e observa, com especial preocupação, a ocupação irregular das áreas de mananciais que abastecem toda a área metropolitana.

A formulação de diretrizes para abordar, de forma participativa e integrada, a vulnerabilidade ambiental e a preservação dos recursos e serviços da área de mananciais, é portanto extremamente bem-vinda e oportuna. Os aportes desta publicação complementam outras contribuições estratégicas do projeto Ambientes Verdes e Saudáveis, desenvolvido pela Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, a Secretaria Municipal de Saúde e outras 17 instituições dos setores de saúde e ambiente em cooperação com o PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.

A partir das conclusões e recomendações dos diagnósticos será possível não só propor regulação e marcos normativos claros e con-

sistentes como também aperfeiçoar instrumentos de gestão que incentivem boas práticas entre os atores sociais. Permitirão ainda delinear alianças estratégicas entre os setores público e privado que permitam melhorar as condições de acesso à moradia digna e aos serviços ambientais básicos e promover o desenvolvimento inclusivo e sustentável da cidade de São Paulo.

Cristina Montenegro

COORDENADORA
ESCRITÓRIO DO PNUMA NO BRASIL

Introdução

Esta publicação sobre habitação faz parte de uma pesquisa mais ampla sobre a situação dos mananciais em São Paulo, feita a partir dos diversos diagnósticos realizados pelo Instituto Socioambiental (ISA), no âmbito da complementação das hipóteses levantadas no *Projeto Ambientes Verdes e Saudáveis: construindo políticas públicas integradas na cidade de São Paulo* (PAVS). O PAVS foi um projeto do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), cuja agência executora foi a Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente, no qual o Instituto Socioambiental foi o responsável por desenvolver três metas durante o período de dezembro de 2007 a julho de 2008. Em especial, esse diagnóstico fez parte da meta que tinha como objetivo definir uma política de proteção, conservação e recuperação dos mananciais que abastecem o município de São Paulo.

A formulação de diretrizes para a política de proteção aos mananciais pressupõe um diagnóstico composto de diversos temas que refletem a multiplicidade e complexidade dos fatores que interagem na região dos mananciais. Um deles foi o tema habitacional, pesquisado com o objetivo de traçar uma evolução da ocupação urbana habitacional, em suas diferentes formas – favelas, loteamentos, conjuntos habitacionais – sobre as áreas que se tornaram protegidas com a promulgação das leis estaduais nº 868/75 e 1.172/76 – Lei Estadual de Proteção aos Mananciais – ao sul do município de São Paulo, que correspondem às bacias Guarapiranga e Billings¹.

O marco legal estabelece um recorte territorial e temporal utilizado na pesquisa ao delimitar a área de proteção, num momento de grande mudança econômica e social do contexto urbano transcorrido na década de 1970. Para se entender o processo de ocupação dessas áreas, tal qual ele se apresenta atualmente, é necessário um recuo histórico, buscando estabelecer a relação entre as dinâmicas econômicas e políticas gerais com a produção desse espaço. A pesquisa visou responder questões como: anteriormente à promulgação da lei de proteção, havia o problema da moradia precária nessa área? Como e quando isso se tornou um problema, e em que contexto? Quais foram os impactos da política ou da ausência da provisão de moradias em quantidade suficiente no restante

¹ A Lei Estadual de Proteção aos Mananciais envolve também a região da Cantareira, ao Norte de São Paulo, embora não tenha sido o foco dessa publicação.

da cidade, sobre as áreas protegidas, ambientalmente antes e depois da lei? Como a questão da moradia nos mananciais foi tratada pelas políticas habitacionais? Para respondê-las, traçará um breve histórico, contextualizando a ocupação dos mananciais, chegando às políticas mais recentes voltadas para essa área da cidade. Nesse sentido, poderá servir de importante subsídio para o acompanhamento das intervenções em curso.

As informações aqui apresentadas sobre a situação da habitação nas áreas de mananciais do município de São Paulo foram atualizadas a partir de dados fornecidos tanto pela Prefeitura de São Paulo como por institutos de pesquisa, no recorte territorial da área de proteção aos mananciais, ilustradas com fotos e mapas.

O texto está organizado em três capítulos. O primeiro recupera uma periodização da expansão urbana em um breve histórico da ocupação dos mananciais, estabelecendo uma relação entre as mudanças nas atividades econômicas que provocaram transformações no território urbano da metrópole paulistana, as diferentes gestões públicas e decisões que afetaram a conformação dos mananciais – tais como leis estaduais, programas de intervenção, entre outros – mostrando como o território foi se urbanizando gerando simultaneamente áreas infra-estruturadas e áreas precárias e ao mesmo tempo distanciando-se dos objetivos de proteção de áreas ambientalmente preservadas, importantes para a produção de água para o abastecimento.

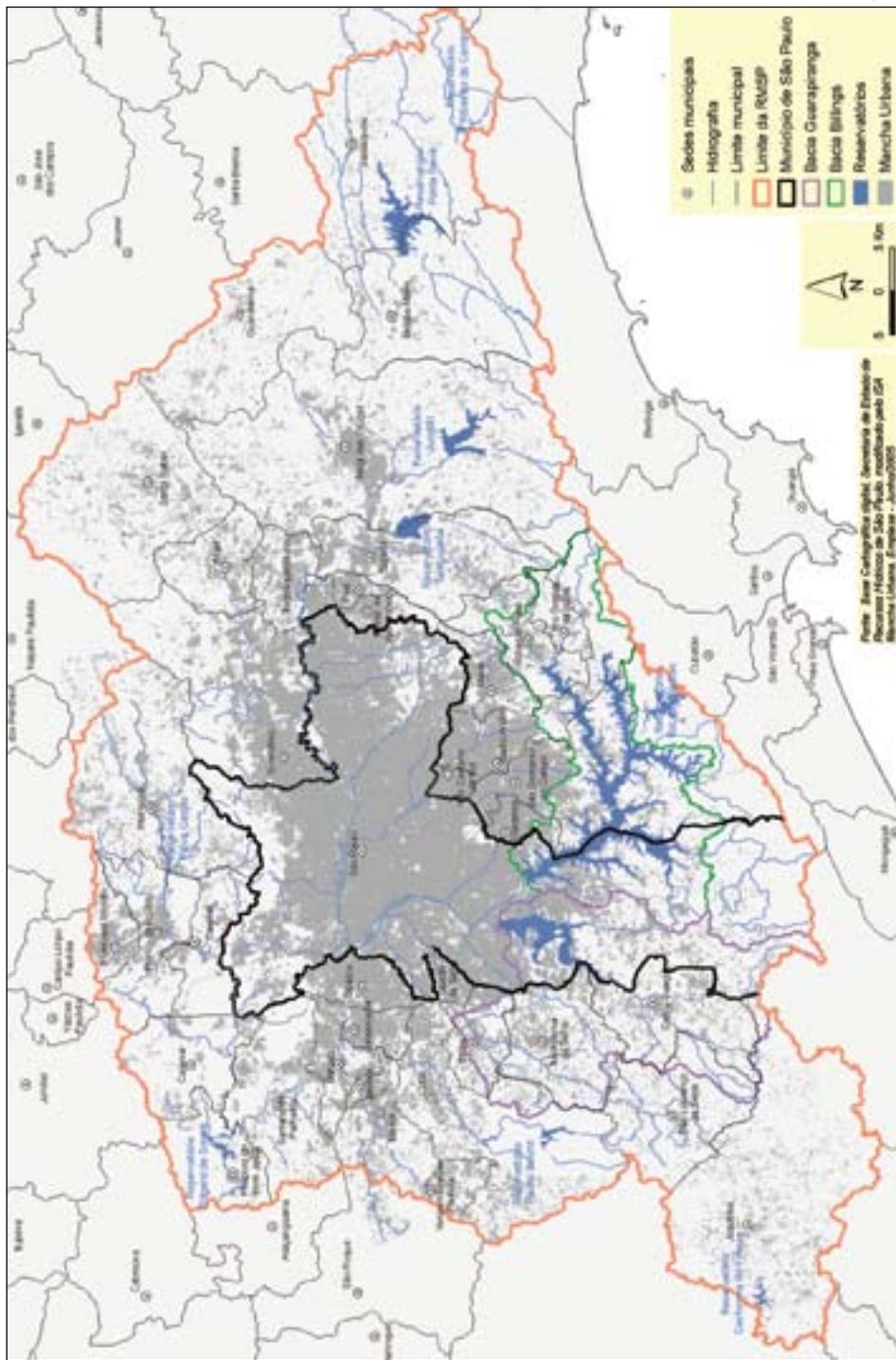
O histórico das políticas habitacionais buscará demonstrar que há uma relação intrínseca entre a provisão pública e as formas irregulares e precárias, ditas espontâneas, construídas pela população, e também uma relação entre o centro (provido de infra-estrutura e concentrador de investimentos) e a periferia, ambas baseadas na reprodução excludente do espaço urbano. As soluções – públicas ou privadas – resultam do contexto histórico de cada período. Nesse sentido, o texto se organiza por décadas, visando identificar e detalhar quando e em que contexto as políticas habitacionais passaram a incidir sobre a área de proteção aos mananciais. Na maioria dos casos, até a implementação do Projeto Guarapiranga, a ocupação da área do manancial para moradia ocorreu com ocupações irregulares – a partir do crescimento da mancha urbana ou de população migrante – e muitas vezes como alternativa de localização de populações removidas de intervenções em áreas centrais.

Em termos gerais, houve mudança na ação do Estado na provisão de moradia, passando de um modelo de moradia de aluguel para o estímulo à obtenção da casa própria, após os anos 1940. No entanto, a ausência de provisão estatal ou alternativa de acesso à habitação pelo mercado formal em quantidade e qualidade suficiente para abrigar a população mais pobre, colaborou para a ocupação irregular, em áreas inadequadas, sensíveis ambientalmente, e desvalorizadas pelo mercado imobiliário. Hoje esse quadro é um pouco mais complexo, pois os mananciais estão em um novo momento: mais valorizados; com possibilidade de implantação de novos usos que concorrem com o habitacional ou novas formas de crescimento horizontal, mais dispersas; são foco de grandes projetos como Rodoanel, Projeto de Flotação do Rio Pinheiros; que somados correspondem a uma nova realidade.

O segundo capítulo apresenta um quadro da habitação irregular e precária, fazendo um recorte sobre o amplo espectro dos tipos de produção habitacional. Há diversos tipos de produção habitacional, que podem ser divididos em quatro grupos: desde as edificações construídas pelos próprios moradores, como favelas e casas auto-construídas de loteamentos (irregulares ou não); a produção feita a partir de pequenos construtores que edificam habitações por encomenda ou contratação; a produção pública de habitação, dirigida às camadas sociais de mais baixo poder aquisitivo; e a produção do mercado capitalista da habitação na Região Metropolitana de São Paulo, produção associada à contínua busca de transformações urbanas para capturar sobre-lucros fundiários (Marques, 2005, p.214)². O trabalho centra o foco na análise sobre as favelas e loteamentos irregulares, considerando que são as formas predominantes e portanto objetos chave para a formulação de uma política pública para recuperação e proteção dos mananciais. Embora faça esse recorte, que visa quantificar os passivos socioambientais na área de mananciais, considera que, além dos projetos que são resultados dessas políticas, como a urbanização de favelas e a regularização de loteamentos, é preciso reverter a máquina de crescimento das fronteiras urbanas, ofertando novas moradias em áreas mais centrais e também em ma-

² MARQUES, Eduardo. "A dinâmica imobiliária de incorporação em período recente." Em: MARQUES, Eduardo & TORRES, Haroldo (orgs). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Senac, 2005, p.213-240.

MAPA 1. Localização das bacias hidrográficas Guarapiranga e Billings na Região Metropolitana de São Paulo



nanciais. Esse tópico é abordado ao final dessa publicação, mostrando como está delimitado o debate atual.

No segundo capítulo é apresentada a dinâmica de ocupação irregular e precária, dividida em favelas e loteamentos irregulares, nas áreas de mananciais ao sul de São Paulo, mostrando um quadro da situação atual em termos de déficits. O capítulo mostra, em síntese, que grande parte da população habita 16% da área total³, ou quase 9 mil hectares⁴. É o local de moradia de uma população de 971 mil pessoas – 453 mil na Billings e 518 mil na Guarapiranga (IBGE, 2000)⁵. Desses, aproximadamente 204 mil são moradores de favelas – 97 mil na Guarapiranga e 107 mil na Billings –, 21% da população que mora em mananciais, número que representa 17,6% do total de população de favelas em São Paulo (CEM, 2003)⁶.

Se considerarmos os loteamentos irregulares de baixa renda, há 254 polígonos em áreas de mananciais em São Paulo, abrigando cerca de 216.588 pessoas, em cerca de 56.862 domicílios, representando 27,24% da população total que mora em áreas de mananciais em São Paulo (Sehab, 2003).

Esses números são a base das políticas que têm sido implementadas nos mananciais, objeto de estudo do terceiro capítulo desse caderno, que visa investigar as intervenções dos programas públicos nos mananciais de São Paulo – Programa Guarapiranga (1993-2000) e o Projeto Mananciais (2007-hoje). Esse estudo mostra que é em uma política centrada em urbanização de favelas e saneamento que está direcionada a maior parte dos recursos federais, estaduais e municipais que incidem sobre essa região.

A atual política para mananciais – denominada Projeto Mananciais – tem se concentrado em ações de urbanização e saneamento de favelas e loteamentos irregulares desde o Programa Guarapiranga (1993). O Projeto Mananciais é o programa que articula recursos da União, Estado e Municípios (São Paulo, São Bernardo do Campo e Guarulhos) com o objetivo de sanear, urbanizar e proteger os mananciais de São Paulo e da Região Me-

³ Considerando como área total a área referente aos mananciais Sul de São Paulo, 54.766,20 hectares. A maior área mapeada corresponde à Mata Atlântica em estágio médio a avançado de regeneração, cerca de 43,5% ou 23.811,5ha; seguida pelos usos antrópicos, que correspondem a 31,3% ou 17.357ha; usos urbanos com cerca de 16,1% ou 8.794,5ha; e corpos d'água com 9,2% ou 5.024,6ha. Fonte: Uso do Solo ISA a partir de foto de satélite de 2007.

⁴ Fonte: análise de uso do solo feita pelo Instituto Socioambiental (ISA) em 2008, a partir de foto de satélite Landsat, 2007.

⁵ Segundo o Censo IBGE de 2000, a população total que morava na Bacia Billings é de aproximadamente 853 mil pessoas em 2000, destas 453 mil em São Paulo; e cerca de 766 mil na Bacia Guarapiranga, destes 518 moram em São Paulo.

⁶ Tabulação: Centro de Estudos da Metrópole/Cebrap, 2003. Fonte: Censo IBGE 2000 sobre perímetros das favelas da PMSP, 2003.

tropolitana de São Paulo (RMSP). A referência para este projeto foi o Programa Guarapiranga⁷ (1993-2000), que o precedeu, embora o projeto atual possua aproximadamente o dobro de recursos e 45 áreas de intervenção⁸.

Considerando os programas atuais, é possível fazermos algumas propostas na direção de procurar garantir o acesso à terra e à moradia dentro e fora dos mananciais, buscando responder aos crescentes déficits habitacionais metropolitanos. Em síntese, propõe-se por um lado, que seja elaborada e implementada uma política habitacional que contemple o conjunto da cidade, com grande diversidade de soluções, com o objetivo de alterar a dinâmica de adensamento das áreas que devem ser protegidas; por outro, no que tange às urbanizações em áreas de mananciais, que seja incorporada nos projetos as especificidades ambientais da região, mesclando usos habitacionais existentes com usos voltados à preservação (manutenção de áreas vegetadas e de florestas) e áreas protegidas, considerando também a diversidade de agentes sociais, instituições e conflitos de interesses que atuam nessas áreas na disputa pelo uso do espaço.

Materiais e dados utilizados

Além das informações históricas sobre os períodos de expansão urbana, caracterizado por meio de mapas (elaborados pela Coordenadoria de Planejamento Ambiental – CPLA/SMA e Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – Emplasa), compõem o trabalho os dados estatísticos e contagens de favelas e loteamentos realizadas pela prefeitura de São Paulo e suas respectivas cartografias. Cabe uma consideração sobre a descontinuidade metodológica na produção dos dados, pois os censos são disparem, há mudanças na forma de contagem, para alguns períodos não há mapeamento, o que estabelece alguns limites como por exemplo, impossibilita a comparação do aumento de perímetro de favelas, por períodos, como se comentará adiante.

Outra questão relevante sobre os dados utilizados nesse trabalho, é que o material que é disponibilizado ao público (principalmente via in-

⁷ Para saber mais sobre esses programas, ver Uemura (2000), Ancona (2002) e Filardo (2005).

⁸ Uma média de R\$ 217,2 milhões por ano enquanto o Programa Guarapiranga gastou em média R\$ 125,6 milhões por ano.

ternet pelo sistema habisp), apesar de conter informações claras e úteis à população em geral, não estão sistematizadas de forma a serem comparáveis com outros dados fornecidos pela própria prefeitura, produzidos anteriormente. Buscando suprir essa lacuna e visando agregar também outros dados sobre habitação, foi realizado um trabalho de pesquisa, consulta e entrevista junto aos técnicos da prefeitura para que se obtivesse o acesso às informações com o maior detalhamento possível, em diferentes períodos. A partir dessas entrevistas, os técnicos indicaram quais as bases e informações mais corretas que estão disponibilizadas publicamente e podem ser utilizadas.

Sobre os mapas produzidos, é importante destacar que a maioria deles foi obtida através dessa interlocução estabelecida no processo de pesquisa com a Secretaria do Verde e Meio Ambiente e com a Secretaria de Habitação de São Paulo, em especial Resolo (Departamento de Regularização e Uso do Solo) e Programa Mananciais. Se alguns deles apresentam imprecisões ou não estão atualizadas, isso possivelmente ocorreu pela simultaneidade de trabalhos – nosso pedido de informações que estavam em processo de elaboração – o que não invalida, de forma alguma, o seu uso no presente texto, entendido como um registro do momento e que requer permanente atualização enquanto instrumento de planejamento territorial.

Parte I

Breve histórico da ocupação para moradia nos mananciais

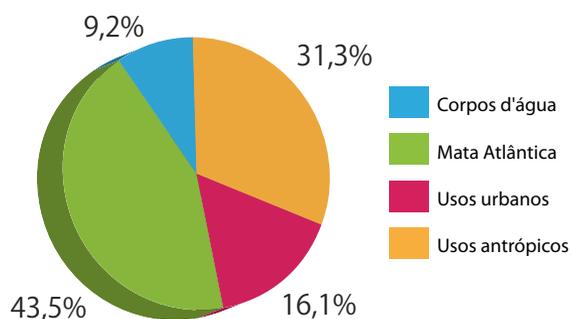
As áreas das bacias Guarapiranga e Billings, que correspondem à área de proteção aos mananciais ao sul da Região Metropolitana de São Paulo, apresentam uma multiplicidade nas formas de ocupação do espaço com usos econômico, agrícola, recreativo, habitacional, industrial, cultural, religioso, entre outros. Ao mesmo tempo, a região de mananciais ainda é muito preservada. Se considerarmos a área total dos mananciais sul do município de São Paulo, a maior parte dela corresponde à Mata Atlântica em estágio médio a avançado de regeneração, cerca de 43,5% da área total ou 23.811,5ha; seguida pelos usos antrópicos, que correspondem a 31,3% ou 17.135,7ha; e usos urbanos com cerca de 16,1% ou 8.794,5ha. Embora o uso urbano não seja predominante, é um dos usos que mais cresce em extensão territorial, segundo a análise de uso do solo feita pelo ISA para os anos de 1989 a 2007, e cresce sobre usos antrópicos¹ e, conseqüentemente, sobre áreas ambientalmente preservadas.

No período entre 1989 e 2007, foram desmatados 744 hectares de Mata Atlântica. Parte significativa da área desmatada deu lugar a campos antrópicos e atividades econômicas existentes na região, como agricultura, mineração e silvicultura. Outra parcela, pode ser atribuída às áreas de ocupação urbana, uso que se expandiu muito entre 1989 e 2003 ocupando áreas de campo antrópico e que, atualmente, embora esteja expandindo em um ritmo mais lento, vem se adensando. Cabe destacar que grande parte da área desmatada, em 1989, que deu lugar a usos urbanos, hoje se encontra ocupada por uso urbano de alta densidade.

Considerando que reverter esse processo de crescimento em extensão e em adensamento de área construída é fundamental para garantir a preservação dos mananciais, e considerando que nessas áreas ocupadas por usos urbanos, prepondera o uso habitacional – com diferentes tipologias, como

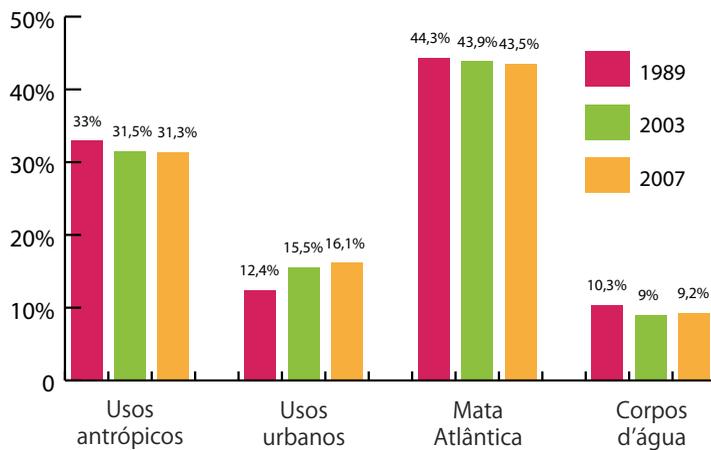
¹ A metodologia de mapeamento de uso do solo a partir de foto de satélite feita pelo ISA em 2008 considera: como usos antrópicos todo o uso e ocupação humana não urbana, como agricultura, campo antrópico, lazer, mineração, silvicultura, indústria e campo antrópico (conceito utilizado para enquadrar áreas, aparentemente sem usos definido ou não identificados nessa escala de interpretação); como usos urbanos, as áreas de ocupação urbana com diversos graus de adensamento e uso habitacional; como Mata Atlântica, vegetação, os campos de altitude, várzeas e vegetação primária ou secundária nos diversos estados de regeneração; como corpos d'água, os pequenos açudes ou lagos e os reservatórios Guarapiranga e Billings.

GRÁFICO 1. Distribuição do uso do solo na área de mananciais, ao sul do município de São Paulo, em 2007 (em %).



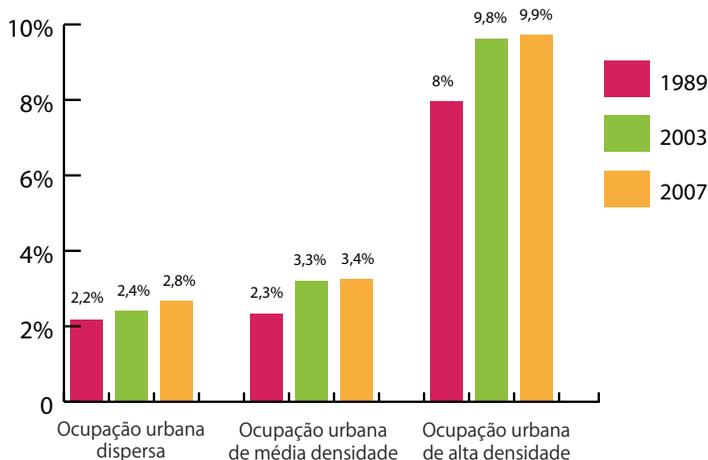
Dados obtidos a partir de interpretação de imagens de satélite Landsat 5 TM e Landsat T7 ETM, 2007. Fonte: ISA, 2008.

GRÁFICO 2. Distribuição dos usos urbanos na área de mananciais, ao sul do município de São Paulo, em 1989, 2003 e 2007.



Dados obtidos a partir de interpretação de imagens de satélite Landsat 5 TM e Landsat T7 ETM, 2007. Fonte: ISA, 2008.

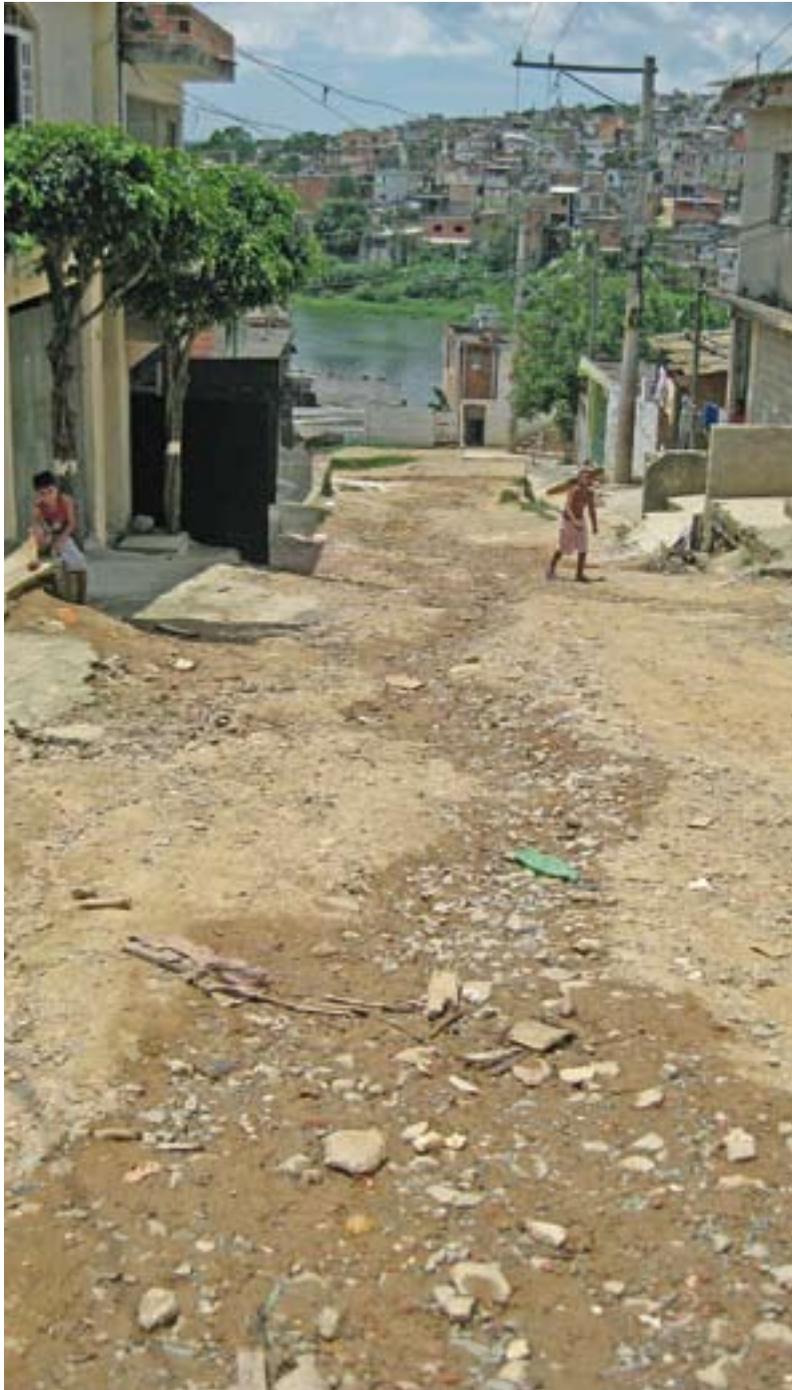
GRÁFICO 3. Distribuição dos usos urbanos na área de mananciais, ao sul do município de São Paulo, em 1989, 2003 e 2007.



Dados obtidos a partir de interpretação de imagens de satélite Landsat 5 TM e Landsat 7 ETM. Fonte: ISA, 2008.

loteamentos, favelas, condomínios, conjuntos habitacionais –, estudar como a ocupação se deu ao longo do tempo e sua relação com o processo de expansão urbana metropolitana é extremamente necessário. Para se compreender esse processo, é preciso remontar à história da produção da metrópole, que passou por diversos ciclos da reprodução capitalista, ciclos econômicos e políticos. Retomar o histórico da cidade nos permite olhar criticamente para os dados oficiais atuais sobre a habitação precária e sua distribuição no espaço, bem como para as intervenções e as políticas públicas que têm sido implantadas nessa região, na qual o conflito entre a necessidade de preservação para a produção de água e a pressão para a expansão urbana é latente.

O mapa com a expansão da mancha urbanizada do município de São Paulo e Região Metropolitana indica, por períodos, um crescimento que se irradiou a partir do centro da cidade em direção às áreas periféricas, inicialmente de forma dispersa, depois com a conexão dessas áreas, seguida de sua ampliação horizontal e atualmente com adensamento e verticalização de áreas previamente ocupadas. Cada um desses períodos corresponde a um contexto histórico, com continuidades e transformações, nos quais o



Jardim Gaivotas, Bacia da Billings, São Paulo (SP), 2008

urbano assumiu diferentes formas. A ocupação das áreas de proteção aos mananciais ao sul do município de São Paulo, ao mesmo tempo em que guarda especificidades, está intrinsecamente articulada com o contexto geral de expansão urbana – a periferia não existe sem o centro, e o centro não sobrevive sem a periferia.

Da Vila de Santo Amaro a um pedaço de São Paulo



O início de ocupação da zona sul de São Paulo que hoje conhecemos como área de mananciais deu-se ainda no período colonial, a partir da formação de aldeamentos controlados por jesuítas. Alguns desses núcleos populacionais desapareceram enquanto outros se fixaram como os de Pinheiros, Embú, Itapeperica e Ibirapuera. Este último foi o que deu origem a Santo Amaro, considerada vila em 1832, ainda quando era formada por poucas ruas e chácaras, enquanto São Paulo ainda ocupava de forma concentrada o triângulo central formado pelas ruas Direita, 15 de Novembro e São Bento.

A partir da segunda metade do século XIX, Santo Amaro passa a fornecer alimentos e materiais para São Paulo, que começa a crescer devido à economia cafeeira. A expansão da economia cafeeira paulista foi acompanhada do processo de urbanização, o que impulsionou novos investimentos e gerou novas demandas, como a necessidade de ligação entre os dois núcleos – Santo Amaro e São Paulo –, que se efetivou com a linha férrea que os conectou e viabilizou o transporte de cargas e passageiros (Mendes e Carvalho, 2000, p. 42).

Século XX: urbanização, industrialização e habitação para os trabalhadores

Na passagem do século XIX para o XX, São Paulo passou de cidade colonial para a metrópole do café e a região sul sofreu grandes alterações urbanas. Esse processo de mudança, regido pela economia cafeeira, impulsionou mudanças significativas do espaço urbano do centro de São Paulo, que agora deveria se “modernizar”. A cidade concentrava

cada vez mais população, inclusive com a presença de grande número de imigrantes estrangeiros. Com a crise do café – articulada ao contexto de crise capitalista internacional – os investimentos de capitais se voltaram para o setor industrial.

O contexto de intensa urbanização e industrialização demandou o aumento de infra-estrutura urbana e de geração de energia. Esta necessidade foi suprida com a construção do lago artificial da Guarapiranga² (de 1906

a 1909) pela Light³ e constitui uma das primeiras grandes mudanças na região. Para fazer o lago, a Light adquiriu as terras que seriam inundadas com desapropriações, sob protestos dos proprietários, pois naquele momento as propriedades não eram valorizadas.

Mas a demanda por água para abastecimento aumentava e, com ela, era preciso diversificar as formas de obtenção de água bruta, aliada ao desenvolvimento de técnicas de desinfecção e tratamento.⁴ A partir de 1928, a represa da Guarapiranga tornou-se a principal fonte de água para abastecimento público de São Paulo, mediante o fornecimento de 86,4 milhões de litros de água por dia (vazão média de 1 m³/s).⁵ Nesse momento, a Light se comprometeu a manter o reservatório em condições de saneamento, enquanto as águas abastecessem a capital (Bueno, 1994, p.74).

Em 1913, a Light⁶ companhia instalou a linha de bonde que conectou ainda mais fortemente os núcleos urbanos,

1906

INÍCIO DA
CONSTRUÇÃO
DA REPRESA
GUARAPIRANGA

1913

A LIGHT INSTALA
LINHA DE BONDE

² Em 1910 foi inaugurada a primeira usina hidrelétrica da empresa canadense *The São Paulo Tramway, Light & Power Co.* no país, na região de Santana do Parnaíba. Com o aumento da demanda por geração de energia, foram sendo instaladas novas turbinas na Usina de Parnaíba, o que trouxe a necessidade de regularizar a vazão no Rio Tietê. Para isso a Light construiu o reservatório de Guarapiranga. (Mendes e Carvalho, 2000, p. 43).

³ Nesse contexto se inseriu a atuação da Light produzindo novas infra-estruturas capazes de darem suporte para essa expansão, ao mesmo tempo que constituíam o monopólio da empresa sobre esses serviços. Sobre o monopólio e atuação da Light em São Paulo ver SEABRA, Odette. *Meandros dos rios nos meandros do poder. Tietê e Pinheiros valorização dos rios e das várzeas na urbanização de São Paulo*. Tese de Doutorado. São Paulo: FFLCH, 1987.

⁴ A introdução da obrigatoriedade de cloração é de 1926.

⁵ www.mananciais.org.br/site/mananciais_rmisp/guarapiranga/guarahist acesso dia 09/10/2008.

⁶ Ainda neste período, as antigas concessões de serviços públicos a empresas privadas foram sendo absorvidas e as companhias foram compradas pela *The São Paulo Tramway, Light & Power Co.* – a Light – que, instalada em 1899, logo passou a monopolizar os serviços públicos da cidade. A Companhia Carris de Ferro teve decretada sua liquidação forçada e a Light comprou seu patrimônio, continuou a operar a via férrea até 1913 quando foi inaugurada a primeira linha de bondes elétricos para Santo Amaro. (Mendes e Carvalho, 2000, p. 42).

valorizando-os e estimulando o loteamento das chácaras nessa ligação. Em 1935, Santo Amaro seria anexado como bairro no município de São Paulo.

Simultaneamente, para aumentar ainda mais o potencial gerador de energia, foi realizada a retificação e reversão do Rio Pinheiros e retificação e represamento do rio Grande (Jurubatuba), projeto da represa Billings, cuja inundação ocorreu em 1927.

Nessa época a urbanização ainda estava distante da Bacia Hidrográfica da Guarapiranga, mas a permissão para Light canalizar o Pinheiros e sanear as terras de sua várzea, iria proporcionar a expansão da ocupação urbana na direção sul (idem, p.74).

Entre 1925 e 1940 a potencialidade de uso da represa para recreação aumentou com a abertura de estradas e um conjunto de projetos ambiciosos e lucrativos, como a elaboração e implantação de um conjunto de intervenções que ficaram conhecidas como “Projeto Interlagos”⁷: abertura das Avenidas Washington Luís (1928) e Interlagos, construção do Aeroporto de Congonhas e a implantação do loteamento “Cidade Satélite de Interlagos”⁷ –, compreendendo hotel, igreja e autódromo, em áreas destinadas para uso residencial, comercial e industrial, ancorados na idéia de construção de um balneário urbano à beira da represa, explorando seu potencial recreativo.

Na década de 1940, aparecem os primeiros bairros populares na zona sul, associados às moradias de trabalhadores da indústria ou de empresas prestadoras de serviços. É o caso do bairro popular em Cidade Dutra, ao lado da Cidade Satélite, que se destinava à moradia de funcionários de companhias prestadoras de serviços públicos como a Light, Companhia Municipal de Transporte Coletivo – CMTC, Cia. de Gás e os ferroviários. Além dessas, foram construídas no total cerca de 2500 moradias, gerando uma verdadeira explosão demográfica no bairro (idem, p.155). A Capela do Socorro é outro exemplo de local de habitação de trabalhadores, bairro que começa a receber trabalhadores das indús-

1925
INÍCIO DA
CONSTRUÇÃO
DA REPRESA
BILLINGS

1925-40
INTERVENÇÕES
“PROJETO
INTERLAGOS”

1940
BAIRROS POPULARES
NA ZONA SUL

⁷ Cidade Satélite Interlagos foi idealizada pelo engenheiro Louis Romero Sanson que contratou o urbanista francês Donat-Alfred Agache para projetá-la. A idéia de construir uma cidade balneária se baseava no conceito de cidade jardim, já utilizado em projetos de outros bairros de São Paulo destinado às elites, implantados pela Companhia City, como o de Pacaembu e Jardim América.

trias que nas décadas posteriores migravam para a zona sul, pois esses encontravam na periferia urbana um local mais acessível para morar.

Do aluguel à construção do ideário da casa própria: favelas e loteamentos populares em São Paulo

De um lado, a construção de loteamentos para as elites, e de outro, a necessidade de alojar a classe trabalhadora era um processo presente na cidade como um todo nesse momento, que vai se dar também na região Sul de São Paulo. É a partir da década de 1940, em meio a uma conjuntura dinâmica de intensa urbanização, crescimento econômico e industrialização, que a crise habitacional se tornou mais expressiva até mesmo em escala nacional. Uma das ações do governo Vargas (1930-45) foi interferir no mercado de aluguéis, tabelando-os e controlando os despejos, a partir de 1942. Apesar do apoio popular, essa legislação teve resultados contraditórios. Ao mesmo tempo em que ocorreu a queda no mercado de locações e houve um forte crescimento do crédito, o que indicaria um aumento na formalização e melhora na qualidade de habitações. No entanto, é dessa época o início das primeiras favelas em São Paulo (Bonduki, 1998, p.250). Instaladas em áreas desocupadas no interior do tecido urbano, eram uma forma de resistência dos inquilinos em deixar as áreas mais centrais ou até de eliminar o custo da moradia no orçamento familiar. A propriedade do imóvel começou a substituir gradualmente o aluguel na forma de acesso à moradia, enquanto que o modelo da moradia na periferia – “própria”, mas muitas vezes irregular – tornou-se a “solução” habitacional para a metrópole paulistana que se formava, o que se expressa pela tabela 1 a seguir.

Para atender a uma necessidade básica de reprodução da força de trabalho, sem pressionar as taxas de acumulação do capital, o Estado abriu mão do seu poder de controle sobre a produção do espaço urbano e passou a ignorar a impressionante expansão da auto-construção da casa própria, pelo trabalhador, em loteamentos periféricos, irregulares, clandestinos e precários. Isto também se explica com o fato de que os trabalhadores, mesmo aqueles empregados no setor formal, não tiveram seus salários regulados pelas necessidades de sua reprodução, as quais deveriam incluir os gastos com a moradia (Maricato, 2001).

TABELA 1. Município de São Paulo.
Domicílios segundo a condição de ocupação (%)

Condição de ocupação	1920	1940	1950	1970	1991	2000
Alugados	79%	67%	58%	38%	28,75%	21,6%
Próprios	19%	25%	37%	54%	63,57%	69,4% ⁽¹⁾
Outros(2)	2%	7%	5%	8%	7,68%	9,0%

(1) - Abrange imóveis próprios quitados e em aquisição. (2) - Abrange domicílios cedidos e outras formas de acesso. Fontes: para 1920, Boletim da Diretoria de Indústria e Comércio, *apud* Bonduki, (1998); para 1940, 1950 e 1970, IBGE, *apud* Bonduki (1998); para 1991 e 2000, censo IBGE.

A busca por terrenos mais acessíveis pela população de baixa renda em contraposição à valorização de áreas centrais orientou o crescimento horizontal periférico. Nota-se que até 1949 a mancha urbana não se aproximava dos reservatórios, ou seja, não ultrapassava a área que depois seria definida como de proteção aos mananciais de abastecimento de água, mas seguia em sua direção.

Entre 1949 a 1962 praticamente dobrou a área urbanizada da cidade e já se iniciou a ocupação sobre os mananciais. No entanto, a ocupação da região de Parelheiros, por exemplo, ainda era um local onde havia diversas chácaras que, ora serviam para abastecer a cidade de verduras e legumes, ora eram locais de lazer de famílias de imigrantes portugueses, italianos, japoneses, alemães, entre outros. O acesso às chácaras dava-se principalmente pela Washington Luís, mas também por barco, pela represa. Também foram intensificando-se as atividades de lazer, com a abertura de restaurantes, hotel, cinema, estaleiros e chácaras.

1949-62
DOBROU A ÁREA
URBANIZADA
DA CIDADE DE
SÃO PAULO

Concomitantemente ao crescimento da mancha urbana em toda Região Metropolitana de São Paulo, não apenas nos mananciais, houve um grande crescimento populacional em números absolutos que se deu nas décadas de 1950 e 1960, período que corresponde à 2ª fase de industrialização de São Paulo, e incorporação de um exército reserva de mão-de-obra composta principalmente por migrantes. O crescimento populacional pode ser explicado por níveis relativamente altos de fecundidade, queda nos níveis de mortalidade em todas as faixas etárias e intenso fluxo migratório até os

anos 70. É desse período também as maiores taxas geométricas de crescimento anuais, dinâmica que mudará na década de 1980.

Como resposta a esse crescimento populacional e em extensão será concebida uma nova política habitacional federal para provisão de moradia. A década de 1960 mostrará mudanças no quadro nacional que afetam a questão habitacional, com conseqüências em São Paulo, inclusive na região sul onde viria a ser definida a área de mananciais. Em 1964, há uma mudança significativa no que se refere à resposta estatal ao problema habitacional com a criação do BNH (Banco Nacional de Habitação) que consistirá na principal política centralizada de provisão de moradias construídas em grandes conjuntos, até sua extinção em 1986, num momento de falência do SFH (Sistema Financeiro de Habitação). Não cabe aprofundar aqui as características e o funcionamento desse sistema, mas vale destacar as conseqüências no município de São Paulo, onde havia um grande dinamismo econômico e a concentração de áreas de maior valorização imobiliária do país. A solução encontrada pela COHAB/SP foi adquirir os terrenos oferecidos no mercado a menor preço: geralmente os piores, localizados em áreas rurais e não dotados de infra-estrutura urbana. A expansão urbana periférica ocorreu então no sentido da zona leste, onde havia grandes glebas vazias,⁸ e também na direção planejada para o crescimento da cidade, a partir do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (1969). Mas também, de forma não planejada, se deu para a zona Sul, a partir de políticas de descentralização de áreas industriais (ZUPIs).

Em São Paulo, como conseqüência do aumento da construção civil possibilitado pelos financiamentos do BNH, os preços médios de terrenos quadruplicaram entre 1964 e 1976 (Silva, 1997), o que afetou não apenas a zona leste, mas também a zona sul, que viria a receber parte da população que não tinha condições de acesso a esse mercado e formaria a periferia metropolitana. O aumento da demanda por terrenos pelo mercado e a valorização do solo tiveram como efeito a produção das moradias autoconstruídas, em terreno próprio, pela população de baixa renda. A produção de lotes populares e de imóveis de baixo custo pelo mercado diminuiu e a população foi empurrada para localizações cada vez mais remotas e inadequadas.

⁸ Aproveitando-se da facilidade de financiamento e do preço relativamente baixo, a COHAB/SP fez um estoque de terras de péssima qualidade, em áreas rurais da região metropolitana, algumas com impedimento de utilização pela legislação ambiental. (SEHAB/PMSR, 2003).

Desse modo, ao mesmo tempo em que não se conseguiu apresentar resposta efetiva para a demanda habitacional da população de baixa renda, a dinamização da produção imobiliária provocada pelo BNH contribuiu para a elevação do preço da terra e, por consequência, para aumentar o número de excluídos de qualquer solução que não fosse a invasão de terrenos (SEHAB/PMSP, 2003).

Nas áreas de proteção aos mananciais, esse processo resultou em duas formas predominantes de ocupação para uso habitacional: loteamentos irregulares e favelas.

O impacto da urbanização intensa e a resposta com leis

Como já foi apresentado nesse texto, a metrópole industrial que se formava alterou consideravelmente o espaço urbano com a expansão urbana de forma dispersa, mas até o final da década de 1940 esse crescimento ainda não soava como uma ameaça às áreas produtoras de água.

Até a década de 1950 não havia preocupação por parte do poder público de que a urbanização deveria ser controlada num certo perímetro, mas esse quadro começa a se alterar e uma série de decisões e dinâmicas intensificarão o quadro de ocupação precária e desordenada de forma a inverter a imagem da região sul de São Paulo, que na década de 1960, passa a ser ocupada de forma veloz.

A resposta a esse quadro será uma reação do Estado por meio da criação de regras para ocupação como, por exemplo, o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado – PMDI de 1969; as leis estaduais para a proteção de mananciais (Leis Estaduais nº 898/75 e 1.172/76); e a Legislação de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766/79).

Dentre as decisões que vão alterar as condições urbanas da região sul de São Paulo estão, por exemplo, decisões como a da construção da usina elevatória de Traição pela Light, fazendo com que as águas poluídas dos rios Pinheiros e Tietê atinjam o reservatório Billings, colaborando para a desvalorização de seu entorno e a piora das condições para o uso de chácaras, lazer e recreação que existia junto às represas.



1957
INAUGURAÇÃO DO
TRECHO DA DIREITA
DA MARGINAL TIETÊ

Outra decisão é a abertura das vias marginais, infra-estrutura que permitirá a implantação do parque industrial que vai se formar em Santo Amaro. Na década de 1970 amplia-se a acessibilidade da região, com a linha do Metrô Norte-Sul, e o sistema de avenidas de fundo de vale 23 de Maio, Rubem Berta, Washington Luís e Marginal do Rio Pinheiros (Bueno, 1994, p.155). Dentre as dinâmicas, destaca-se a de expansão urbana a partir da pressão por áreas habitacionais mais baratas, como já foi colocado anteriormente.

Ainda no período anterior à Lei de Proteção aos Mananciais (de 1963 a 1974), verifica-se um incremento acentuado da área urbanizada, acarretando uma aceleração no ritmo de crescimento econômico e de investimentos urbanos. Segundo Marcondes:

1963-74
INCREMENTO
ACENTUADO DE ÁREA
URBANIZADA

"A expansão urbana nesse período atingiu 320km², praticamente metade da superfície urbanizada metropolitana em 1965, representando 43,05% da área urbanizada ao longo do processo histórico de urbanização, que era de 744km²". (Marcondes, 1999, p.133).

Em 1974 já se verificava ocupação bastante significativa ao longo dos braços da represa Guarapiranga, em especial na margem esquerda, onde se situa a Capela do Socorro. Também se faziam presentes embriões de loteamentos localizados mais ao sul, no Jardim Ângela (SMA, Lei Estadual nº 9.866/96, p.8).

O quadro de poluição agravava-se. O avanço da urbanização sobre as áreas de mananciais chegou a um ponto crítico nos primeiros anos de 1970, quando a CETESB (Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental) foi obrigada a realizar operações de remoção da mancha anaeróbia presente na represa. Isso foi conseqüência da falta de coleta e tratamento de esgotos que havia intensificado a poluição do Rio Tietê e de seus afluentes comprometendo a qualidade da água da Represa Billings.⁹

⁹ No início dos anos 40, foi feito o desvio de parte da água do Rio Tietê e seus afluentes para o reservatório Billings, a fim de aumentar a vazão e ampliar a capacidade de geração de energia, a primeira função da represa. Esse processo foi viabilizado graças à reversão do Rio Pinheiros, pelas Usinas Elevatórias de Pedreira e Traição. Essa ação também se mostrou útil para o controle das enchentes e afastamento dos efluentes industriais e do esgoto gerado pela cidade em crescimento. Anos depois vieram à tona as graves conseqüências ambientais da reversão (Refinetti, 2003, p. 50).

Esse crescimento urbano horizontal de São Paulo, cujo grande salto dá-se nos anos 60, vem acompanhado de uma ausência do poder público na condução do desenvolvimento urbano metropolitano, em termos de instrumentos para o controle do crescimento urbano e da especulação imobiliária. Em 1967 é aprovada a primeira lei regulando o uso do solo na zona considerada rural, quando a metrópole já havia alcançado uma mancha de aproximadamente 745km² (Meyer *et al.*, 2004, p. 49).¹⁰

Como reação à escala metropolitana resultante desse crescimento, é feito o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (1969), que buscou reorientar o crescimento urbano para fora dos mananciais¹¹ e a legislação de proteção aos mananciais, leis estaduais nº 895/75 e 1.172/76 (Tagnin, 2001, p.11). As leis estaduais foram criadas para a proteção dos mananciais após a constatação da utilização de praticamente toda a disponibilidade hídrica da bacia hidrográfica Alto Tietê, a importação de águas da bacia do Rio Piracicaba e a necessidade de ordenamento do crescimento urbano. Essas leis consideravam a ocupação urbana da bacia como principal fator para a má qualidade da água e para evitar a ocupação e preservar o ambiente, ora restringiam totalmente novas ocupações, ora propunham ocupações pouco adensadas, com grandes áreas permeáveis (Whately, Santoro & Tagnin 2008, p.8).

Os loteamentos que não se enquadraram aos padrões de ocupação estabelecidos pela lei de proteção aos mananciais, na qual foram delimitadas as bacias a serem protegidas, tornaram-se irregulares a partir de sua promulgação. O conceito adotado para os novos empreendimentos foi, resumidamente, o de proteger o manancial permitindo

1965
LEI DE CONTROLE
DA OCUPAÇÃO URBANA
NA ZONA RURAL

1969
PLANO METROPOLITANO
DE DESENVOLVIMENTO
INTEGRADO

1975-76
LEIS ESTADUAIS
DE PROTEÇÃO AOS
MANANCIAIS NO
ESTADO DE SÃO PAULO

¹⁰ Os autores referem-se à Lei 7035 de 1967 criada para "controlar a ocupação urbana na zona rural". Filardo também aponta para as dificuldades da atividade de fiscalização do parcelamento do solo: "a sessão (1931), depois Divisão (1936), depois Departamento de Urbanismo (1974/1972) e, a partir de 1965, as Administrações Regionais, setores da prefeitura encarregados de licenciar ou fiscalizar o parcelamento do solo, não foram dotados de reais condições de exercício do poder de polícia pelo menos até o início da década de 1970" (Filardo *apud* Grostein, 2004, p. 184).

¹¹ O PMDI em contraposição aos planos anteriores - como o Plano Urbanístico Básico (PUB) que de uma certa forma era uma atualização do Plano de Avenidas, como um sistema de avenidas de fundo de vale, mantendo a ideia de crescimento a partir da abertura de vias, sem restrições - é um dos primeiros planos que prevê a ocupação urbana no vetor leste e oeste para preservar os vetores norte e sul, onde se localizam os principais mananciais (Uemura, 2000, p.53).

somente a ocupação de baixa densidade, que deveria ser mais rarefeita quanto mais próximo ao corpo d'água. Quanto ao uso habitacional, a lei permitiu somente lotes grandes (de no mínimo 500 m²) e construções unifamiliares, definiu parâmetros restritivos quanto aos demais usos e proibiu a implantação de infra-estrutura nas áreas próximas às represas (ver mapa 3, p. 44).

Posteriormente à aprovação da Lei Estadual de Proteção aos Mananciais, Marcondes aponta que entre 1974 e 1980 a mancha urbana teve sua área ampliada 33,65% (Marcondes, 1999, p.133). No período de 1970 a 1980 houve uma transformação significativa 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.

As leis de proteção aos mananciais não conseguiram reverter o rápido e intenso crescimento populacional e urbano da RMSP e o resultado contradiz seus objetivos: o território foi ocupado, de forma mais adensada, irregular e precária, atendendo a uma população que não se encaixava nas alternativas de moradia oferecidas pelo mercado de terras formal. O poder público não soube gerir o crescimento urbano, não se preparou para fiscalizar intensamente de forma a evitar novas ocupações e, em último grau, considerando o grande número e área ocupada, não conseguiu intervir, provendo de saneamento e condições de boa habitabilidade, na mesma velocidade que se formava o quadro de degradação.

Ainda é importante colocar que as leis de proteção aos mananciais afetaram a dinâmica imobiliária interna aos mananciais e a decisão dos atores sociais por urbanizar. Nos anos 70, as áreas de mananciais, com fazendas e chácaras, pareciam atraentes para um mercado de habitação para baixa renda muito rentável: loteamentos irregulares, sem infra-estrutura, cujos moradores poderiam se organizar para demandá-la junto ao poder público. Além disso, as áreas de chácaras ficavam cada vez mais próximas de áreas industriais da zona sul, aos poucos iam conectando-se à malha viária em expansão, e conseguindo benfeitorias como, por exemplo, iluminação. Nesse contexto, a abertura de novos loteamentos urbanos em áreas antes rurais interessava inclusive aos proprietários de terra, que queriam parcelar o solo e passaram a sofrer

restrições urbanísticas. Para os que tinham interesses privados, os proprietários e os demandantes por habitação, era tentador urbanizar, e para os que tinham a preservação do meio ambiente como interesse coletivo e subjetivo, a destruição do meio ambiente ainda não parecia tão ameaçadora. O próprio movimento ambientalista ainda se estruturava e tomará corpo mais fortemente nas décadas de 1980 e 1990.

O quadro que se formou nas décadas posteriores, principalmente no final dos anos 80, mostra claramente essa dinâmica imobiliária interna aos mananciais, que mescla diferentes motivos para decidir urbanizar: há casos em que, como reação à impossibilidade de parcelar, os proprietários fizeram “vistas grossas” à ocupação, e posteriormente lutaram pela regularização; em outros casos os proprietários de chácaras ainda moram lá em grandes lotes, arborizados; há também loteadores clandestinos aparentemente desconectados com os proprietários, que aproveitam-se de situações de propriedade juridicamente não resolvidas para ocupar as terras e vendê-las, ou mesmo de terras públicas, cuja fiscalização é menos efetiva; e há proprietários que procuraram imobiliárias clandestinas para viabilizar um parcelamento que, na visão deles, seria futuramente regularizado (o que parece lógico considerando que não há processos de reintegração de posse registrados em muitas dessas áreas, não há oposição por parte dos proprietários à ocupação) (Santoro, 2007, p.6).

Num quadro de aumento das ocupações precárias e péssima qualidade de vida da população pobre, medidas foram tomadas pelo governo federal para impedir a abertura de loteamentos irregulares através da criminalização dos loteadores a partir da aprovação da Lei Federal nº 6.766/79, o que, no entanto, mais uma vez contribuiu para reduzir a oferta de lotes populares (Rolnik, 1997). Essa Lei definiu o loteamento clandestino como crime contra a administração pública, prevendo penas de prisão ao loteador. Também mudou um pouco a forma de produção da clandestinidade a partir da década de 1980, antes a partir de um loteador clandestino, passou a apresentar-se como resultado de ocupação de gleba, posteriormente subdividida pelos ocupadores organizados a partir de associações de moradores constituídas para equacionar a questão jurídica da terra. No entanto,



não se pode ignorar que os proprietários anteriores tenham responsabilidade sobre a venda do parcelamento irregular. No caso das áreas de mananciais, foi freqüente o uso de associações de moradores ou imobiliárias, como forma de revender lotes.

A Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766/79) deve ser entendida em um contexto de crescimento urbano das metrópoles do país e da dificuldade cada vez maior do Estado em prover áreas com infra-estrutura de forma antecipada à ocupação. Nesse sentido, estabelecia regras sobre a atividade dos empreendedores privados, de forma a garantir espaços coletivos, públicos e institucionais a partir da ação privada de construção do espaço urbano. A Lei de Proteção aos Mananciais (Leis Estaduais nº 898/75 e 1.172/76) também, de uma certa forma, espelha-se nessa posição onde o poder público estabelece limites ao crescimento urbano. As leis citadas acima se apresentam como reação do Estado ao crescimento desenfreado, assumindo um papel de regulador e fiscalizador através de instrumentos legais e penalizações que efetivamente não foram levadas à cabo nas décadas posteriores, de forma contínua.

Anos 80, agrava-se a situação da urbanização e falta de saneamento, intensifica-se a mobilização social

Em termos populacionais, na década de 1980, há uma inflexão no ritmo de crescimento: as taxas mais altas se concentram nos municípios da RMSP cuja mancha urbana fazia limite com a área rural.¹² E no município de São Paulo, inicia-se um decréscimo das taxas de crescimento populacional anual. A diminuição do ritmo de crescimento da população na década de 1980, acompanhou a tendência generalizada de desaceleração do ritmo de crescimento populacional brasileiro, principalmente em grandes cidades e regiões metropolitanas, refletindo as reduções nas taxas de fecundidade e no processo de redistribuição espacial da população, sendo fortemente influen-

¹² É o caso por exemplo de municípios que tiveram crescimento maior que 5%, como: Arujá, com 7,33% e 51,6% respectivamente; Barueri, com 5,22% e 5,31%; Caieiras, com 41,5% e 6,90%; Embu-Guaçu, com 51,5% e 51,3%; Francisco Morato, com 104,6% e 5,32%; Itaquaquecetuba, com 781% e 5,75%; Pirapora do Bom Jesus, com 4,77% e 5,05%; Santana de Parnaíba, com 246% e 789%; São Lourenço da Serra, com 1,20% e 540%. Fonte: IBGE (1950, 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000).

ciada por alterações ocorridas na dinâmica migratória regional, que nas últimas décadas (entre 1990 e 2000) tornou-se negativo, com maior volume de saídas do que de entrada de migrantes. Também em 80 aumenta a importância dos movimentos intra-municipais que são atualmente muito importantes na estruturação da metrópole (Cunha, 1994).

Embora o crescimento metropolitano e em especial da cidade de São Paulo tenha sido maior na fronteira leste, na década de 1980, o crescimento demográfico e urbano para o sul foi intensificado com a criação do distrito industrial de Santo Amaro, pela proximidade com centros industriais do ABC Paulista e pela posterior legislação industrial do Estado criando as Zonas de Uso Predominantemente Industrial (Zupis). Nessa região, o acelerado processo de expansão urbana deu-se primeiramente entre as represas e acabou por desenhar um padrão de ocupação precária, irregular, sem infra-estrutura, serviços e equipamentos urbanos, padrão que irá afetar a qualidade e quantidade de produção de água.

Em 1982, devido à grande quantidade de esgotos, resultado de problemas de contaminação por algas cianofíceas (tóxicas), surgiu a necessidade de interceptação total do Braço do Rio Grande, pela Barragem Anchieta, para garantir o abastecimento do ABC.¹³

O agravamento do quadro ambiental da Billings levou os ambientalistas a pedirem a paralisação do bombeamento. No ano seguinte, parte das águas do Tietê voltaram a ser direcionadas para o curso natural. A CETESB passou a monitorar a qualidade da água, com vistas a administrar a poluição através de sua capacidade de depuração natural.

A década de 1980 é marcada por um forte processo de organização da sociedade civil sobre os mananciais, que estimulou o debate público sobre a poluição da represa, difundindo amplamente a necessidade de ações mitigadoras. Segundo Martins (2006), esse era o momento de surgimento do momento ambientalista contemporâneo nacional, que, ao final da década de 1970, momento em que se iniciou o processo de democratização



¹³ O abastecimento de água da região do ABC, utilizando as águas da Billings, teve início em 1958 (Victorino, 2002).

do país, começa a questionar a idéia de que o Brasil era um país com recursos naturais ilimitados (Martins, 2006, p.33).¹⁴ E a autora completa colocando que:

“A partir da década de 80 assistiu-se ao processo de institucionalização da questão ambiental e sua tradução em dimensões de política pública, com a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente, e mais tarde do Sistema Nacional de Recursos Hídricos” (Martins, 2006, p.33-34).

Dentre os marcos históricos que compõem esse processo, a autora cita as conferências internacionais, a Lei que institui a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938/81), e a Constituição Federal de 1988, as estaduais e leis orgânicas municipais que compõem um novo quadro jurídico que reflete a mudança de foco do indivíduo para a totalidade constituída a partir de arranjos coletivos, que de forma mais ampla são juridicamente conhecidos como os “interesses difusos”.

No caso dos mananciais, esse debate ambientalista é acrescido por pressões sociais por regularização fundiária que se acentuaram no final dos anos 80 e início dos 90, quando da consolidação de uma grande região ocupada de forma precária e irregular. Não que não houvessem movimentos sociais antes dessa década, nos anos 70 já existiam movimentos sociais organizados na zona sul de São Paulo, principalmente em torno de temas como transporte, saúde, educação, creches e também, mas menos fortalecido, moradia. Esses movimentos estavam ligados à igreja católica, ou eram movimentos de oposição sindical, como os metalúrgicos, que lutavam por direitos mais diretamente ligados ao mundo do trabalho. Nos anos 80 há um período de formação de lideranças na zona sul, que também se dá através de uma intensa movimentação cultural, com festas, atividades culturais para que seus moradores conhecessem o bairro, cinema, entre outras. Ainda de acordo com ele,

¹⁴ O movimento ambientalista brasileiro é tardio. Na década de 60, os países desenvolvidos já incorporavam as idéias dos primeiros movimentos ambientalistas, enquanto que aqui, a década de 70 é que marca as primeiras políticas públicas para o meio ambiente. Em 1973, é criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente. As políticas públicas voltadas ao meio ambiente surgem para dirimir conflitos entre o modelo de desenvolvimento dominante e as relações sociedade/natureza, e, portanto, estavam menos relacionadas à gestão dos recursos naturais (Ancona, 2002).

não havia o movimento ambientalista forte como há hoje na região dos mananciais, esse movimento inicia suas atividades, por exemplo, com uma manifestação pela Defesa da Guarapiranga em abril de 1989, mas ficará mais forte apenas após o evento Rio 92, início da década de 1990.

Nos mananciais em São Paulo, a década de 1980 possivelmente é um dos períodos no qual houve um relevante número de novas ocupações, organizadas ou não pelo movimento de moradia. Depoimentos de moradores afirmam que haviam muitas imobiliárias, muitas associações de bairro foram fundadas, e grandes áreas ocupadas formando bairros da zona sul hoje conhecidos como Vargem Grande, Jardim Almeida, Vila Natal, Papai Noel, Cantinho do Céu, entre outras.

Mananciais vira objeto de políticas e programas municipais e estaduais

A gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1992) inicia um programa com recursos próprios voltado para os mananciais na Prefeitura de São Paulo, mesclando duas posições: a busca da garantia do direito à moradia e à permanência de um grande número de famílias, reconhecendo a situação incontornável de ocupação; e a reversão do quadro de degradação ambiental urbanizando favelas, em prol da melhoria da qualidade da água nos mananciais.

Ao mesmo tempo, foram criadas estruturas e grupos de trabalho também no governo estadual, no bojo da Lei que cria uma Política Estadual de Recursos Hídricos que prevê a gestão por bacias e divide o Estado em 22 bacias. Foram feitos estudos que diziam que a qualidade da água piorava, principalmente pelo despejo de esgoto doméstico no reservatório. Uma onda de denúncias promoveu a elaboração de planos e programas que começam a ser elaborados e executados com a preocupação com a qualidade da água do reservatório de forma a não colocar em risco o abastecimento da cidade.

Inicialmente as intervenções são de iniciativa municipal e posteriormente, com a criação do Programa Guarapiranga,



articulando o Estado e o Município de São Paulo, passam a existir recursos tanto para o município como para o Estado, com financiamento do BIRD (Banco Mundial) para sua execução, consistindo na urbanização e saneamento de 14 áreas na bacia do Guarapiranga. O financiamento do BIRD durou até 2000, e nesse período não foi interrompido o processo de urbanização e adensamento da região. Mais para frente detalhamos em um capítulo específico o conteúdo do Programa Guarapiranga.

Em termos municipais, foi criado um grupo intersecretarial que apresentou um 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. A área objeto de estudo (e posteriormente de obras) abrangia a região entre os reservatórios Billings e Guarapiranga. Ao mesmo tempo, na Secretaria de Habitação (SEHAB) iniciava o trabalho de intervenção em áreas de favelas, projetos de reurbanização de favelas através do GEUFAVELAS, grupo executivo de urbanização que era responsável pela reurbanização de favelas entre 1989 e 1992, criando critérios para urbanização junto à SABESP, e fazendo diversas obras com recursos do PROFAVELAS (Uemura, 2000, p. 61-62). Em 1991 foi criado o grupo SOS Mananciais, para atuar na fiscalização da região dos mananciais do Sul.

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.

Anistias, promessas, expulsão e expansão

A mudança para a gestão municipal de Paulo Maluf (1993-1996) e posteriormente para a gestão de Celso Pitta (1997-2000), alterou radicalmente a dinâmica de contenção da ocupação nos mananciais e o reconhecimento do direito à moradia.

Sobre sua política urbana, podemos afirmar que, primeiramente, Maluf cria expectativa de regularização fundiária em área de mananciais, a partir da lei de anistia aos imóveis irregulares proposta ao final de 1993. 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.

Se por um lado a ameaça de possibilidade de ter imóvel anistiado em área de mananciais promove um adensamento e ocupação veloz na região, por outro os debates nos jornais mostram que esse foi um importante momento de conscientização sobre os problemas ambientais associados às ocupações urbanas irregulares e precárias, e formação de redes, fóruns e associações a partir da idéia de conter a ocupação. Também o Ministério

Público manifesta-se intensamente; através do instrumento da Ação Civil Pública investiga diversas ocupações e cobra infra-estrutura dos órgãos públicos, principalmente os estaduais (coleta e tratamento de esgoto da Sabesp, licenciamento da Cetesp); e aciona seu poder de polícia para penalizar loteadores irregulares, embora esses não estejam mais nas ocupações e efetivamente a prisão não ocorra. Se antes o Ministério Público atuava de forma a desfazer as ocupações logo no seu estágio inicial e procurava ações que fizessem com que a vegetação retornasse ao seu estágio inicial, essa nova atuação sinalizou uma mudança em direção do reconhecimento de que as ocupações urbanas exigiam recuperação urbanística e ambiental, uma vez que a quantidade de assentados e área ocupada eram crescentes e significativos. O Ministério passa então a cobrar mais os municípios – que figuram como réu nas ações civis – e os órgãos do Estado envolvidos na provisão de serviços, o que configurava o reconhecimento das ocupações.

A política de anistia vem acompanhada de uma política de expulsão da população favelada de áreas valorizadas da cidade, com produção de poucas novas habitações, com graves reflexos na região de mananciais. Fix (2001) estudou dois casos de operações urbanas em áreas centrais, de interesse do mercado, valorizadas, – Operação Urbana Faria Lima e Operação Urbana Águas Espreadas – que culminaram em expulsão de favelados que receberam indenizações ínfimas e que resultaram em uma migração intra-urbana para outras favelas. Ela coloca:



“Das favelas de Água Espriada, 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 das fortes restrições determinadas pela Lei Estadual de Proteção dos Mananciais, desde 1979, tem sido intensamente ocupada por aqueles que, como os moradores de Espriada, não têm outra alternativa” (Fix, 2001, p.134).

Esses casos levantados por Fix aconteceram realmente a partir da gestão Maluf, entre 1995 e 1996. Para dar maior precisão, em relação à Favela Jardim Edith, o início da remoção deu-se em novembro de 1995, e algumas famílias foram parar na Favela São Domingos na Billings, após receberem uma verba de auxílio.¹⁵



A Secretaria de Habitação do Município de São Paulo (SEHAB) abre alguns processos de regularização fundiária reconhecendo as ocupações, mesmo que ainda em escala municipal, criando posições antagônicas entre Estado que proíbe e município que reconhece. No entanto, pressionada pelo Ministério Público, também faz ameaças de reintegração de posse e retirada de população em áreas de risco em algumas regiões, criando insegurança de posse aos moradores.

Em um resumo, a política dessa gestão reconcentrou classes sociais com mesmas faixas de renda em determinados espaços no território e, ao não dar destinação e ofertar pouca moradia em áreas já infra-estruturadas às famílias expulsas de áreas mais valorizadas, colaborou para o inchaço e adensamento da periferia da metrópole. Por consequência, esse período marca uma ocupação intensa nas bordas da cidade e em especial sobre áreas ambientalmente frágeis.

¹⁵ De acordo com Cymbalista *et al.* (2007, p.30), diversas prefeituras de São Paulo, desde a gestão Jânio Quadros, colocam uma verba de auxílio habitacional para aquisição de outro imóvel ou para que a família volte para a sua cidade de origem, que consiste em um auxílio financeiro imediato. Na gestão atual Serra-Kassab (2005-2008) essa verba corresponde a valores entre cinco e oito mil reais.

É importante lembrar, porém, que o Programa Guarapiranga envolvendo prefeitura e Estado, com financiamento do BIRD, continuou com ações em glebas na Bacia do Guarapiranga, enquanto a região dos mananciais era ocupada e adensada. Houve pouca oferta de moradia por parte do Estado, através da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU, principalmente nos lotes de obra na Bacia do Guarapiranga.¹⁶

A gestão do prefeito Celso Pitta (1997-2000) mantém práticas parecidas com as da gestão anterior, em um período onde o foco de conflitos e debates sobre mananciais desloca-se para o Estado.

No início da gestão Pitta continua a pressão da comunidade para a regularização, mas essa muda de foco: a prefeitura abriu processos de regularização, mas o Estado – amparado pela lei de proteção dos mananciais – continua sendo o empecilho à regularização.

Estima-se que em 2000, 971 mil pessoas viviam nos mananciais Billings e Guarapiranga, geralmente em áreas onde não se poderia ocupar com usos urbanos ou que não poderiam ser adensadas, e destes 204 mil estavam morando em favelas no município de São Paulo. Parece consensado entre políticos, gestores e sociedade civil que a escala que a ocupação em mananciais ganhou é muito grande e não é mais possível a retirada da população da região.

Nesse contexto, tornou-se urgente pensar alternativas para as áreas de mananciais ocupadas, mudando paradigmas sob diversos aspectos: social, urbanístico, jurídico e tecnológico. A extrema precariedade social e ambiental impulsionou a necessidade de revisão da legislação,¹⁷ bem como permitiu situações de exceção à própria lei para viabilizar a implantação de infra-estrutura nas áreas que estivessem comprometen-

16 Para não deixar de citar alguns números sobre a gestão Maluf: Amaral (2001, p43) coloca que "entre 1988 e 1994, as duas gestões do PMDB, Quêrcia e Fleury, no executivo estadual, produziram 14.820 moradias, em 69 conjuntos, na cidade de São Paulo". A mesma autora afirma, com dados da Secretaria Municipal de Habitação publicados em diário oficial, que entre 1993-1996 (gestão Maluf) foram produzidas 8.931 unidades novas (Amaral, 2001, p.26). Fix (2001, p134) afirma que mais de 50 mil pessoas foram expulsas de poucas favelas de Água Espraiada na gestão Maluf. Desses números podemos supor que a oferta de moradia daria conta apenas das remoções de uma favela, o que leva a supor que há um grande déficit de atendimento e ao mesmo tempo, desconhecimento de como se deu a migração interna em São Paulo das pessoas retiradas (Santorio, 2007, p.9).

17 A Lei Estadual no 9.866/96 incorporou novas formas de gestão das bacias hidrográficas (os comitês e sub comitês de bacias) e a obrigatoriedade da formulação de planos de bacias voltados à realidade de cada uma delas. A primeira a ser formulada e em fase de regulamentação, a Lei Específica da APRM Guarapiranga, já aborda a questão da poluição de uma nova forma e considera as tecnologias existentes de tratamento de efluentes antes dos mesmos serem lançados na represa.

do a qualidade ambiental, por meio do Plano Emergencial.¹⁸ Inicia-se a pressão social para um projeto de regularização em mananciais.

A nova Lei de proteção aos mananciais (Lei Estadual nº 9.866/97) e o Plano Emergencial

Considerando o agravamento do quadro de urbanização sobre áreas de mananciais ocorrido na década de 1990 com o acelerado processo de expulsão da população para a periferia da metrópole e também a piora da qualidade da água, é produzida então uma nova lei, a Lei Estadual nº 9.866/97, que adota como objetivo não só a proteção, mas a recuperação da qualidade ambiental dos mananciais para abastecimento público.

A lei define a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão e cria as Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais (APRMs), formadas por uma ou mais sub-bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional para abastecimento público. Estabelece diretrizes para a gestão das bacias hidrográficas de interesse regional, instrumentos e uma nova política de gestão, baseada em comitês de bacia com a participação de técnicos, sociedade civil organizada e municípios.

A ela ficou a tarefa de conter a expansão urbana, embora sozinha, sem uma gestão preparada para tal missão, evidentemente não daria conta de lidar com a lógica especulativa do solo que, ao mesmo tempo em que criava novos loteamentos em áreas periféricas, mantinha vazios ou áreas subutilizadas especulativas como reserva de terra esperando valorização.

A revisão da lei não retira a restrição ao parcelamento em lotes menores, e continua a pressão de proprietários e empreendedores pela liberação do parcelamento, com o argumento que, se isso não ocorre formalmente, ocorre informalmente. A possível liberação de áreas para parcelamentos urbanos deve dar-se primeiro através de leis específi-



¹⁸ Lei Estadual nº 9.866/97, art. 47. Nas áreas de proteção de mananciais de que trata as leis estaduais nº 898/75 e 1.172/76, até que sejam promulgadas as leis específicas para as APRMs, poderão ser executadas obras emergenciais nas hipóteses em que as condições ambientais e sanitárias apresentem riscos de vida e à saúde pública ou comprometam a utilização dos mananciais para fins de abastecimento.

cas para cada APRM, que contém as diretrizes e normas direcionadoras de uso e ocupação do solo e parâmetros ambientais garantidores dos padrões de qualidade e quantidade da água. As leis específicas devem definir áreas de intervenção “onde deverão ocorrer ações de recuperação de áreas degradadas em decorrência de ocupações predatórias, bem como ações indutoras de usos e atividades compatíveis com a recuperação dos mananciais” (Whately, Santoro & Tagnin, 2008, p.8).¹⁹ Além das



leis específicas, a nova lei de mananciais prevê Planos de Desenvolvimento e Proteção Ambiental (PDPA) que, por sua vez, prevê ações estratégicas para intervir na bacia, associadas a investimentos, metas e diretrizes para a ação.

O processo de revisão da legislação de mananciais reconhece a existência e necessidade de adequação da ocupação urbana irregular nesses territórios. Como a lei revista (Lei Estadual nº 9.866/97) atribuía a missão das leis específicas de cada bacia definirem as áreas de intervenção, postergava para a lei específica a atribuição de estabelecer as áreas de intervenção (onde seria recuperado ambientalmente, onde se poderia ocupar mais densamente, onde haveria restrição total à ocupação).

Enquanto não se aprovavam as leis específicas, a própria lei de mananciais permitia a execução de obras emergenciais, que são regulamentadas por um decreto estadual cujo conteúdo é a metodologia para elaboração do Plano Emergencial de Recuperação dos Mananciais da Região Metropolitana da Grande São Paulo.²⁰

O Plano Emergencial foi feito junto com os municípios e deveria ter critérios que não induzissem a expansão urbana, novos processos de degradação ambiental, e que admitissem um dimensionamento para uma população maior do que a existente em 1997 nas áreas escolhidas para obras. Ele mantinha as restrições das leis de mananciais, mas abria exceções para ocupações em situações graves, apontadas pelos municípios.

¹⁹ Essas áreas são: Área de Restrição à Ocupação (ARO), Áreas de Ocupação Dirigida (AOD) e Áreas de Recuperação Ambiental (ARA).

²⁰ Decreto Estadual no 43.022/98 que regulamenta dispositivos relativos ao Plano Emergencial de Recuperação dos Mananciais da Região Metropolitana da Grande São Paulo, de que trata a Lei Estadual nº 9.866/97, de 28 de novembro de 1997, que dispõe sobre diretrizes e normas para a proteção e a recuperação dos mananciais de interesse regional do Estado de São Paulo e dá providências correlatas.

Estes deveriam executar o plano e inclusive prever investimentos para que as obras se realizassem. O objetivo do plano era essencialmente sanear, mais do que prover com habitação, por isso teria apoio das diversas empresas e órgãos públicos estaduais que forneciam energia, abastecimento de água, esgotamento sanitário, licenciamento ambiental etc.

O Plano Emergencial previa 1.088 intervenções em 300 loteamentos clandestinos, intervenções essas feitas sem estudos de impacto ambiental, e áreas demarcadas num período curto de prazo, geralmente desassociado de planos diretores ou de habitação. O documento Billings 81 anos coloca alguns problemas relativos ao momento de aprovação do Plano:

“Os subcomitês de bacia hidrográfica Billings e Guarapiranga, compostos de forma tripartite entre Governo do Estado, municípios e o setor não governamental, contribuíram para dar aval ao Plano Emergencial para os Mananciais, capitaneados por interesses municipais e de atendimento eleitoral.

(...) O Plano Emergencial, que consistia em nada menos que 1.088 intervenções em 300 loteamentos clandestinos, foi realizado sem nenhum Estudo de Impacto Ambiental. Este foi um dos maiores absurdos que retrataram a falta de gestão ambiental na RMSP. Observando-se o contexto atual, em 2006, podemos afirmar que não há relocação de populações nem em áreas de risco nos mananciais, há um acirramento das ocupações em virtude da anistia pela impunidade que a nova lei representou e não há nenhum plano de gestão que contemple a contenção do adensamento populacional” (PROAM, 2006, p.16).

Há um intenso debate sobre como se colocar infra-estrutura em áreas de mananciais, o processo de escolha das áreas, a falta de estudo de impacto e a dificuldade dos municípios e dos órgãos do Estado em financiarem essas obras.

Polêmico enquanto proposta – pois, dentre outros, não preparou um bom diagnóstico para elencar áreas, acatou áreas indicadas pelos municípios sem questionar os impactos –, é possível afirmar que o Plano Emergencial reconhece as ocupações adensadas na área da Represa Billings. No entanto, pouco se avaliou sobre sua implementação e resul-

tados obtidos. É possível que hoje, ao sobrepor as regiões indicadas no Plano Emergencial e as do atual Projeto Mananciais, haja uma correspondência em muitos casos.

Essa hipótese é possível pois há ainda sobre os mananciais um forte crescimento populacional, que quando não se traduz em expansão urbana dispersa, se traduz em adensamento populacional em áreas já ocupadas.²¹

Segundo Torres (2005, p.104 a 106), alguns analistas poderiam interpretar o crescimento da fronteira²² enquanto resultado da migração intra urbana do centro para as regiões periurbanas. De fato, estes resultados podem ser observados para os anos 80, quando os municípios são tomados enquanto unidade de análise. Com outro conceito e recorte territorial, o autor interpreta de modo diferenciado a questão da migração intra urbana, que embora pudesse existir, não era fenômeno significativo. Isto porque para ele a principal razão é que as magnitudes envolvidas são completamente diferentes. Enquanto a cidade consolidada perdeu 0,7 milhão de habitantes na década, a periferia consolidada e a fronteira urbana ganharam 2,7 milhões, sendo que 2,1 milhões apenas na fronteira urbana. Ainda que o crescimento vegetativo da população da fronteira seja positivo, a suposta migração centro-periferia e o crescimento vegetativo não seriam capazes, em conjunto, de explicar o impressionante incremento populacional observado. Ao contrário, os dados indicam que o crescimento da fronteira é em grande parte explicável pela migração originária de outras regiões, principalmente de estados do Nordeste²³ (Torres, 2005, p.111).

Em relação à dinâmica populacional na Região Metropolitana de São Paulo, entre 1991 a 2000, as maiores taxas de crescimento populacional

21 A década de 1990 foi fortemente influenciada por alterações ocorridas na dinâmica migratória regional, quando o saldo migratório tornou-se negativo, com maior volume de saídas do que de entrada de migrantes. No entanto isso não significou uma diminuição nos volumes de entrada de migrantes, mas sim que a dinâmica de retorno também tem sido volumosa. E os migrantes que chegam parecem ser o contingente que tem ocupado as franjas urbanas metropolitanas, como Torres irá defender. (Torres, 2005).

22 Para o autor, fronteira são as áreas de ponderação do censo demográfico 2000 com taxa de crescimento maior do que 3% ao ano e no período de 1991 a 2000 e periferia consolidada: taxa de crescimento de 0 a 3% ao ano e áreas com crescimento negativo (na chamada cidade consolidada). Fronteira Paulista, 2005, p.101.

23 Considerando o conjunto de 21 milhões de pessoas que passaram a residir na fronteira entre 1991 e 2000, um total de 703 mil (33%) vieram de outras unidades da federação nos últimos 10 anos, sendo que 521 mil (25%) vieram do Nordeste. Além disso, se forem considerados os dados sobre migração nos últimos 5 anos, é possível observar que o número de migrantes para a fronteira oriundos de municípios fora da região metropolitana (303 mil) é significativamente superior ao de oriundos de outros municípios da região (236 mil).

ocorreram na borda da mancha urbana, destacando-se as áreas entre as Represas Billings e Guarapiranga ao Sul do Município de São Paulo²⁴. Os distritos que mais cresceram apresentaram taxas de 4,67% (Grajau) e 5,24% (Parelheiros). Além dessas áreas, nos municípios de Guarulhos, Itaquaquecetuba e São Bernardo do Campo. Este processo de crescimento fora dos núcleos centrais, com a população mais pobre se localizando na periferia, acentuou-se em relação ao período anterior de 1980-1991, sendo que neste as maiores taxas de crescimento já se apresentavam entre as represas (ver mapas 4 e 5).

No município, comparando-se a taxa de crescimento de 1980-1991 com a taxa de crescimento 1991-2000, percebe-se que uma maior quantidade de distritos perderam população a taxas mais acentuadas que as do período anterior. E os distritos que ganharam população, cresceram mais do que no período anterior. Dentre os distritos que se encontram nas bacias Guarapiranga e Billings, os distritos de Marsilac, Pedreira, Cidade Dutra, Grajaú, Jardim Ângela e Parelheiros tiveram crescimento positivo²⁵. A densidade populacional aumentou nas áreas já ocupadas. Acentuaram-se as diferenças entre os distritos centrais, que concentram oferta de empregos, infraestrutura, serviços e moradia da população mais rica em relação aos distritos mais pobres, onde mora a maior parte da população de menor renda.

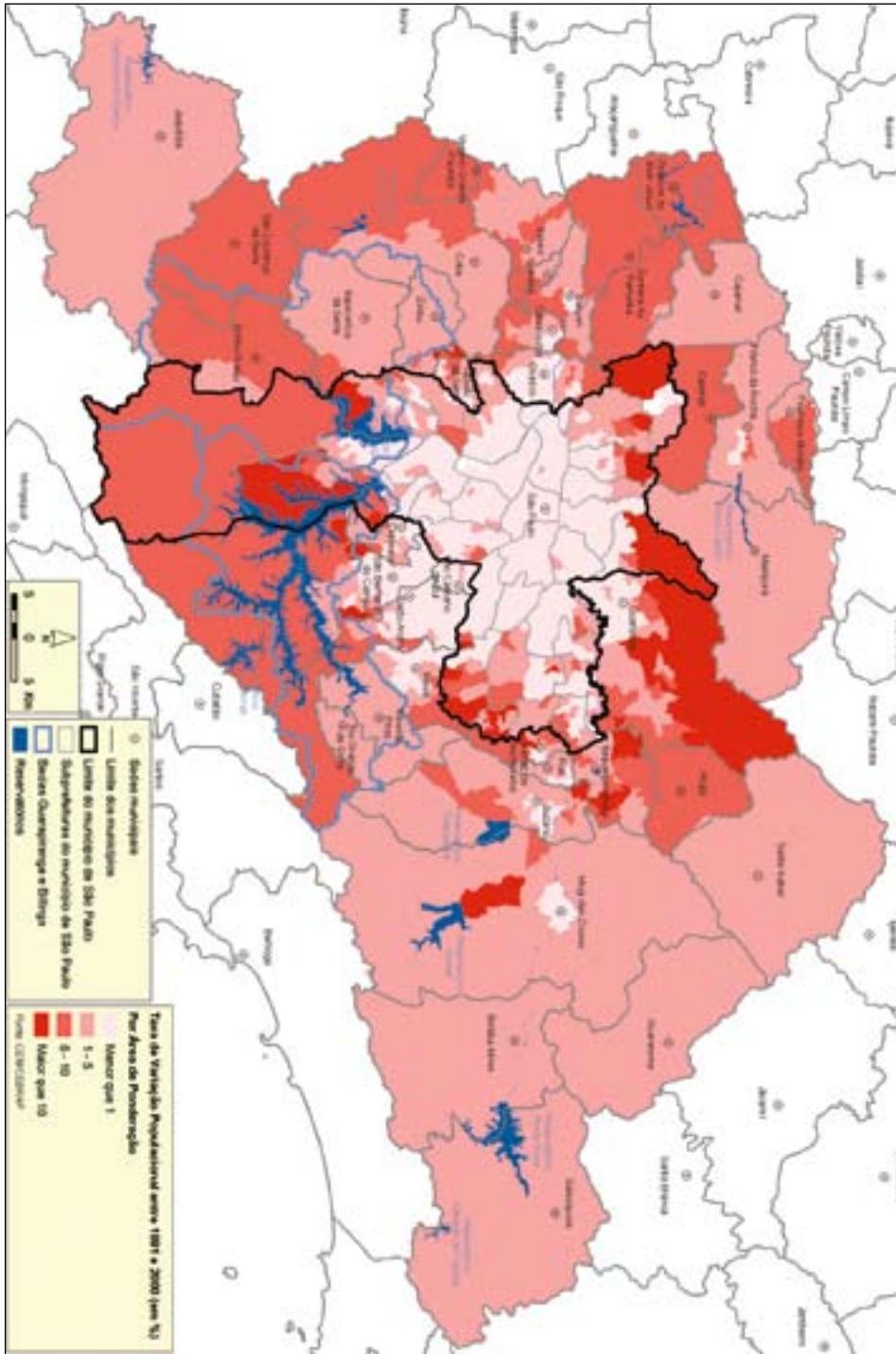
O fim dos recursos internacionais ou ampliação?

Em 2000 terminou o Programa Guarapiranga, e a gestão Marta Suplicy (2001-2004) viveu o término dos recursos do empréstimo internacional para intervenções em mananciais, ainda sem os resultados esperados. Sua gestão optou pela continuidade do programa que englobou não apenas a Guarapiranga, mas também Billings, o chamado Programa Mananciais.²⁶ E deu continuidade a ações de urbanização de

²⁴ Além dos mananciais sul, algumas áreas no extremo Norte (Serra da Cantareira) como o distrito de Ananguera que passou de 12408 habitantes em 1991 para 38427 habitantes em 2000 (13,38% de taxa de crescimento); e no extremo Leste também houve grande crescimento, embora esse crescimento nestes distritos se diferencie das taxas de crescimento dos distritos ao sul, que são maiores.

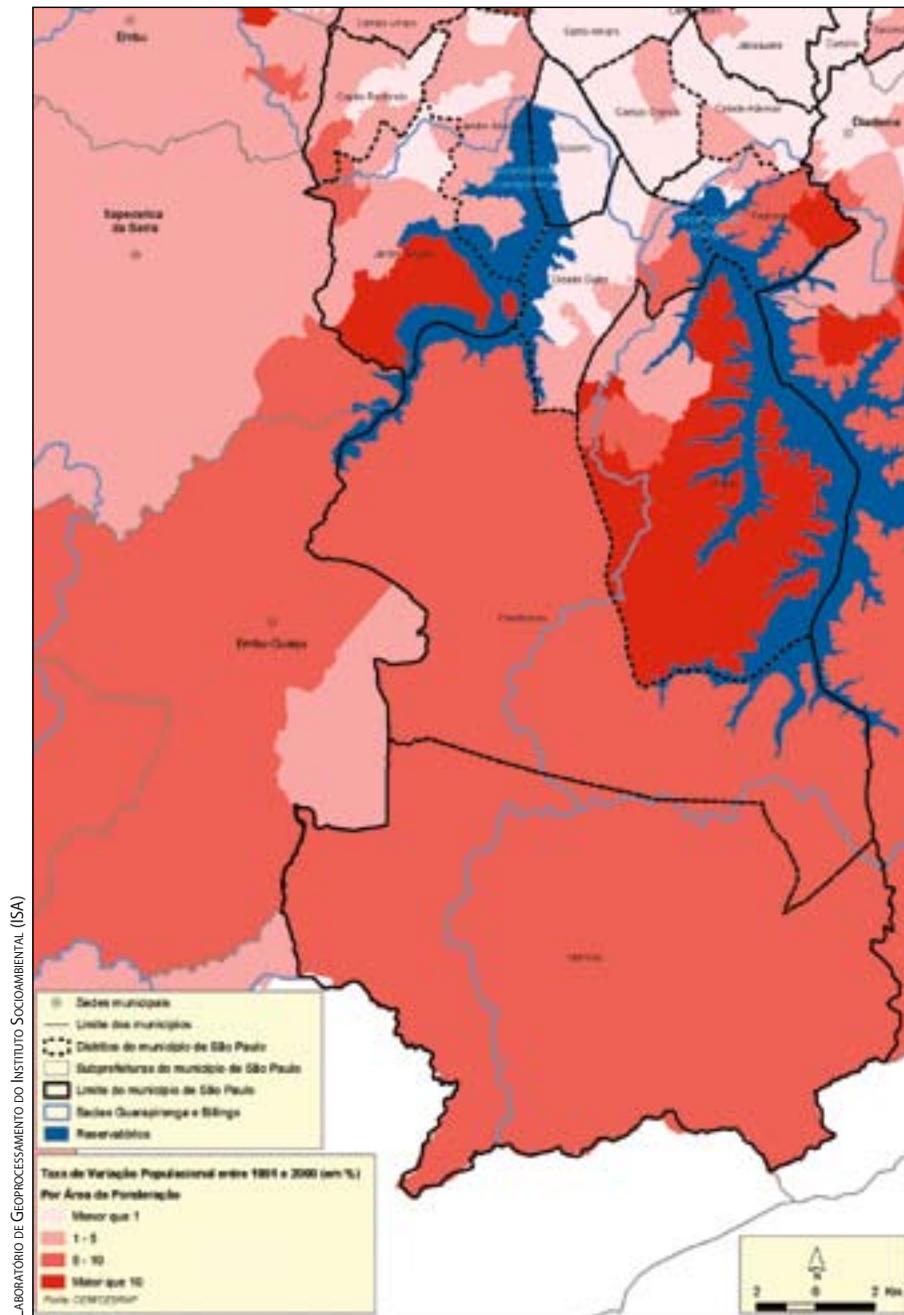
²⁵ Apenas dois distritos tiveram crescimento negativo, os distritos de Socorro (-11,0%) e Jardim São Luiz (-0,62%).

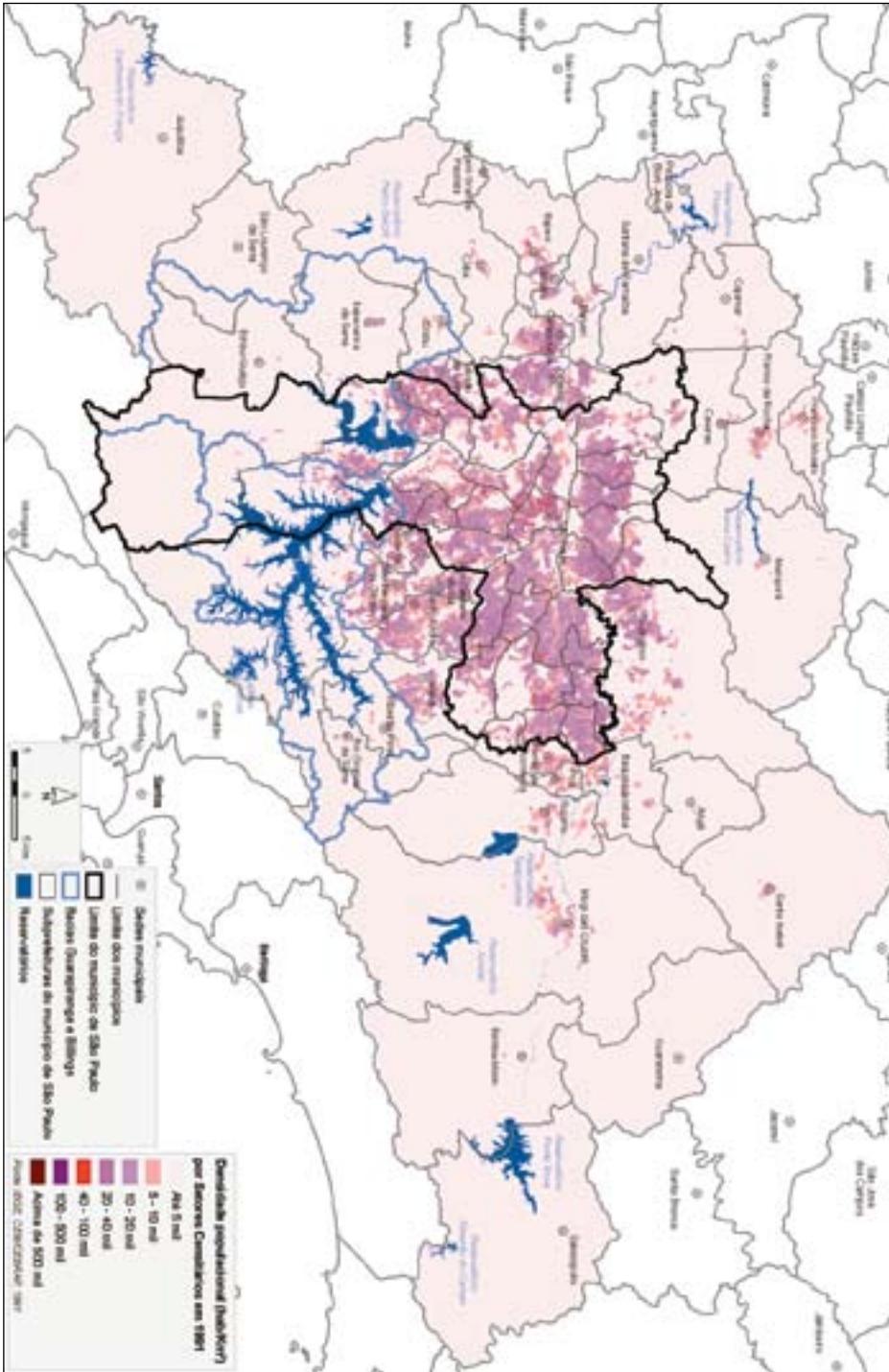
²⁶ Um dos principais projetos dessa gestão para a periferia paulistana foi a implementação de Centro de Ensino Unificado, os CEUs, que tinham como objetivo trazer um equipamento de grande porte para a



MAPA 4. Variação da população por setor censitário na Região Metropolitana de São Paulo entre 1991 e 2000

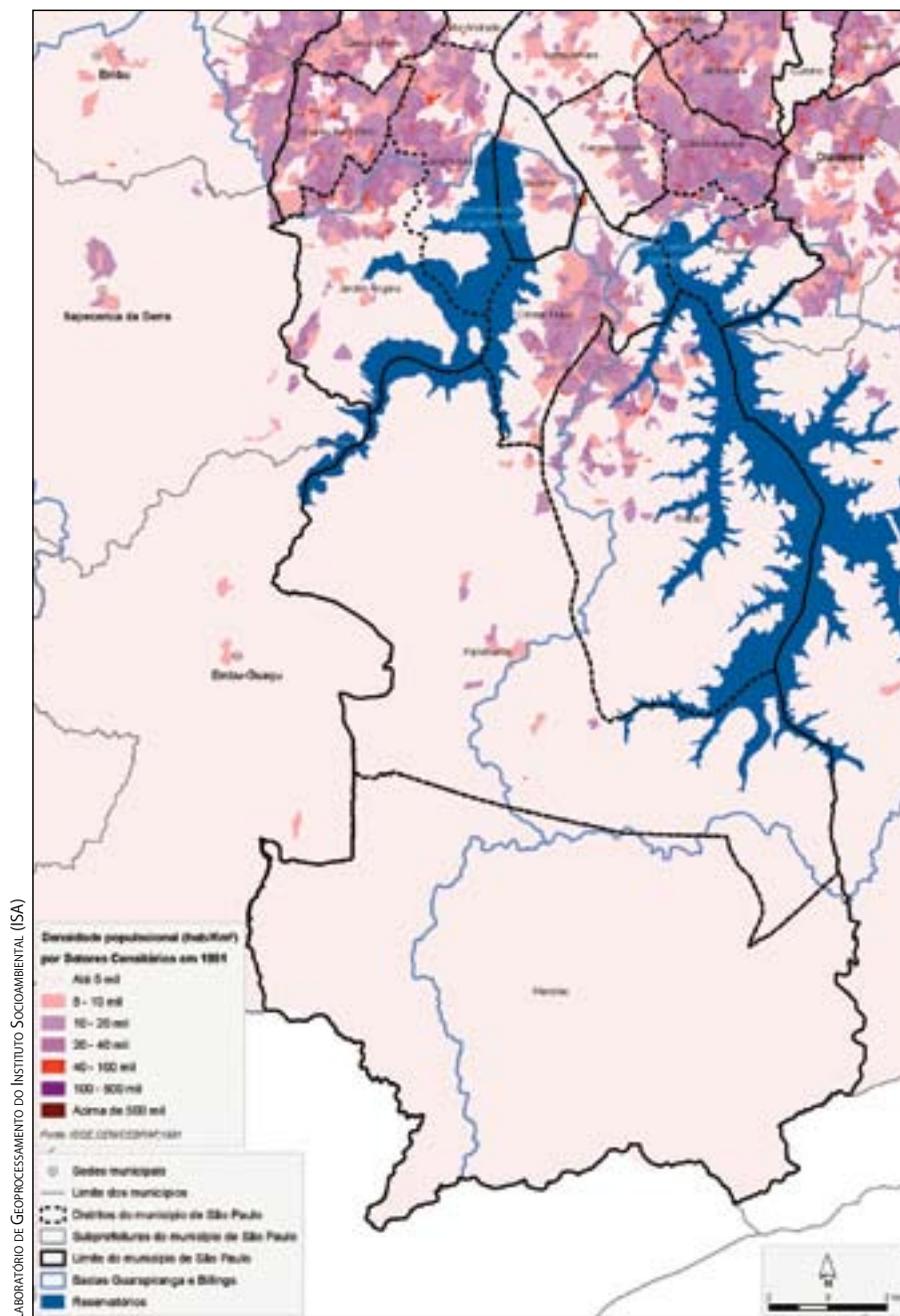
MAPA 5. Variação da população por setor censitário nos mananciais Sul de São Paulo entre 1991 e 2000

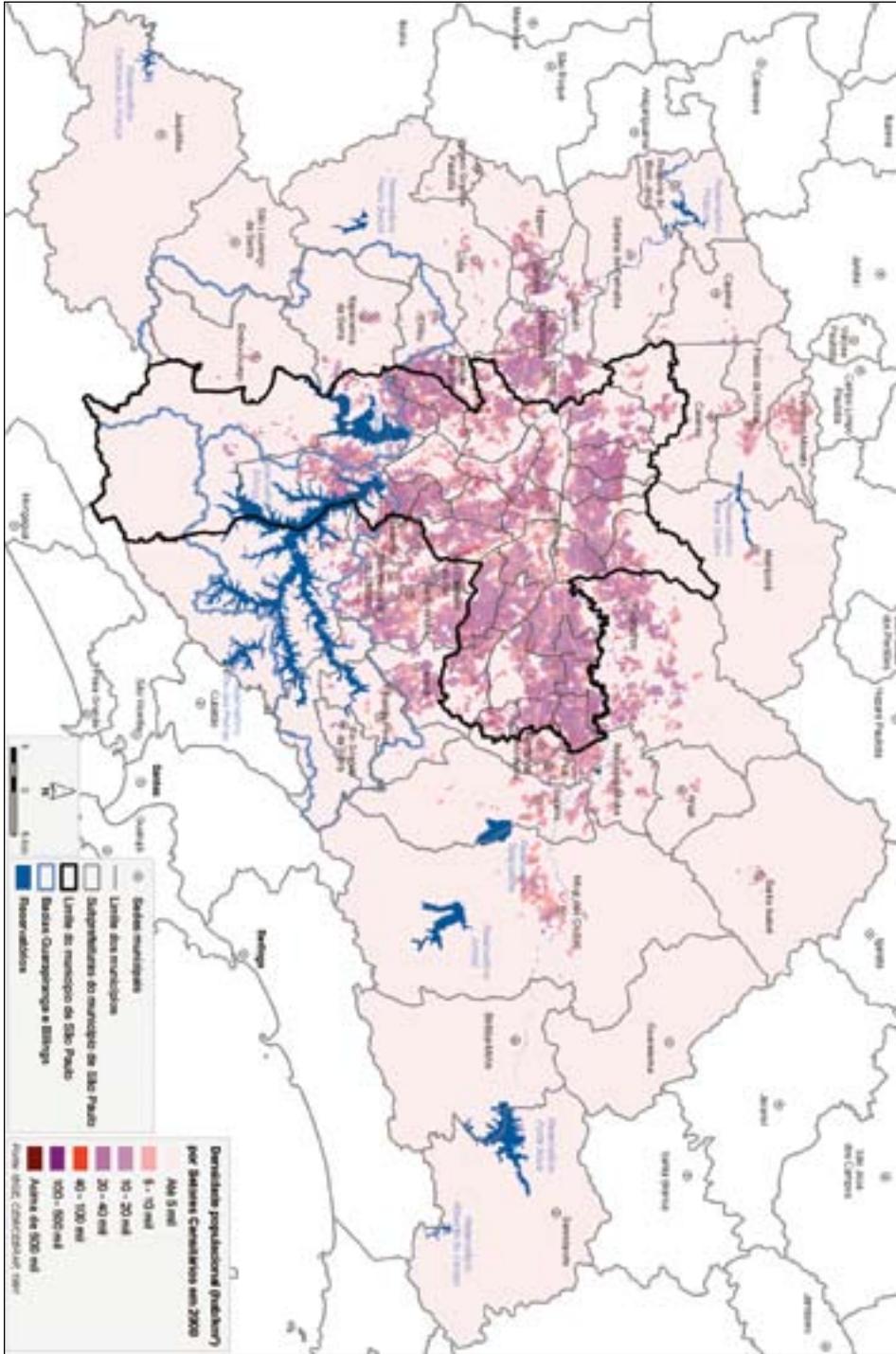




MAPA 6. Densidade populacional por setor censitário na Região Metropolitana de São Paulo 1991

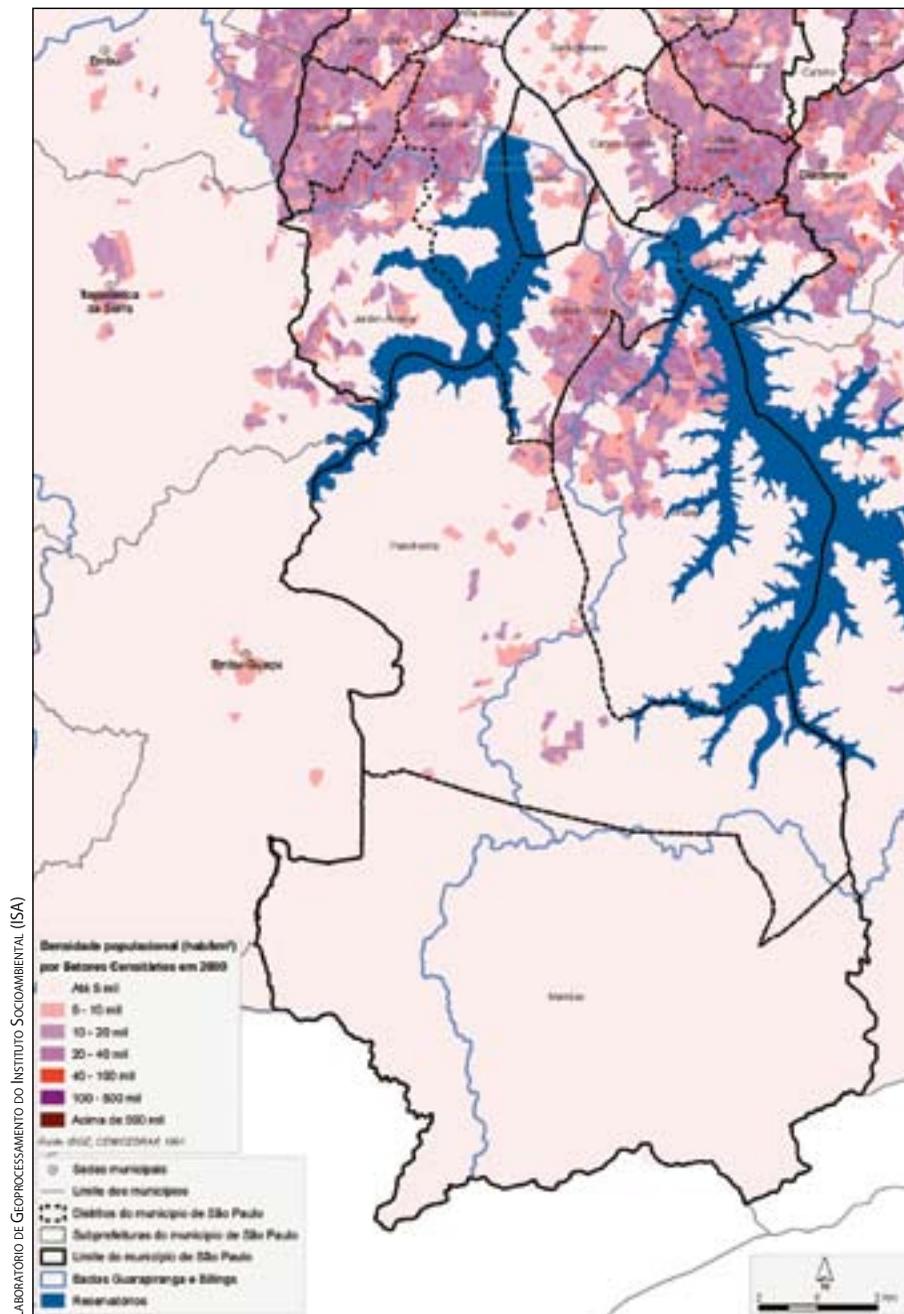
MAPA 7. Densidade populacional por setor censitário nos mananciais Sul de São Paulo 1991





MAPA 8: Densidade populacional por setor censitário na Região Metropolitana de São Paulo 2000

MAPA 9. Densidade populacional por setor censitário nos mananciais Sul de São Paulo 2000



favelas em algumas das áreas que já constavam do plano inicial, preven-
do recursos no orçamento público municipal.²⁷ Sua política habitacional,
em termos orçamentários, investiu proporcionalmente no Centro, nos
bairros intermediários e no anel periférico, o que nos permite afirmar que
não se esqueceu de fazer política urbana na política habita-
cional (Cymbalista & Santoro, 2007). No entanto, embora os
recursos estivessem distribuídos pelo território, essa gestão
não possuiu um orçamento alto para habitação, ou seja,
não priorizou habitação como intervenção principal.



A gestão atual Serra-Kassab (2004-2008) deu conti-
nuidade ao Programa Mananciais da gestão anterior e
vem empregando mais recursos nas áreas de manan-
ciais do que aquela, conforme pode ser verificado nos orçamentos mu-
nicipais de 2004 a 2006.

“A execução do orçamento de 2006 revela que aproximada-
mente R\$ 47 milhões foram gastos nos projetos propostos pelas
emendas, e aproximadamente R\$ 35 milhões foram gastos no
Programa Mananciais, totalizando R\$ 82 milhões, mais do que o
dobro do que vinha sendo gasto nos anos anteriores, revelando
claramente uma mudança nas prioridades da política.

É importante ressaltarmos que a priorização do programa com
recursos municipais não decorre apenas de iniciativa exclusiva do
Executivo. Nos últimos anos a prefeitura tem sido pressionada pelo
Ministério Público a respeitar a legislação estadual de mananciais,
que impede ocupações urbanas adensadas em áreas protegidas;
que retire a população que ocupa áreas de risco, como ocupações
na beira de córregos. Essa pressão do Ministério Público culminou
na realização de um Plano Emergencial pela Prefeitura, que de-
terminou as áreas cuja intervenção era urgentíssima, que deu um
prazo para que a prefeitura fizesse obras e atendesse a população
que vive nesses locais, ou no mesmo local.

periféria, que misturasse educação, esportes, lazer, saúde, informação, em um equipamento. Alguns CEUs foram construídos em área de manancial como, por exemplo, o CEU Navegantes, no Grajaú.

²⁷ Os recursos para o Programa Mananciais do orçamento gastos nos orçamentos de 2004 e 2005 foram da ordem de 35 milhões/ano (fonte: Cymbalista et al., 2007, p. 35).

Não podemos esquecer que a prioridade do empréstimo que originou o programa era a melhoria das condições da água nos reservatórios da cidade, o que não vem ocorrendo. Embora a urbanização com saneamento esteja acontecendo em várias áreas, um coletor tronco da SABESP que transferiria o esgoto para ser tratado em Barueri não foi concluído. Isso significa que os núcleos habitacionais que já possuem coleta de esgoto jogam-no mais rapidamente na represa, sem tratamento. A situação ambiental e da água não melhorou. Tampouco as ações do Programa, já em curso há mais de uma década, vêm dando conta de transformar o padrão de ocupação da região, e o desafio de transformar qualitativamente o padrão de expansão e adensamento urbano nas áreas de mananciais permanece em aberto” (Cymbalista & Santoro, 2007, p. 25).

Essa gestão nitidamente optou por uma política que investe menos em moradia em áreas centrais²⁸, e investe muito em reurbanização de favelas, com ênfase em áreas de mananciais, dando continuidade aos lotes de obra previstos no Programa Guarapiranga (iniciado na gestão Erundina e até agora não terminado, principalmente ao que se refere às obras de saneamento), às urbanizações previstas na gestão Marta Suplicy, e lançando um novo lote de projetos associado aos novos investimentos.

“Esse adensamento de projetos, recursos e esforços, certamente afetará as condições das ocupações hoje irregulares e precárias em áreas de mananciais, embora não saibamos se realmente o efeito dessas políticas colaborará para a preservação das áreas ainda não ocupadas, com vegetação significativa, ou se colaborará para direcionar novos processos de expansão urbana sobre essas áreas. E ainda, o esforço principal por saneá-las ainda está por vir e é, em grande parte, de responsabilidade do Governo do Estado, através da Sabesp.” (Cymbalista & Santoro, 2007, p.49)

²⁸ Inclusive o início da gestão retirou população de edifícios ocupados, principalmente em locais onde há projeto de valorização fundiária, como é o caso do Projeto Nova Luz. Os projetos habitacionais principais dessa gestão em área central são projetos ligados aos cortiços, em parceria com a CDHU.

Em 2007 configurou-se um cenário de abundância de recursos para urbanização e saneamento de áreas ocupadas nos mananciais. Pela primeira vez os três maiores orçamentos do País – União, Governo de São Paulo e Prefeitura de São Paulo – investem ao mesmo tempo na recuperação dos mananciais.



O governo federal investe por meio do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), cerca de 250 milhões de reais a fundo perdido para os projetos de urbanização de favelas; o governo do estado atua por meio do Projeto Mananciais, coordenado pela Secretaria de Saneamento e Energia, com recursos próprios e do BIRD; e a prefeitura, através do Programa Guarapiranga e Billings, investe recursos do orçamento municipal e recebe os recursos do PAC.

Embora sobre o mesmo território, as fontes de recursos e as áreas que recebem podem ser diferentes, por exemplo, as áreas de São Paulo que recebem recursos do Projeto Mananciais que envolvem verbas do BIRD não são as mesmas nas quais as obras do PAC ocorrem.

No 3º capítulo dessa publicação trataremos mais de perto desses dois programas – Projeto Mananciais e Programa Guarapiranga e Billings –, mostrando um quadro atual das intervenções e recursos previstos até agora. Em síntese, eles se diferenciam: o Programa Guarapiranga e Billings, da Prefeitura de São Paulo, com o maior aporte financeiro, que são basicamente um programa de urbanização de favelas e de intervenções em loteamentos muito densos e de infra-estrutura precária; enquanto que o Projeto Mananciais, do Estado, possui um leque de intervenções maior que envolve saneamento, menos recursos, mais municípios (São Bernardo do Campo e Guarulhos), portanto mais extenso do ponto de vista geográfico, porém com maior concentração de intervenções na Guarapiranga e Billings. Os orçamentos são diferentes, bem como as fontes de recurso. O Banco Mundial está presente no Programa Mananciais e o Governo Federal no Programa Guarapiranga e Billings.

O volumoso investimento e a articulação de diferentes níveis de governo para recuperar os mananciais de São Paulo não é novidade, esse processo já aconteceu no Programa Guarapiranga envolvendo estado e município. No entanto devem ser reconhecidos como uma boa notícia: pela primeira vez terá uma parte de recursos obtidos a fundo perdido, os recursos da União; é um volume significativo de recursos, que permi-

te, se bem realizado, mudar a cara da região dos mananciais. O enfoque dos programas citados, no entanto, é saneamento ambiental por meio de execução de projetos de infra-estrutura e habitacionais, o que é essencial, dado o quadro da ocupação consolidada. No entanto, vale destacar que os investimentos para reverter a dinâmica de ocupação das franjas ainda são tímidos no âmbito desses programas, que agem de modo paliativo e reforçam o padrão excludente, expulsando a população de baixa renda para fora das áreas mais valorizadas, infra-estruturadas e centrais.

Nesse sentido, apesar de detentores de recursos, os programas estudados não podem ser vistos como a garantia de que a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e seus 19 milhões de habitantes entrarão definitivamente na rota da sustentabilidade em relação ao uso de seus recursos hídricos e abastecimento de água. Isso porque os programas reproduzem o formato de intervenção do Programa Guarapiranga, que, embora tenha resultados positivos em relação a urbanização de favelas, não evitou uma piora na qualidade da água dos mananciais da região e tampouco forneceu soluções adequadas para reverter as tendências de degradação das bacias hidrográficas, como a ocupação desordenada da região, desmatamento das margens das represas e lançamento de esgoto nos rios e córregos, que redundam exatamente na diminuição da qualidade da água de todos os reservatórios da RMSP. Para que estes processos sejam revertidos, outras ações precisam ser propostas e executadas na mesma escala e com montante de recursos equivalente, tais como: ampliar áreas protegidas, aumentar e diversificar formas de tratamento de esgoto, impedir o avanço da mancha urbana sobre áreas ainda protegidas e produtoras de água; entre outras.

Ainda assim, o desafio maior está no campo da transparência da gestão. Considerando este volume de recursos, e o desejo da sociedade civil acompanhar, informar e monitorar a gestão pública, essa terá que ser eficiente, comunicativa, criando novas formas de pactuar decisões com os cidadãos. Deverá não apenas fornecer informações gerais sobre os programas, mas também disponibilizar informações sobre a melhoria ambiental, urbanística e da qualidade da água antes e depois da execução de cada uma das obras, preferencialmente na unidade da microbacia.

Além dessa articulação que envolve recursos, a gestão municipal Serra-Kassab criou o projeto Operação Defesa das Águas, que tem como objetivo controlar, recuperar e urbanizar os mananciais de São Paulo e

seu entorno. É um projeto que envolve órgãos do governo do Estado (Secretarias do Meio Ambiente, Saneamento e Energia/Sabesp/EMAE, Habitação/CDHU, e Segurança Pública), e da Prefeitura (Secretarias do Verde e Meio Ambiente, das Subprefeituras, da Habitação, do Governo/Guarda Civil Metropolitana), sob responsabilidade da Secretaria de Governo do Município.



Este programa teve continuidade na atual gestão do prefeito Kassab e têm como foco de ação coibir novas ocupações intensificando a fiscalização. No que tange a remoção de habitações consolidadas que visam a liberação de área para execução de obras de recuperação das margens da represa, no entanto, tem realizado ações de desfazimento de casas sem equacionar devidamente a solução habitacional das famílias. Ou seja, a indenização aos moradores no valor de 5 mil a 8 mil reais (aos 5 mil reais há um acréscimo de 3 mil reais oferecidos pelas empreiteiras que realizarão as obras), não garante aquisição de moradia de boa qualidade, em área infra-estruturada e fora da área de proteção ao manancial. Dessa forma, justifica-se do ponto de vista ambiental a remoção, pela defesa da represa e, no fim das contas, provoca a ocupação irregular e precária em outros locais frágeis do ponto de vista ambiental. A população é expulsa para situações muitas vezes piores, ou se vê obrigada a retornar a cidade de origem sem nenhuma proteção social. Dessa forma, se mantém o tratamento cindido das questões ambientais e habitacionais dos programas públicos. Como reação, moradores organizados e articulados a movimentos de moradia têm exigido junto a prefeitura outras formas de provisão habitacional para essas famílias, buscando negociação e a não reprodução do conhecido processo de segregação socioespacial.

Dois grandes projetos na região dos mananciais sul de São Paulo

Há ainda, no período recente, dois grandes projetos em andamento na região, cuja previsão dos impactos sobre a qualidade da água podem ser negativos: o Projeto Flotação e a implementação do Trecho Sul do Rodoanel Mário Covas.

Fóruns, Defensoria Pública e Ministério Público

Na história de ocupação dos mananciais na região sul de São Paulo, a luta por políticas públicas que ao mesmo tempo garantam o meio ambiente preservado, o abastecimento de água em quantidade e qualidade e o reconhecimento do direito à moradia para as populações que vivem precariamente aglutinou atores sociais e promoveu a formação e o fortalecimento de fóruns e organizações que se manifestam e exercem o controle sobre a política pública desenvolvida tanto no município como no Estado. Lutas que têm como objetivo sanear e urbanizar ocupações em áreas de mananciais, ao mesmo tempo que envolvem também garantir a permanência da população mais pobre nas áreas centrais, já infra-estruturadas. Um exemplo desses fóruns são o Fórum de Parelheiros ou o Fórum em Defesa da Vida contra a Violência.¹

A luta pela melhoria das condições dos mananciais evidenciou também o papel de outros entes federativos como, por exemplo, o Ministério das Cidades, a Caixa Econômica Federal, que idealizaram o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cujas obras em São Paulo concentram-se nos projetos de urbanização de favelas em área de mananciais.

Uma novidade na luta pelo adiamento ou cancelamento de processos de reintegração de posse e despejos foi a criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, em janeiro de 2006, um novo ator que vem sendo constantemente acionado pelos movimentos por moradia, na luta pela permanência, pelos direitos à moradia e direito à cidade.

No caso dos mananciais, em particular, um ator destaca-se nesse processo: o Ministério Público. Em paralelo à crise

¹ Fórum em Defesa da Vida contra a Violência tem mais de 10 anos de existência e é uma articulação que envolve organizações da sociedade civil que envolve profissionais da saúde, ambientalistas, gestores das escolas da região, operadores do direito, em prol da luta por direitos. Dentre as organizações, cito por exemplo: Centro de Direitos Humanos e Educação Popular (Cedhep), associações de defesa da mulher como Maria Maria, organizações ligadas à preservação do meio ambiente como o Instituto Socioambiental (ISA), SOS Guarapiranga, o SOS Mata Atlântica, entre outras.

da qualidade da água que ocorreu nos anos 80, se intensificou a ação do Ministério Público na fiscalização da não aplicação das leis de parcelamento do solo e das leis ambientais por parte do poder público municipal, estadual e dos loteadores. Nessas ações, o Ministério Público organizou informações e direcionou as ações dos governos municipais em área de mananciais, muitas vezes pautando onde seriam as intervenções, o perímetro de intervenção, a necessidade de manutenção da população afetada.

Além disso, na tentativa de combater a expansão da irregularidade e buscar minimizar a degradação ambiental, algumas das ações civis promovidas pelo Ministério Público foram resolvidas por meio de um acordo entre os envolvidos na ação. Nesse acordo ficaram estabelecidas responsabilidades para viabilizar ações de recuperação ambiental. Nos municípios de São Bernardo do Campo e Santo André, os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC)² permitiram a realização de projetos-piloto para a recuperação ambiental, em troca da permanência dos moradores.

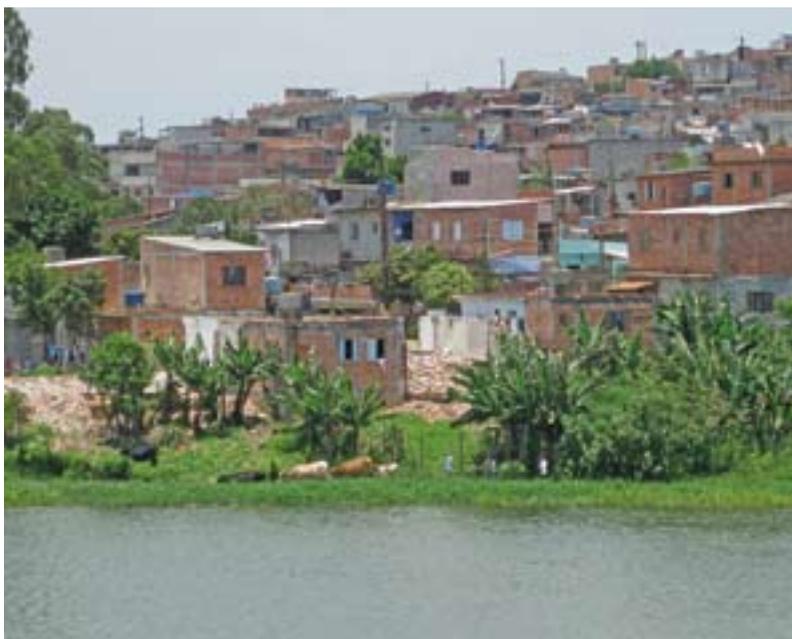
² Lei nº 7.347/85. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, à ordem urbanística e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. Conforme seu art. 5º, os órgãos públicos legitimados - Ministério Público, União, Estados, municípios, autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista, podem propor ações civis públicas e podem tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

O primeiro é o Projeto Sistema de Flotação (Sistema de melhoria de qualidade das águas do complexo hidroenergético Pinheiros-Billings para fins de uso múltiplo), do Governo do Estado de São Paulo, que prevê o bombeamento de 50 mil litros de água por segundo dos rios Pinheiros e Tietê para o reservatório Billings. O objetivo principal declarado no Projeto é o de garantir a qualidade da água exigida para o bombeamento para a produção de energia elétrica em Henry Borden. Há também outros objetivos como melhorar a qualidade de água do Rio Pinheiros e aumentar a disponibilidade hídrica do reservatório Billings.



LUCIANA FERREIRA/2008

Jardim Gaivotas, Bacia da Billings, São Paulo (SP), 2008



LUCIANA FERREIRA/2008

Represa Billings, Península do Cocaia, São Paulo (SP), 2008

Dentre os impactos possíveis estão: o aumento de carga de poluição – uma vez que o processo inclui a adição de produtos químicos e o bombeamento de um grande volume de água do Rio Pinheiros, sem adequado tratamento, para a represa, que é utilizada para abastecimento público da cidade de São Paulo (através da interligação do Braço Taquacetuba da Billings com a Guarapiranga) e do ABC; e a possibilidade da ressuspensão de poluentes, em especial metais, acumulados no fundo do reservatório.

Notícias veiculadas recentemente na imprensa²⁹ sobre os dados obtidos com os testes da Flotação mostram que boa parte das amostras ainda encontram-se fora dos padrões adequados (17,4% do total das amostras). Nesse sentido, vale destacar que os potenciais impactos negativos da Flotação do Rio Pinheiros na qualidade da água da Billings podem comprometer os resultados positivos esperados com o enorme volume de recursos a ser investido pela União, Governo do Estado e Prefeitura de São Paulo para sanear esse mesmo manancial.

O segundo é o empreendimento Rodoanel Mário Covas, projeto prioritário de transportes do Governo do Estado, consiste em um anel rodoviário definido como de classe zero – isso significa que não deverá ter acessos previstos além dos que já estão no seu projeto – localizado em uma faixa que varia entre 20 e 40 km do centro da capital paulista, integrando os principais eixos rodoviários que conectam a Região Metropolitana de São Paulo com o interior e litoral do estado, bem como com outras capitais brasileiras. O Rodoanel foi concebido com o objetivo de solucionar o trânsito da capital – em especial o das marginais – e criar uma alternativa para que os caminhões de passagem possam transpor a mancha urbana da RMSP mais eficientemente.

O Trecho Sul do Rodoanel Mário Covas, corta as Bacias Guarapiranga e Billings, que são responsáveis pelo abastecimento de quase 6 milhões de moradores da Grande São Paulo. Na Billings, a porção que está sendo diretamente impactada pelo Trecho Sul do Rodoanel, corresponde a 16% da área da bacia e compreende mais de 20% da área da Represa Billings, o ponto de captação de água do Rio Grande (localizado a menos de 300 metros da rodovia), que abastece grande parte do ABC Pau-

29 JORNAL ABCD MAIOR - 16/11/2008 - MEIO AMBIENTE. Manchete: "Flotação não seria aprovada se testes terminassem hoje?"

lista. Na Guarapiranga, a área afetada equivale a 12% da bacia formadora da represa. Para a construção do Rodoanel, estão sendo suprimidos em torno de 700 hectares de vegetação, incluindo vegetação nativa e áreas de campo antrópico. Ao longo de seu traçado, existem mais de 70 núcleos urbanos precários que sofrerão impactos de desapropriação, aumento do trânsito de caminhões, barulho e poluição. Para compensar parte dos impactos do Rodoanel, serão implantados parques na região do município de São Paulo, que constituem uma conquista da prefeitura durante o processo de licenciamento ambiental do empreendimento.

Parte II

As diferentes formas de habitar os mananciais

Esse capítulo apresenta um quadro da habitação irregular e precária, fazendo um recorte sobre o amplo espectro dos tipos de produção habitacional, que envolve as edificações construídas pelos próprios moradores em loteamentos irregulares ou não, divididas aqui em favelas e loteamentos irregulares, considerando que para a formulação de uma política pública para recuperação e proteção dos mananciais, as favelas e loteamentos são objetos chave para intervenção.

Optamos por fazer um recorte no tema habitacional, considerando apenas quais são os passivos e os projetos para a área de mananciais em São Paulo. Essa opção foi feita para considerarmos quais são os projetos necessários para sanear a área ambientalmente frágil ocupada.

Certamente sanear e urbanizar uma área ocupada sobre território produtor de água é um eixo de uma política habitacional para a proteção dos mananciais. Esta, para ser mais completa e tratar a urbanização de forma preventiva, deve ampliar o recorte territorial e dar respostas às dinâmicas metropolitanas, regionais e até mesmo nacionais, que influenciam a ocupação dos mananciais e os processos de degradação da qualidade da água.

As favelas no município de São Paulo, a partir de 1970

De fato, a partir da década de 1970 as favelas não pararam de crescer em São Paulo, conforme mostra a tabela 1.

Na década de 1970 as favelas passaram a ter uma presença expressiva e tomaram uma dimensão que não poderia ser ignorada pelo poder público. Nesse sentido, iniciaram-se ações que foram tanto o reconhecimento desta realidade – com a realização do censo de favelas – como as intervenções de remoção e posteriormente de urbanização.

A primeira contagem de favelas ocorreu em 1971, mas o primeiro Censo da Prefeitura de São Paulo foi realizado em 1973, cujas informações foram sistematizadas na publicação Boletim HABI “Informador das atividades técnicas do Departamento de Habitação e Trabalho”.

TABELA 1. Relação entre a população favelada e a população do Município

Ano	1973 ⁽¹⁾	1980 ⁽²⁾	1987 ⁽³⁾	1991 ⁽⁴⁾	2000 ⁽⁴⁾
População favelada	71.840	594.527	815.450	891.673	1.160.597
População do MSP	6.590.826	8.493.226	9.108.854	9.646.185	10.434.252
Relação entre população favelada e total do MSP (%)	1,1%	5,2%	8,9%	9,24%	11,12%

Fontes:

(1) Cadastro de favelas do Município, *apud* Taschner (1999).

(2) Estimativa de Taschner (1999) a partir de cadastro da Eletropaulo e pesquisa de campo.

(3) Censo de favelas do Município de São Paulo, SEHAB, 1987.

(4) Estimativas elaboradas pelo CEM (2002), a partir da cartografia oficial de favelas e dados do censo IBGE.

Segundo este documento, o levantamento de 1973 foi o primeiro a ser considerado pela prefeitura, pois o número de favelas e barracos conhecidos de 1971 não resultaram de levantamento sistemático. Por isso, o incremento que ocorreu de 1971 para 1973 não corresponde necessariamente ao incremento real nesse período. A divisão administrativa adotada no levantamento foram as 12 Administrações Regionais (divisão anterior à de 1973, data da publicação referida). Como resultado concluiu-se que “De um total de 542 aglomerados, com 14.504 barracos, foram processados 334 (61,6%) com 8.345 barracos (57,5%) número que se considerou suficiente para indicar tendências e características próprias da população favelada no Município”.

Conforme o mapa Favelas no Município de São Paulo por período (ano de ocupação)¹, na década de 1970 o aumento das ocupações de favelas na área de proteção aos mananciais foi mais expressivo, concentrando-se nos limites da mancha urbana, tanto ao norte das bacias Billings e Guarapiranga quanto entre suas represas.

Em 1987 foi feito outro censo de favelas, com uma metodologia mais detalhada e clara em relação à de 1973, no qual todas as quadras foram levantadas, gerando dados mais precisos. Após esse levantamento, os técnicos da prefeitura atualizavam as informações a

¹ Mapa elaborado a partir da base de polígonos de favelas 2007 disponível no sistema habisp via site www.habisp.inf.br. Cabe observar que esse mapa não apresenta uma evolução do perímetro da favela mas situa em que momento a mesma surgiu. Essa informação é imprecisa já que é obtida por meio da declaração dos moradores.

TABELA 2. Número de favelas e barracos no Município de São Paulo, 1971/1973

AARR	FAVELAS			BARRACOS		
	1971	1973	Incremento percentual	1971	1973	Incremento percentual
Lapa	6	7	0,2	1206	886	-26
Penha	13	16	23,1	531	499	-6
São Miguel	7	16	128,6	594	1097	84,7
Mooca	7	12	71,4	194	168	-13,4
Pinheiros	35	71	102,9	1061	1350	27,2
Sé	3	5	66,7	11	67	509,1
Pirituba / Perus	2	8	300	11	89	709,1
Santo Amaro	23	115	400	574	3087	437,8
Vila Mariana	14	84	500	646	1102	70,6
Santana	23	59	156,5	989	1131	14,4
Freguesia do Ó	15	110	633,3	741	1996	169,4
Ipiranga	15	39	160	1994	3032	52,1
total	163	542	232,7	8552	14504	69,6

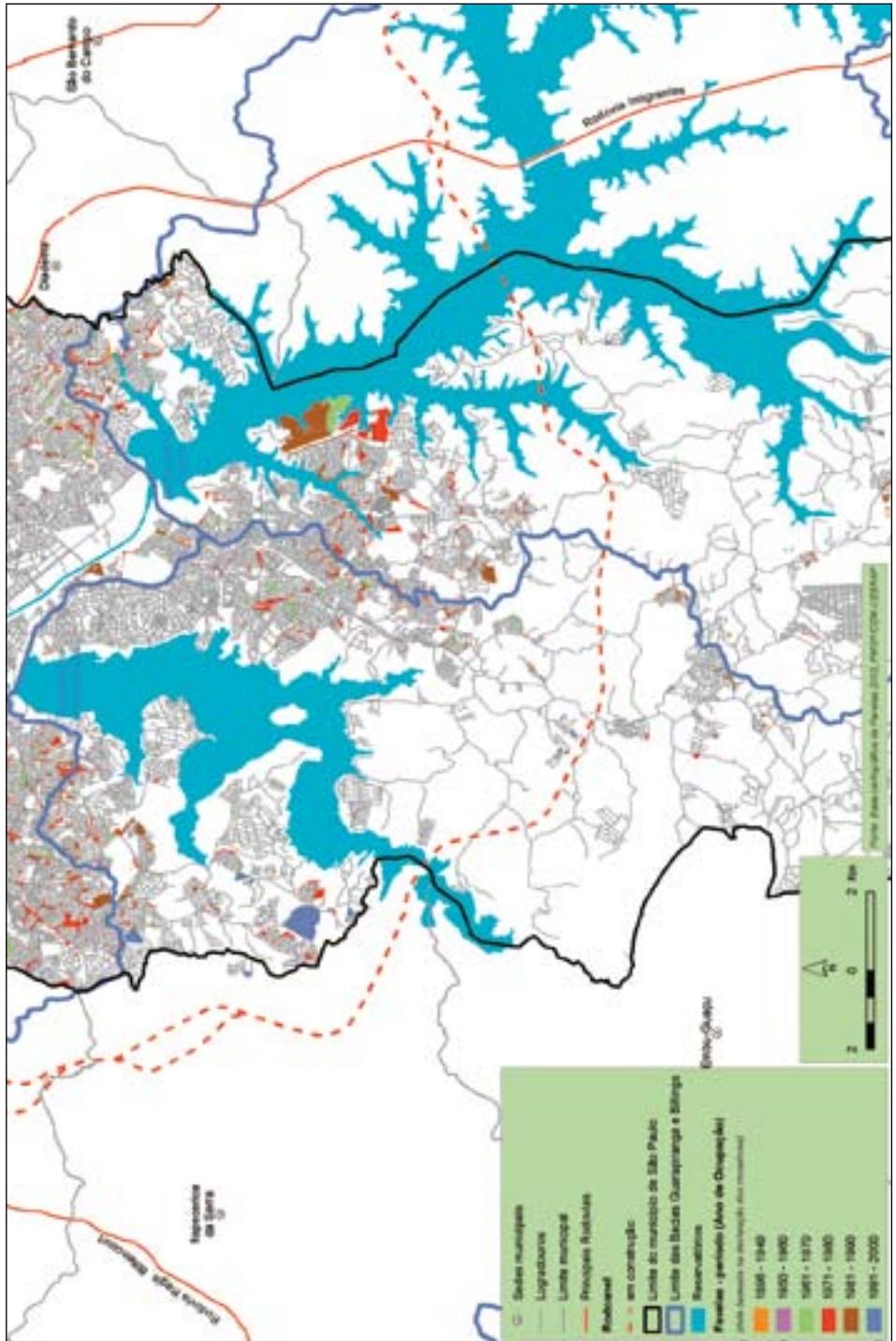
Fonte: HABI-COPED - Boletim HABI "Informador das atividades técnicas do Departamento de Habitação e Trabalho", 1973.

partir de denúncias e conhecimento resultante do contato diário com a realidade dos bairros.

A contagem do censo de 1987 resultou num total de 150.452 domicílios e 1.592 favelas. Considerando o mesmo recorte territorial de 1973, na zona sul, a Administração Regional de Santo Amaro, totalizou 9.390 domicílios. Em relação ao total, representava 6,24%. Mesmo não sendo possível estimar ao certo qual a porcentagem do total destes domicílios que estariam localizados na área de proteção aos mananciais, pode-se dizer que houve um crescimento muito expressivo de domicílios em favelas na zona sul como um todo. O mapeamento dessas favelas foi feito manualmente, sobre a base cartográfica do MOC.

Em 1993 a Fipe/USP fez um estudo, cuja metodologia adotada em relação à geometria das favelas foi muito criticada tanto pelos acadêmicos, como pela própria prefeitura, resultou em números superestimados.

MAPA 10. Favelas no Município de São Paulo por período (ano de ocupação)



Apesar de a prefeitura buscar atualizar periodicamente (a cada sete anos) sua base cartográfica e de dados sobre as favelas, e ao mesmo tempo haver um ritmo acelerado na mudança de tecnologia dos sistemas de informação e geoprocessamento que requerem investimentos continuados, o resultado desses levantamentos e censos é de difícil uso e não possibilitam, por exemplo, um acompanhamento sistemático da evolução dos perímetros dessas ocupações.

Conforme explicitado pelo CEM (Centro de Estudos da Metrópole), em meio a esta complexidade metodológica e conceitual, são gerados números impressionantes, como os produzidos pelos chamados “Censos de Favelas”, realizados periodicamente pela Prefeitura do Município de São Paulo. Entre os Censos de 1987 e 1993, a população favelada teria passado de 800 mil para 1,9 milhão de habitantes, mais do que dobrando em 6 anos. Em 1993, data da última atualização do Censo de favelas da Prefeitura, a população favelada corresponderia a quase 20% da população total do município, tendo crescido à espantosa taxa de 15,2% ao ano entre 1987 e 1993 (Diário Oficial de São Paulo, 1995). Os dados dos censos demográficos, porém, contam uma outra história. A chamada população residente em setores subnormais, o conceito de favelas do IBGE, nunca teria ultrapassado de 900 mil, tanto nos Censos de 1991 e de 2000, quanto na Contagem Populacional de 1996. De forma similar, apesar de apresentar trajetória crescente, os ritmos de crescimento da população residente nestes locais seriam superiores à da população total, embora muito mais moderados do que o diagnosticado pela prefeitura municipal. Segundo o IBGE, entre 1980 e 2000, a população em setores subnormais apresentou uma taxa de crescimento anual de 4,5% ao ano, contra 1,0% ao ano da população total. Entre 1991 e 2000, essa taxa seria de 3,7 % ao ano, contra 0,9 % ao ano da população total. A Tabela 4 resume estes resultados.

Em convênio com a PMSP, o CEM elaborou uma nova base cartográfica de favelas² municipais partindo da comparação das informações de 1987 e 1993 com os dados dos Censos Demográficos (IBGE) relativos aos setores

² O conceito de favela adotado pela Prefeitura de São Paulo consiste em núcleos habitacionais precários, formados a partir da ocupação irregular de terrenos públicos ou particulares, onde se apresentam associados o problema da posse da terra com elevado grau de carências: de infra-estrutura urbana, serviços públicos e renda pessoal dos moradores. (Plano Municipal de Habitação, versão para debate, agosto 2003).

TABELA 4. População favelada do município de São Paulo, segundo os Censos Demográficos, Censo de favelas de 1987 e Estimativas realizadas pela Prefeitura de São Paulo

ANOS	Total	Setores Subnormais	População favelada PMSP
1980	8.493.226	375.023	
1987	9.209.853 (*)	530.822 (*)	815.450
1991	9.646.185	647.400	891.673
1996	9.839.066	748.455	-
2000	10.434.252	896.005	1.160.597

(*) dado interpolado geometricamente.

Fonte: IBGE, CEM, CEBRAP e PMSP, 2000.

censitários subnormais de 1991 e 2000, e desenvolveu uma nova metodologia que se baseia num sistema de informações geográficas, permitindo estimar a população ao comparar os desenhos das favelas (da prefeitura) com os setores censitários (do IBGE). Escolheram densidades demográficas medianas como parâmetro principal das estimativas.

Com essa estimativa, a pesquisa do CEM concluiu que, em primeiro lugar, é possível afirmar que, tanto a proporção da população paulistana que vive em favelas, quanto o seu crescimento no período recente, foi muito inferior ao que considera a literatura. Sob este ponto de vista, portanto, as evidências rejeitam fortemente a existência de uma explosão da população moradora de núcleos de favela em São Paulo. As informações apresentadas confirmam, de maneira geral, os resultados do exercício anterior sobre 1996.

Por outro lado, a população favelada de São Paulo tem crescido a taxas superiores às da população do Município, o que equivale a dizer que sua proporção se elevou na última década. Os dados de setores subnormais, embora subestimados, apontam para um importante crescimento da população favelada entre 1991 e 2000, numa taxa de 3,7% ao ano, 4 vezes superior à média da metrópole. Esta estimativa indica uma taxa mais reduzida – 2,97% aa, mas muito superior à taxa de crescimento da população total – 0,9% aa. Esse crescimento se deu principalmente pela elevação da área total de favelas (que cresceu 24% na década), mas tam-

bém pelo aumento da densidade média das favelas (que subiu de 360 para 380 habitantes por hectare – 6 % de aumento). Os dados apontam, portanto, para um importante processo de favelização no Município de São Paulo na década de 1990. Esse processo dá alguma substância ao argumento – produzido por diversos autores como Kowarick (2001) – relativo ao agravamento das condições sociais da metrópole ao longo dos últimos vinte anos, mas em um patamar muito mais baixo do que o descrito pela literatura com base nas estimativas da FIPE.

Em 2008 a Secretaria de Habitação da Prefeitura de São Paulo disponibilizou informações sobre favelas e loteamentos irregulares, na *internet*, por meio do sistema denominado Habisp. Apesar de ainda estar em fase de desenvolvimento, e com dados estimativos, o que torna seu uso limitado, o ISA elaborou o mapa Favelas, Núcleos e Loteamentos Irregulares no Município de São Paulo que contém a base de favelas atualizadas a partir da base da cartografia de favelas 2000, feito pelo CEM. No Habisp foi feita uma diferenciação entre favelas e núcleos, que são as favelas urbanizadas.

As favelas nas áreas de proteção aos mananciais

O documento “Plano Municipal de Habitação, versão para debate 2003” contém uma tabulação especial das favelas localizadas nas áreas de proteção aos mananciais, elaborada a partir de dados do censo, e seguindo a mesma metodologia utilizada nas demais estimativas sobre as favelas da cidade. Estes resultados são apresentados na Tabela 5 a seguir.

A tabela 5 caracteriza a situação das favelas que se situam nas áreas de mananciais no Município de São Paulo segundo as variáveis selecionadas para tanto, a partir dos dados fornecidos pelo IBGE. Apresenta 51.825 domicílios onde moram 204.435 pessoas, representando 17,75% do total de domicílios em favelas. Considerando-se apenas o total da população em áreas de mananciais do Município que era de 968.231 habitantes em 2000 (IBGE), os moradores de favelas representam 21,11% desse contingente, ou seja, uma relação entre favelados e não favelados 2 vezes superior à média da cidade. Além de representar uma população significativa, o mapa Favelas no Município de São Paulo por perío-

TABELA 5. Indicadores relativos às favelas localizadas nas bacias Guarapiranga e Billings (áreas de mananciais) e no Município de São Paulo, 2000.

Indicadores	Favelas Guarapiranga		Favelas Billings		Favelas Guarapiranga e Billings		Favelas no município de São Paulo	
	N ^{abs} absolutos	N ^{rel} relativos(%)	N ^{abs} absolutos	N ^{rel} relativos(%)	N ^{abs} absolutos	N ^{rel} relativos(%)	N ^{abs} absolutos	N ^{rel} relativos(%)
População	96.635		107.800		204.435		1.160.597	
Domicílios	24.278		27.547		51.825		291.983	
Com água	22.298	91,84	26.567	96,44	48.865	94,29	280.270	95,99
Com esgoto	14.140	58,24	7.428	26,96	21.568	41,62	143.585	49,18
Com lixo	19.906	81,99	21.938	79,64	41.843	80,74	239.335	81,97
Chefes mulheres	7.067	29,11	7.119	25,84	14.186	27,37	80.137	27,45
Chefes analfabetos	3.853	15,87	4.065	14,76	7.918	15,28	48.852	16,73
Chefes 1o ciclo incompleto	9.545	39,37	9.990	36,27	19.536	37,70	112.097	38,39
Chefes 1o ciclo completo	5.136	21,15	5.634	20,45	10.770	20,78	59.663	20,43
Chefes com 1o grau completo	2.391	9,85	3.050	11,07	5.441	10,50	30.317	10,38
Pessoas analfabetas	14.772	15,29	15.472	14,35	30.244	14,79	177.971	15,33
Chefes de 0 a 1 SM	7.719	31,79	7.429	26,97	15.148	29,23	86.986	29,79
Chefes de 1 a 3 SM	10.461	43,09	11.437	41,52	21.935	42,33	126.780	43,42
Chefes de 3 a 5 SM	4.224	17,40	5.815	21,11	10.039	19,47	52.667	18,04
Chefes de 5 a 10 SM	1.632	6,72	2.520	9,15	4.146	8,00	22.299	7,64
Chefes de 10 a 20 SM	182	0,75	279	1,10	461	0,89	2.753	0,94
Chefes de 20 ou + SM	28	0,12	67	0,24	96	0,19	438	0,15
Rendimento Médio(erm reais)	319		348		335		335	
Pessoas de 0 a 3 anos	10.535	10,90	11.740	10,89	22.275	10,90	123.678	10,66
Pessoas de 4 a 6 anos	7.424	7,68	8.336	7,73	15.760	7,71	88.578	7,63
Pessoas de 7 a 10 anos	8.517	8,81	9.689	8,99	18.206	8,91	102.835	8,86
Pessoas de 11 a 14 anos	8.427	8,72	9.081	8,42	17.507	8,56	100.306	8,64
Pessoas de 15 a 19 anos	10.640	11,01	11.110	10,31	21.750	10,64	128.326	11,06
Pessoas de 20 a 24 anos	10.451	10,81	11.115	10,31	21.566	10,55	126.228	10,88
Pessoas de 25 a 29 anos	9.692	10,03	11.237	10,42	20.929	10,24	116.703	10,06
Pessoas de 30 a 64 anos	29.500	30,53	34.003	31,54	63.504	31,06	354.346	30,53
Pessoas de 65 anos ou mais	1.449	1,50	1.489	1,38	2.938	1,44	19.597	1,69

do (ano de ocupação) mostra que grande parte dessas ocupações existe há mais de 20 anos, o que expressa uma situação de consolidação desse tipo de ocupação urbana.

Parte dessas favelas já recebeu obras de saneamento e urbanização, como mostra o mapa que ilustra as áreas das fases 1 e 2 do Programa Mananciais. No entanto, os dados disponíveis ainda não permitem quantificar o número de favelas que ainda não foram contempladas no Programa. Uma das dificuldades de realizar esse cálculo está no fato de que a base de favelas atualizada e que se encontra disponível no Habisp é diferente da fornecida pelo Programa Mananciais, o que poderia gerar um resultado equivocado. De qualquer forma, esse tipo de análise é relevante para a formulação de políticas de habitação, no sentido de enquadrar o tipo de assentamento e suas demandas (se provisão, remoção ou urbanização ou ainda uma combinação entre elas).

O dado apresentado pela Prefeitura Municipal de São Paulo nesse sentido é que todo o universo de domicílios localizados em favelas do Município constitui demanda por regularização fundiária pois todas as famílias vivem situação de insegurança, definida pela ausência de garantias quanto à posse dos terrenos ocupados. Por outro lado, esse mesmo universo de domicílios, excluído apenas o conjunto de 10.677 domicílios ou famílias já beneficiados por obras do Programa Guarapiranga, apresenta necessidades de obras de urbanização de favelas (SEHAB/PMSP, 2003).

Comparando-se os dados dos indicadores socioeconômicos relativos a essas famílias, de modo geral, apresentam-se similares aos das demais favelas do Município, observando-se uma discreta variação positiva nos indicadores de renda, a qual é proveniente das famílias moradoras na bacia Billings.

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.

O panorama das condições de vida nas favelas do Município de São Paulo requer, ainda, uma referência sobre o problema do congestionamento.

Box síntese:

O capítulo mostra, em síntese, que a área urbanizada da porção sul dos mananciais do município de São Paulo é o local de moradia de uma população de 971 mil pessoas – 453 mil na Billings e 518 mil na Guarapiranga (IBGE, 2000).¹ Desses, aproximadamente 204 são moradores de favelas – 97 mil na Guarapiranga e 107 mil na Billings –, 21% da população que mora em mananciais, número que representa 17,6% do total de população de favelas em São Paulo (CEM, 2003).

¹ Segundo o Censo IBGE de 2000, a população total que morava na Bacia Billings é de aproximadamente 853 mil pessoas em 2000, destas 453 mil em São Paulo; e cerca de 766 mil na Bacia Guarapiranga, destes 518 moram em São Paulo.

namento habitacional. Ainda que a média de habitantes por domicílio nas favelas seja de 3,97 e portanto pouco superior à média de 3,49 relativa ao Município, os dados do censo apontam para a existência de mais de 20 mil domicílios em favelas (cerca de 7% do total) com mais de 7 moradores, indicador que, associado à precariedade e dimensões exíguas que geralmente caracterizam as edificações, define um agravamento das condições de moradia dessas famílias. O adensamento populacional tem conseqüências no espaço construído e na habitabilidade dos domicílios, pois as famílias acabam verticalizando a unidade habitacional.

Os loteamentos periféricos, a partir de 1970

A partir da década de 1940 até 1970, era clara a resultante da expansão do tripé loteamento de periferia – autoconstrução – casa própria moldando um tecido urbano onde os pobres residiam em espaços cada vez mais periféricos. O custo dos aluguéis e dos terrenos nas áreas já urbanizadas forçavam a ocupação de territórios cada vez mais distantes, em áreas muitas vezes sem infra-estrutura (Baltrusis e Pasternak,

2003). Em 1970 o ritmo de abertura de novos loteamentos se reduziu, sem configurar uma exaustão desse processo, ao mesmo tempo em que as favelas começaram a se tornar mais numerosas na cidade como um todo. Ao longo de todo esse período os loteamentos irregulares foram recebendo melhorias, em função da capacidade de pressão dos moradores e do próprio processo de crescimento da cidade, independentemente da sua regularização jurídica em relação ao registro público do parcelamento do solo e obtenção de escrituras individuais para os adquirentes de lotes.

Nas áreas de proteção aos mananciais, apesar das restrições impostas pela legislação estadual, a abertura de loteamentos não cessou. Como mostra o mapa Favelas, núcleos e loteamentos irregulares, os loteamentos tiveram uma expansão significativa até a década de 1980, mesmo em situação irregular, mas essa expansão ocorreu em maior descontinuidade com a mancha urbanizada. Entre 1991 e 2000, percebe-se um decréscimo no ritmo de crescimento horizontal, mas um adensamento de áreas já ocupadas (tanto em favelas como em loteamentos).

Apenas no início dos anos 1980, a Prefeitura deu início a uma política de regularização em massa dos loteamentos, quando uma parte destes já estavam inseridos na mancha urbana consolidada da cidade.

Nas áreas de mananciais, devido à lei, a impossibilidade de implantação de infra-estrutura manteve os loteamentos em situação precária por muito tempo. Até que a situação de poluição do reservatório tornou-se calamitosa e forçou uma intervenção diferenciada para sanear essas áreas – foi elaborado o Programa Guarapiranga, em 1992.

Em 1990, a Prefeitura de São Paulo, por meio de publicação da Secretaria Municipal de Planejamento “São Paulo: Crise e Mudança” observou que nessa ocasião havia ainda em seus órgãos especializados 2.500 processos de loteamentos irregulares em andamento, envolvendo uma área de 13.080 hectares, isto é, 16% da área do município. Ressaltava também que a maior extensão territorial clandestina situava-se na zona sul, onde 161 loteamentos clandestinos ocupavam a área dos mananciais (Xavier e Sampaio, 2003).

Apesar da orientação da política voltar-se para a regularização e da aprovação de leis municipais, bem como da criação de um depar-

tamento junto à SEHAB, especificamente destinados ao tratamento da questão, ainda existem mais de 3 mil processos administrativos relativos ao parcelamento do solo irregular, que tramitam dentro da Prefeitura, segunda consta no documento base do Plano Municipal de Habitação, versão para debate 2003. Segundo Sampaio e Xavier, o mais grave é que um terço desses loteamentos, isto é, cerca de mil, encontra-se em áreas de proteção de mananciais, provocando danos irreparáveis às águas que abastecem a população da cidade³ (Xavier e Sampaio, 2003).

Considerando que a forma do loteamento se generalizou, pode-se dizer que do ponto de vista urbanístico e do perfil sócio econômico dos moradores, esses processos abrangem um universo bastante heterogêneo. Seguindo esta premissa, o Município fez a estimativa da população moradora de loteamentos irregulares pertencentes à demanda habitacional prioritária do Plano Municipal de Habitação do mesmo modo que a das favelas, com a consultoria do CEM/CEBRAP, a partir da base cartográfica digital dos loteamentos existente na SEHAB e dos dados do censo IBGE 2000, mas teve de assumir procedimentos metodológicos específicos,⁴ visando a identificação dos grupos mais carentes e vulneráveis.

De forma esquemática, esses loteamentos se caracterizam, segundo os dados da PMH, da seguinte forma:

LOTEAMENTOS DE 0 A 5 SM:

É integrado por 833 loteamentos, que totalizam 1.062.158 habitantes em 283.476 domicílios depois de descontadas as favelas em seu interior. Considerando-se o total de domicílios nesses perímetros, antes de descontadas as favelas, estas representariam 15% dos domicílios. A área ocupada pelos 833 loteamentos corresponde a 9.534 hectares, perfazendo uma

³ RESOLUÇÃO - Regularização de Loteamentos no Município de São Paulo, São Paulo, Portela Boldarini, Arquitetura e Urbanismo, 2003.

⁴ Esses procedimentos específicos envolveram três tipos de operações: (1) foram eliminados os polígonos com área inferior a 5.000 m² que correspondem à grande maioria dos casos de desdobro de lotes, (totalizando 683 pequenos polígonos) que são uma categoria diferente da irregularidade do parcelamento do loteamento; (2) No caso dos perímetros de favelas existentes no interior dos loteamentos, procedeu-se à estimação do total de moradores destes e, em seguida, ao desconto da população correspondente às favelas que já havia sido previamente estimada e contabilizada; (3) os loteamentos foram divididos em três grupos, segundo a média da renda dos chefes de família que os habitavam em 2000.

TABELA 6. Estimativas populacionais relativas a loteamentos irregulares em São Paulo

INDICADORES	Loteamentos de 0 a 5 SM	Loteamentos de 5 a 10 SM	Loteamentos de 10 e mais SM	Total de loteamentos
População	1.256.947	435.996	131.487	1.824.430
População em favela no interior de Loteamentos	194.789	20.655	11.000	226.444
População final	1.062.158	415.342	120.487	1.597.986
Domicílios	332.155	123.557	40.360	496.072
Domicílios em favelas no interior dos loteamentos	48.678	5.185	2.797	56.659
Domicílios final	283.476	118.373	37.563	439.412

Fonte: CEM/CEBRAP, elaborado a partir dos dados do IBGE 2000 e de cartografia digitalizada pela PMSP

densidade média de 131,84 habitantes por hectare. Considerando-se que este grupo corresponde à maior concentração de famílias de baixa renda morando em loteamentos irregulares, observa-se que, em números absolutos, esse contingente quase equivale ao que reside em favelas (pouco mais de um milhão de pessoas) apresentando uma densidade média de 3,75 moradores por domicílio, ligeiramente inferior a encontrada nas favelas. Suas características demográficas são também bastante similares, mas em termos socioeconômicos, os loteamentos de baixa renda apresentam indicadores um pouco melhores.

LOTEAMENTOS DE 5 A 10 SM:

O segundo grupo, de loteamentos que apresentam a média da renda do chefe de 5 a 10 salários mínimos, integra 327 loteamentos, em uma área equivalente a 3.598 hectares, apresentando uma densidade média de 121 habitantes por hectare, mais baixa que a do grupo anterior. Descontadas as favelas no seu interior, o grupo apresenta 415.342 moradores, em 118.373 domicílios e uma densidade domiciliar de 3,5 pessoas por domicílio.

LOTEAMENTOS DE 10 A MAIS SM:

O último grupo, de loteamentos que apresentam a média da renda do chefe superior a 10 salários, integra 81 loteamentos, ocupando uma área total de 1.723 hectares, o que corresponde a uma densidade habitacional bastante baixa de 76 habitantes por hectare, denotando padrão urbanístico muito superior ao encontrado nos assentamentos de baixa renda.

Em termos de densidade domiciliar este grupo apresenta 3,25 pessoas em média, por domicílio. Descontada a população de favelas, que também é proporcionalmente menor neste grupo, os loteamentos cuja média da renda do chefe é superior a 10 salários apresentam uma população de 120.487 habitantes em 37.563 domicílios.

Os loteamentos em áreas de proteção aos mananciais

Dos 1.241 polígonos que compõem a base cartográfica de loteamentos irregulares considerada para o Plano Municipal de Habitação, 254 estão localizados em áreas de mananciais (em 2000), sendo que todos estes apresentam renda média do chefe inferior a 5 salários mínimos, o que eliminou, neste caso, a caracterização de loteamentos de renda mais alta. Os 254 loteamentos irregulares em áreas de mananciais abrigam 56.862 domicílios onde residem 216.588 pessoas, já excluídos os moradores de favelas no seu interior, para evitar-se dupla contagem.

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 encontra-se em situação de inadequação habitacional. A quantificação dos moradores em loteamentos de baixa renda nas bacias Guarapiranga e Billings é apresentada na Tabela a seguir (SEHAB/PMSP, 2003).

A tabela 8 a seguir apresenta alguns indicadores socioeconômicos que caracterizam essa população. Comparando-se as duas bacias, elas

TABELA 7. População e domicílios em loteamentos irregulares nas áreas de mananciais (Bacias Guarapiranga e Billings), no município de São Paulo, 2000.

VARIÁVEIS	Guarapiranga	Billings	Loteamentos em Mananciais(Billings/ Guarapiranga)
População	150.534	113.224	263.758
População em favelas no interior de 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 do loteamento	7.812	3.872	11.684
Número de domicílios final	31.323	25.539	56.862

Fonte: CEM/CEBRAP, elaborado a partir de dados do Censo IBGE de 2000 e de cartografia digitalizada pela PMSP, SEHAB.

apresentam características muito similares em relação aos indicadores selecionados. Essa similaridade também pode ser observada em relação aos loteamentos de mesmo padrão (0 a 5 SM) que se situam fora do manancial, em números relativos.

A maior diferença diz respeito às condições de infra-estrutura de saneamento que atende os domicílios. O índice de domicílios com algum tipo de coleta de esgoto em loteamentos irregulares localizados em mananciais é de 30% no caso da Billings e 60% na Guarapiranga enquanto que nos loteamentos fora dos mananciais essa variável é de 74,33%. Neste item, portanto, favelas e loteamentos irregulares de baixa renda se assemelham (nas favelas esses valores atingiram 27 e 58% respectivamente). Em relação à coleta de lixo, contudo, os loteamentos apresentam índices melhores, chegando a quase 93% de atendimento, contra 80,7% nas favelas (SEHAB/PMSP, 2003).

Destaca-se que há um maior número de pessoas residindo em loteamentos irregulares com renda média do chefe entre 1 e 3 SM na Guarapiranga do que na Billings, apesar dos indicadores de infra-estrutura apresentarem situações mais precárias na Billings. Chama atenção, também, a baixa escolaridade e a maior presença relativa de grupos etários entre 15 e 24 anos, em ambas as bacias.

TABELA 8. Indicadores escolhidos em loteamentos irregulares nas áreas de mananciais, por Bacia: Município de São Paulo, 2000.

INDICADORES *	Bacia Guarapiranga		Bacia Billings		Loteamentos em Mananciais (Guarapiranga e Billings)	
	N ^{os} absolutos	N ^{os} relativos(%)	N ^{os} absolutos	N ^{os} relativos(%)	N ^{os} absolutos	N ^{os} relativos(%)
População	150534		113.224		263.758	
Domicílios	39.135		29.411		68.546	
Com água	37.036	94,64	24.305	82,64	61.341	89,49
Com esgoto	24.863	63,53	8.947	30,42	33.810	49,32
Com lixo	36.486	93,23	27.120	92,21	63.607	92,79
Chefes mulheres	9.870	25,22	7.121	24,21	16.991	24,79
Chefes analfabetos	4.307	11,01	3.059	10,40	7.366	10,75
Chefes 1o ciclo incompleto	11.817	30,2	8.267	28,11	20.084	29,3
Chefes 1o ciclo completo	8.165	20,87	4.199	21,65	14.532	21,2
Chefes com 1o grau completo	5.100	13,03	6.367	14,28	9.299	13,57
Pessoas analfabetas	17.083	11,35	12.547	11,08	29.630	11,23
Chefes de 0 a 1 SM	10.846	27,71	7.569	25,74	18.415	26,87
Chefes de 1 a 3 SM	13.389	34,21	10.258	34,88	23.647	34,50
Chefes de 3 a 5 SM	8.308	21,23	6.518	22,16	14.825	21,63
Chefes de 5 a 10 SM	5.500	14,05	4.279	14,55	9.779	14,27
Chefes de 10 a 20 SM	907	2,32	673	2,29	1.580	2,31
Chefes de 20 ou + SM	184	0,47	115	0,39	300	0,44
Rendimento Médio do chefe(em reais)	3,07		3,11		3,09	
Pessoas de 0 a 3 anos	13.853	11,57	10.379	10,58	24.232	11,12
Pessoas de 4 a 6 anos	10.116	8,45	7.613	7,76	17.729	8,14
Pessoas de 7 a 10 anos	12.090	10,09	9.007	9,18	21.097	9,68
Pessoas de 11 a 14 anos	12.088	10,09	9.333	9,51	21.421	9,83
Pessoas de 15 a 19 anos	16.292	13,60	12.374	12,61	28.665	13,16
Pessoas de 20 a 24 anos	16.040	13,39	12.183	12,42	28.223	12,95
Pessoas de 25 a 29 anos	15.110	12,62	11.069	11,28	26.178	12,02
Pessoas de 30 a 64 anos	51.619	34,29	38.855	34,32	90.476	34,3
Pessoas de 65 anos ou mais	3.326	2,78	2.411	2,46	5.737	2,63

* A produção dos indicadores relativos aos domicílios foi realizada utilizando como denominador o total de domicílios em loteamentos e, no caso de indicadores de população, o total de pessoas residentes em loteamentos. Em ambos os casos não foram excluídas as informações relativas às favelas no interior de loteamentos, pois em números relativos, essa diferença não é significativa.

Fonte: CEM/CEBRAP, elaborado a partir de dados do Censo IBGE de 2000 e de cartografia digitalizada pela PMS/ SEHAB, 2003.

Em síntese...

Se considerarmos os loteamentos irregulares de baixa renda, há 254 polígonos em áreas de mananciais em São Paulo, abrigando cerca de 216.588 pessoas, em cerca de 56.862 domicílios, representando 27,24% da população total que mora em áreas de mananciais em São Paulo (Sehab, 2003).

Somados aos 21,11% que moram em favelas, tem-se que 48,35% da população moradora nos mananciais encontra-se em situação de inadequação habitacional.

O índice de domicílios com algum tipo de coleta de esgoto em loteamentos irregulares localizados em mananciais é de 30% no caso da Billings e 60% na Guarapiranga enquanto que nos loteamentos fora dos mananciais essa variável é de 74,33%.

Comparando-se os dados de favelas e loteamentos irregulares em área de proteção aos mananciais com os dados dessas ocupações fora da área protegida, nota-se que, de modo geral, as variáveis de educação, renda e idade apresentam a mesma proporção (números relativos). No entanto, algumas variáveis sociais são mais graves nessas áreas em relação ao restante da cidade, como o índice de homicídios entre jovens, a grande quantidade de mulheres chefes de família com baixa renda, e a menor quantidade de oferta de emprego, serviços e equipamentos urbanos. As variáveis que se diferenciam são as de saneamento, cujos índices são inferiores ao restante da cidade.

Parte III

As intervenções dos programas públicos nos mananciais de São Paulo

Os programas de remoção e urbanização de favelas

A favela no Brasil é um fenômeno predominantemente metropolitano: em 1980, 79,16% das moradias faveladas estavam nas 9 regiões metropolitanas oficiais. Em 1991, 2.391 favelas (74%), de um total de 3.211 e 817.603 (78%) dos domicílios favelados se alocavam nas metrópoles. Na Grande São Paulo, a taxa de crescimento domiciliar das unidades faveladas entre 1980 e 1991 alcançou 7,96% anuais, bem superiores à taxa metropolitana, de 2,11% ao ano. Na metrópole paulista está a maior concentração de favelas do Brasil. Apenas as cidades de São Paulo, Guarulhos, Osasco e Diadema possuíam, no ano 2000, 938 favelas – cerca de um quarto das favelas do país. Se em 1980 3,95% da população da capital era favelada, este percentual cresce para 7,46% em 1991 e para 8,72% em 2000.¹

Apesar de se configurar um fenômeno de grandes proporções e consequências, em termos de política pública, até a década de 1980, não existiu uma política habitacional voltada especificamente às favelas nos municípios da RMSP, com exceção do município de São Paulo. Algumas exceções podem ser percebidas na região do grande ABC.² Nos outros municípios da região metropolitana, as favelas não se apresentavam como grande problema até esse período. Com a mudança da dinâmica de crescimento da região metropolitana, modificou-se também o crescimento de favelas nas cidades do entorno de São Paulo.

A primeira intervenção em favelas no município de São Paulo, na década de 1960, teve como foco a remoção e relocação enquanto formas

¹ Entre os 15 municípios com maior número de favelas em 2000, 5 são no Estado de São Paulo: estes 4 acima citados e mais Campinas, com 117 núcleos favelados. O crescimento da população favelada vai existir tanto no município central da região metropolitana como nos municípios do entorno. Para os municípios do entorno metropolitano, o percentual de unidades domiciliares em favelas em 1980 era 3,58%, subindo para 8,23% em 1991 (Baltrusis e Pasternak, 2003).

² A sub-região do Grande ABC, que congrega os municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Rio Grande da Serra e Ribeirão Pires, destaca-se pelo seu perfil industrial. “No final dos anos 70, os movimentos sociais organizados pelas CEBs (Comunidades Eclesiais de Base) e o movimento sindical da região começaram a se projetar no cenário regional e nacional”, apresentando propostas alternativas à falta de políticas sociais locais e nacionais (Baltrusis e Mourad, 1999, p. 44).

de combater a favela, compreendida como um antro de doenças, crimes e marginalidade. Deve ser lembrado que a população favelada paulistana era pequena, cerca de 100 mil pessoas, o que tornava a remoção possível. Os núcleos habitacionais para os quais foram removidos os favelados eram normalmente situados em terrenos periféricos, de difícil acesso. Como consequência, o custo do transporte aumentava para a família favelada, onerando o orçamento; e a maior distância entre centros de serviço e o domicílio impedia a contribuição feminina para a renda familiar. O poder aquisitivo abaixava, dificultando o pagamento de prestação ou aluguel promovendo o retorno à favela.

Na década de 1970, com o quadro de expansão acelerado das favelas, a remoção só se justificava para situações de emergência ou de risco, tornando-se necessária uma política mais eficaz e menos traumática. Assim, ao invés de conduzir o favelado a uma unidade definitiva, procurou-se localizá-lo nas chamadas Vilas de Habitação Provisória – VHP, que já existiam no Rio de Janeiro desde meados da década de 40, sob o nome de Parques Proletários (Baltrusis & Pasternak, 2003). A VHP se constituía em alojamento não definitivo, construído com materiais de caráter provisório, no próprio terreno da favela, onde atuava um serviço social visando a integração do morador à cidade e ao mercado imobiliário. Na VHP, a preocupação básica era a de encurtar o tempo necessário que o migrante ficaria na favela, através de fornecimento de alguma infra-estrutura básica, orientação profissional e instrução formal.

No entanto, as críticas a este projeto são inúmeras. Além do pressuposto de integração social implícito, e que não se mostrou verdadeiro, dados empíricos, oriundos de Censos de Favelas, cuja coleta sistemática se iniciou em meados da década de 1970, mostraram que os favelados não eram em absoluto migrantes recentes e nem tiveram na favela seu primeiro local de moradia. As favelas estavam crescendo mais por empobrecimento que por migração direta.

Um exemplo do resultado dessa política de alojamentos provisórios foi o surgimento da favela Heliópolis, nos anos 70, em terreno de propriedade do IAPAS, que abrigava famílias removidas devido à construção de obras viárias que interferiam nas áreas ocupadas pelas favelas Vila Prudente e Vergueiro (Sampaio, 1990, p.29 a 33).

Em 1979, no município de São Paulo, iniciou-se o PRÓ-AGUA, que propôs a extensão da rede de água potável para as favelas, com ligação domiciliar sempre que possível. O PRÓ-LUZ, programa de eletrificação das unidades faveladas, iniciou-se no mesmo ano e até 1987 já tinham instalado energia elétrica em quase todas as moradias faveladas. Estes programas incluíam-se nas chamadas políticas compensatórias e cobravam de seus usuários apenas tarifa mínima. A justificativa jurídica das autorizações de ligações da água e luz baseou-se nos riscos à vida e à saúde pública representado pela privação do acesso a esses serviços, não constituindo a autorização ato de anistia ou regularização da situação de posse da terra. Cabe observar que uma política que favorecesse as classes populares era uma forma de tentar evitar um desastre eleitoral em 1982, por parte da ARENA (Filardo, 2004, p.199).

Em 1981, foi realizado também o programa PROFAVELA, que previu não apenas a instalação de infra-estrutura como serviços de educação e saúde, mas também financiamento, altamente subsidiado, de melhoria e/ou construção de unidades habitacionais. O custo foi muito alto e o projeto foi abandonado em 1984. Em nível federal, outro projeto, o PROMORAR (criado em 1979), propunha também a erradicação das favelas com a substituição dos barracos por unidades – embrião, na mesma área, com regularização da posse da terra.

Na gestão do prefeito Mário Covas (1983-1985) a Secretaria do Bem Estar Social – Superintendência de Habitação Popular (HABI), realizou experiências de reurbanização de favelas com a manutenção da população nos núcleos e com a definição de nova tipologia urbanística. E a desafetação de áreas municipais, atendendo às reivindicações de movimento como o Movimento de Defesa de Favelas. Esse projeto só seria aprovado em 1986, na gestão Jânio Quadros. A maioria das áreas se localizava na periferia, fora das áreas de mananciais. (Filardo, 2004, p.199)

Em janeiro de 1986, um novo governo toma posse no município de São Paulo, o primeiro eleito diretamente pelo povo desde 1964. A gestão do prefeito Jânio Quadros (1986-1988), apesar de conservadora, não abandonou completamente as iniciativas de urbanização e melhorias em favelas, a cargo de HABI. Mas voltou a adotar políticas de erradicação de favelas e realizou remoções em áreas de grande visibilidade, como ocorreu com as favelas Cidade Jardim, Juscelino Kubitschek e favela

Formigueiro. Com isso beneficiou áreas centrais e levou a população removida para áreas distantes em conjuntos habitacionais da COHAB/SP ou em alojamentos provisórios. “Os desfavelamentos da Vila Olímpia deram origem a um alojamento provisório que se tornou o núcleo da favela do Jardim Esmeralda, um dos principais núcleos favelados da Bacia do Guarapiranga” (Filardo, 2004, p.200) .

No final da década de 1980, os programas municipais voltaram-se para a urbanização de favelas. Os programas de curto prazo passaram a se diversificar quanto ao tipo de atendimento e formas de provisão. O Programa de Mutirões Autogeridos, por exemplo, tinha como um dos objetivos que os projetos fossem realizados com a participação e gestão dos futuros moradores (mutirantes) e buscassem aliar a pesquisa de redução de preço da construção com a utilização de sistemas construtivos adequados a esse sistema de produção de moradias e de urbanização de favelas. Esse programa gerou uma diversidade de soluções tipológicas e urbanísticas, pois cada projeto era desenvolvido por diferentes escritórios de arquitetura e assessorias técnicas, o que os diferencia dos conjuntos padrão.

Além dos mutirões, alguns setores técnicos acreditavam que a construção em larga escala, a pré-fabricação, a industrialização e a racionalização da construção poderiam promover o barateamento da casa. Assim, edificaram-se por meio da COHAB, conjuntos como o de Itaquera (na zona leste), onde alguns modelos de barateamento foram introduzidos. Porém com baixa qualidade urbanística, consolidando grandes áreas habitacionais monofuncionais.

Destaca-se nesse período a organização de movimentos populares reivindicando moradia como o Movimento de Defesa dos Favelados. Inicialmente criado no ABC, ampliou-se para São Paulo, Osasco, Campinas e posteriormente para outros estados do Brasil. Entre os anos de 1986 a 1988, os movimentos de moradia ocupam de forma organizada terrenos vagos.

Conforme explica Filardo, o crescimento de favelas sobre áreas municipais na periferia foi crescente ao longo do tempo. As favelas existentes desde a década de 1970 nas áreas centrais se consolidam até 1991, sendo que das dez áreas particulares centrais ocupadas por favelas existentes em 1991, oito já existiam em 1974. Houve um declínio progressivo de favelas em áreas centrais e um aumento em áreas públicas periféricas, muitas delas resultantes de parcelamento de loteamentos.

Isso se deveu à falta de estrutura administrativa do poder público para manter a guarda e retomar as áreas de uso comum, e a própria inviabilidade social de dar tratamento policial à questão.

Na gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1992), houve uma reversão de prioridades com a “participação popular e alocação de recursos municipais garantindo o atendimento expressivo da população de favelas. Durante a gestão, 135.482 famílias moradoras de favelas em áreas públicas que constituíam a demanda da prefeitura, foi possível atender 20% do total durante 4 anos” (Denaldi, 2003, p.107). As intervenções em favelas ficaram a cargo da Superintendência de Habitação Popular (SEHAB), cuja regionalização foi ampliada de 5 para 13 diretorias regionais. Formou-se o Grupo Executivo de Urbanização de Favelas – GEUFAVELAS.

Essa reversão de prioridades buscava responder à demanda crescente por habitação na cidade, sobre a qual a atuação dos movimentos populares de moradia, ocupando terrenos – dentro e fora da área de proteção aos mananciais – pressionou a implementação do programa de mutirões autogeridos e o aumento das favelas a serem urbanizadas.

Na esteira da experiência dos mutirões comunitários dentro do FUNAPS Comunitário (Funacom), houve algumas tentativas de extensão para obras de urbanização de favelas. Uma das áreas na qual foi firmado convênio foi a favela do Jardim Icarai I, na bacia do Guarapiranga.

Quanto à segurança na posse da terra, a prefeita firmou a portaria PREF nº 322 na qual as favelas em áreas públicas seriam objeto de regularização fundiária desde que passíveis de urbanização. Complementarmente, a portaria PREF nº 183 estabeleceu que ocupantes de favelas não passíveis de regularização fundiária não seriam removidos até atendimento por programas habitacionais.

Em 1991, a Prefeitura, junto à Sabesp e o Governo do Estado de São Paulo, formulou o Programa Guarapiranga, que será detalhado adiante.

Nos anos 90, a gestão seguinte do prefeito Paulo Maluf (1993-1996) revogou as portarias que garantiam a permanência dos moradores de favelas, os programas da gestão anterior foram revertidos, exceto os em negociação com o Banco Mundial.

Com recursos do BID, foi financiado um novo programa municipal que buscou se diferenciar das soluções tradicionais de urbanização de favelas – o Programa PROVER – Programa de Verticalização de Favelas.

Este serviu de guarda-chuva para Programa Lote Legal (intervenções em 69 loteamentos) e Projeto Cingapura (intervenções em 45 favelas). A proposta principal do Programa Cingapura era desadensar a favela, relocando a população para edifícios que seriam construídos no próprio local. Apesar de buscar manter a população no local de origem da favela, onde vínculos de trabalho e sociais estão previamente estabelecidos, o programa não investiu em projetos específicos e aplicou uma nova tipologia padrão. Do ponto de vista de desenho urbano, não houve mudanças dos conjuntos tradicionais e, em muitos locais, a quantidade de unidades novas não supriu a demanda e a favela foi mantida (Urbal, 2007, p. 41).

Na mesma década, o Programa de Canalização de córregos, implantação de vias e recuperação ambiental e social de fundos de vale – PROCAV, realizado em parceria com o BID, passou a promover a urbanização de favelas e a construção de conjuntos habitacionais para relocar famílias removidas das margens de córregos canalizados.

A política de desfavelamento reapareceu, favorecendo o mercado imobiliário e expulsando a população para a periferia, como o caso da remoção de favelas ao longo da Avenida Água Espraiada, conforme documentado por Fix (2001), que acompanhou os moradores que foram se alojar em área de primeira categoria (estabelecida pela Lei de Proteção aos Mananciais) próxima a represa Billings.

Na gestão da prefeita Marta Suplicy (2001-2004) houve um esforço em ampliar a gama de programas habitacionais no sentido de suprir diferentes tipos de demanda e situações. Os programas de recuperação de edifícios nas áreas centrais para a habitação de população de baixa renda; bem como programas específicos para a população que vive em cortiços nas áreas centrais, locação social, passaram a ser implementados; além dos programas já tradicionalmente realizados como mutirões, urbanização de favelas, novos conjuntos da COHAB. No entanto, algumas dessas novas experiências são ainda programas bastante reduzidos em termos de quantidade de unidades oferecidas.

Na gestão do prefeito Serra (2005-2006) e Kassab (2006-2008) nota-se que o carro chefe das intervenções voltaram-se para a urbanização de favelas, com a continuidade de alguns projetos e obras em andamento desde a última gestão – como os mutirões. E a questão da habitação popular na área central ficou restrita a projetos em cortiços.

No entanto, nota-se que atualmente a reivindicação dos movimentos de moradia voltou-se à formulação de políticas de moradia na área central, e pela busca de financiamentos públicos nos diferentes níveis de governo para a construção de novos conjuntos. O modelo de construção na periferia está sendo criticado, apesar de ainda se manter como solução por parte do poder público. Ao mesmo tempo, não há mais ocupação organizada de terrenos nos mananciais como na década de 1980, mas há um crescimento das áreas já ocupadas, com baixa qualidade urbana e ambiental.

Nos anos 70 o enfoque das políticas de urbanização de favelas se voltavam para áreas centrais, pois elas se concentravam mais nessas áreas. É justamente nesse período que ocorreu maior crescimento de favelas nos mananciais. Conforme pontuamos, os mananciais em alguns momentos receberam população removida de forma inadequada, ou seja, sem solução habitacional. Nos anos 80, já sob as restrições da Lei Estadual de Proteção aos Mananciais desde 1976, as ocupações irregulares se mantiveram sem urbanização.

Somente com o programa Guarapiranga, já nos anos 90, e com uma ocupação consolidada significativa, foi elaborada uma intervenção específica para a região, sob a forte ameaça de perda do manancial, muito poluído principalmente por esgotos domésticos.

A regularização de loteamentos

A atividade de lotear clandestinamente é tão antiga quanto a exigência de autorização prévia, pela municipalidade, da abertura de arruamentos, a qual remonta a 1913.

Embora houvesse, desde 1914, uma diferenciação legal do espaço urbano em zona central, urbana, suburbana e rural, não havia restrição à ocupação urbana em zona rural. O processo de abertura de loteamentos expulsava a população pobre para a zona rural. O lote urbano era uma alternativa de investimento, com valorização garantida pela expectativa de crescimento decorrente da industrialização. Os loteamentos surgiam de modo disperso, criando uma demanda por infra-estrutura. Na década de 1920, Anhaia Melo propunha frear o crescimento da cida-

de por meio de leis mais detalhadas e rigorosas, o que foi incorporado por Prestes Maia e Ulhoa Cintra.

Como já colocamos na primeira parte dessa publicação, a primeira lei de arruamentos com visão urbanística, datada de 1923, continha determinações com pretensão “estruturante”, como o estabelecimento das diretrizes viárias, a serem fornecidas pelo poder público ao loteador, a exigência de apresentação de um plano de loteamento, não simplesmente de arruamento, reserva de áreas para uso público e controle do aproveitamento dos lotes. Ao mesmo tempo que esta lei reforçava as exigências quanto ao loteamento, introduzia nela a figura da via particular, aberta sem exigências legais incidentes sobre arruamentos públicos. Até ser extinta em 1953, essa figura foi utilizada como brecha legal para a implantação de loteamentos clandestinos, tornando-se a via particular praticamente sinônimo de via clandestina (Filardo *apud* Grostein, p.183-184).

Até 1950 não havia a preocupação de que a urbanização deveria ser controlada num certo perímetro. Em 1967 foi editada a Lei Municipal no 7.035 para “controlar a ocupação urbana na zona rural”.

Filardo também aponta para as dificuldades da atividade de fiscalização do parcelamento do solo:

“A Seção (1931), depois Divisão (1936), depois Departamento de Urbanismo (1974/1972) e, a partir de 1965, as Administrações Regionais, setores da prefeitura encarregados de licenciar ou fiscalizar o parcelamento do solo, não foram dotados de reais condições de exercício do poder de polícia pelo menos até o início da década de 1970.” (p. 184)

A fiscalização insuficiente somada às anistias periódicas viria moldar a forma de incorporação da cidade informal à formal. A primeira oficialização em massa de vias particulares por meio de anistias ocorreu em 1953 excluindo a zona rural, ou seja, as áreas mais periféricas; e excluía vielas e passagens com largura inferior ao mínimo exigido por lei. Pode-se dizer que a oficialização ocorria em locais de interesse do mercado imobiliário, mais centrais.

Segundo o mesmo autor, a oficialização de vias de 1962 foi pouco significativa no tocante a áreas urbanas existentes nas bacias hidrográ-

ficas da Billings e Guarapiranga. Já em 1968 (Lei Municipal no 7.180, de 17/09/1968) atingiu a totalidade dos arruamentos então existentes na margem direita da Billings, até a divisa com Diadema, e a Cidade Dutra, situada entre os dois reservatórios.

“Pelo menos em um caso conhecido, o do Jardim Eldorado, na bacia da Billings, junto à divisa de Diadema, esse processo favoreceu grandes proprietários de terrenos não ocupados.” (p.185)

Na década de 1970, a expansão urbana e populacional era expressiva, tornando necessário criar formas mais eficazes de controle urbano. No entanto, as soluções adotadas se restringiram mais à elaboração de normas e leis para regularizar áreas já desconformes, do que com propostas de políticas capazes de frear ou inverter a lógica de produção da irregularidade. Além disso, com o objetivo de controlar a expansão urbana principalmente sobre as áreas das bacias Guarapiranga e Billings, foi formulada a Lei Estadual de Proteção aos Mananciais (Leis Estaduais nº 898/75 e nº 1.172/76).

Em relação aos loteamentos irregulares, nota-se que a prefeitura foi gradualmente incorporando esse objeto como parte de sua política pública. Inicialmente, com a promulgação da Lei de Zoneamento em 1972, foi criado um Grupo de Trabalho com a incumbência de estudar e propor um encaminhamento para os loteamentos irregulares e clandestinos. Dessa forma, a regularização de loteamentos passaria a ter uma tramitação mais cuidadosa que a anistia em massa, compreendendo a regularização física, registrária/fundiária, chegando a viabilizar o registro imobiliário do lote.

Em 1981 foi criada a Supervisão Especial de Regularização de Loteamentos e Arruamentos – SERLA, ligada ao Gabinete do Prefeito, concentrando as competências referentes à regularização, tanto técnicas como jurídicas (Ceneviva, 1994).

Em 1983, SERLA foi transferida para a SEHAB, como parte do departamento de Parcelamento do Solo. A partir de 1991 a regularização assumiu caráter de política pública, sendo então criado o RESOLO, que passou a trabalhar pela regularização jurídica (garantia da posse) e urbanística dos loteamentos promovidos com algum nível de irregularidade em termos da legislação vigente e das condições de habitabilidade (Urbal, 2007, p.13).

Quanto à provisão de infra-estrutura nos loteamentos, desenrolou-se desde a década de 1930 uma disputa entre duas visões: uma favorável às maiores exigências de investimento por parte do loteador, e outra que defendia a simplificação das exigências técnicas e urbanísticas.

A primeira posição prevaleceu na formulação da lei de parcelamento do solo de 1972, na qual o empreendedor deveria implantar infra-estrutura completa no loteamento. Por outro lado, o loteamento clandestino seria fiscalizado e o loteador penalizado com a proibição de instalação de energia elétrica nas ruas clandestinas.

“Essa legislação marca a adoção de uma linha conservadora no sentido da contenção da expansão urbana, resumida na frase “São Paulo precisa parar”, do então prefeito Figueiredo Ferraz, fundada na crença de que essa contenção seria técnica e politicamente viável. Essa nova linha, que destila o autoritarismo vigente durante o Regime Militar, compõe-se com as diretrizes do PMDI de 1971 com a edição da Legislação de Proteção aos Mananciais de 1975/76.” (Filardo, 2004, p.187)

A segunda posição, favorável à redução de exigências, resultaria, em 1981, na introdução a figura do loteamento popular na Lei Municipal nº 9.413/81, com menores exigências de dimensões de lotes e de provisão de infra-estrutura pelo empreendedor.

“Àquela altura, a cidade contava com 3.567 loteamentos irregulares ou clandestinos, totalizando 31.147 há, dos quais 138 em zona rural, totalizando 4.650 há. Nas Administrações Regionais do Campo Limpo e de Santo Amaro, que continham porções das bacias hidrográficas da Billings e do Guarapiranga, havia um total de 56 em zona rural, totalizando 1.198 ha.”

A Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766/79), como já comentada no primeiro capítulo dessa publicação, previa punição ao loteador clandestino, cuja figura passou a recair sobre associações de moradores constituídas para equacionar a questão jurídica da terra.

Nos últimos anos, nas ações civis públicas de loteamentos irregulares, o Ministério Público tem responsabilizado todos os envolvidos no loteamento irregular, desde o proprietário, associação de moradores, imobiliárias, até a prefeitura e estado, por omissão que permitiu a implantação do loteamento.

Em 1991, com a criação de RESOLO e a partir da Lei de Regularização de 1994 (nº 11.775/94), foi instituído um programa de regularização de loteamentos, o Lote Legal, dentro do PROVER, financiado com recursos do BID, que previa a regularização administrativa, física e fundiária/registrária de loteamentos de baixa renda. Esse programa teve continuidade nas sucessivas administrações e atingia, em 2003, 68 áreas de baixa renda no Município, excluídos os loteamentos em áreas de mananciais (PMSP/SEHAB/RESOLO, 2003, pg. 25).

Os loteamentos em área de proteção aos mananciais apresentam situações distintas em relação à legislação vigente, nas bacias Guarapiranga e Billings. Na bacia da Guarapiranga incide a lei específica da APRM-G que prevê a regularização de áreas consolidadas dependendo de seu enquadramento enquanto área de intervenção e obrigatoriedade de implantação de infra-estrutura. A lei específica da Billings está em elaboração mas segue os mesmos princípios e definições da Lei Específica da APRM-Guarapiranga.

Os programas nas áreas de mananciais

Programa Guarapiranga

Para as áreas de proteção aos mananciais, a idéia de um programa com recursos próprios inicia-se em 1989, com a gestão de Luiza Erundina, quando o reservatório já apresentava uma intensa ocupação e degradação. Entre 1977 a 1989, a qualidade da água do reservatório piorou, principalmente devido ao despejo de esgotos diretamente nos corpos d'água, ameaçando o abastecimento público.

Diante desta situação, em 1991 iniciou-se a preparação de um programa de atividades que tinha como objetivo a recuperação da qualidade da água para o abastecimento. Foi criado um grupo intersecretarial que apresentou um 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. A área objeto de estudo (e posteriormente de obras) abrangia a região entre os reservatórios Billings e Guarapiranga.

Ao mesmo tempo, na Secretaria de Habitação (SEHAB) iniciava-se o trabalho de intervenção em áreas de favelas, projetos de reurbanização de favelas através do GEUFAVELAS, grupo executivo de urbanização que era responsável pela reurbanização de favelas entre 1989 e 1992, criando critérios para urbanização junto à SABESP e fazendo diversas obras com recursos do PROFAVELAS (Uemura, 2000, p. 61-62).

Na gestão da prefeita Luiza Erundina, as intervenções ocorriam nas áreas mais próximas dos corpos d'água, visando dar condições de permanência aos moradores. Para isso executavam obras de urbanização, trazendo infra-estrutura, em sistemas de mutirão e empreitada global. As intervenções já ocorriam em área de proteção aos mananciais, nas Administrações Regionais de Capela do Socorro e Campo Limpo, com urbanização e melhorias em favelas e construção de novas unidades habitacionais.

Em dezembro de 1992, ainda com a experiência do SOS Mananciais em andamento, foi criado o Programa de Saneamento Ambiental

da Bacia do Guarapiranga, conhecido como Programa Guarapiranga, coordenado pela Secretaria Estadual de Energia e Saneamento.¹

Cabe observar, conforme Filardo, que um dos principais atores na implementação do Programa foi o agente financiador, o Banco Mundial, cujos valores foram determinantes da sua estrutura, dos seus ritmos e dos prazos de implementação, dos instrumentos técnicos empregados em sua concepção, implementação e avaliação e mesmo na conceituação empregada em sua formulação. Até mesmo o jargão empregado nos relatórios é o dos economistas prestigiados em Washington (2004, p. 251-252).

Implementação, desenho e recursos

Encerrada a fase de preparação do Programa, foi assinado o acordo de empréstimo entre o Governo do Estado e o Banco Mundial em 1992, e efetivado em 1993, bem como os convênios e contratos de repasse entre o Governo e os órgãos executores.

Com a mudança de gestão em 1993 e o desmonte da estrutura na prefeitura (do grupo intersecretarial), o SOS Mananciais foi assumido pela estrutura do Estado, pela CEPM – Comissão Especial de Proteção aos Mananciais, que tinha a mesma composição, mas sem os recursos aportados pela PMSP.

Foi criada uma estrutura descentralizada e intergovernamental, gerenciada pela UGP – Unidade de Gerenciamento do Programa, vinculada à Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras e um Conselho Consultivo. Todas as deliberações estariam no âmbito do Conselho Consultivo da Bacia e a UGP daria o suporte técnico e gerencial para integrar todos os agentes envolvidos.

Além do financiamento do BIRD, o Programa teve aporte de recursos da Prefeitura Municipal de São Paulo, Governo do Estado de São Paulo, Sabesp e Eletropaulo. A PMSP era um dos executores dos subprogramas, ou seja, seria responsável por intervenções físicas e estudos para a bacia. Outro executor foi a SABESP, responsável pelo saneamen-

¹ Por meio do Decreto nº 34.682/92 foi nomeado um grupo técnico para a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental que deu origem em 1992 ao RIMA - Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente, contratado pela Secretaria de Energia e Saneamento, para Subsidiar o Programa Guarapiranga.

to, com obras de implementação de rede de esgoto, bem como o tratamento ou exportação para outros municípios, para o tratamento (o que envolve a construção de estações elevatórias e coletores tronco).

Além desses recursos, o Governo do Estado de São Paulo e a Prefeitura do Município de São Paulo deveriam aportar respectivamente US\$ 13,8 milhões e US\$ 4,4 milhões para desapropriação de áreas. Os recursos destinados à Eletropaulo seriam transferidos para Prefeitura do Município de São Paulo. Posteriormente os investimentos previstos para o programa foram ampliados para 363 milhões até dezembro de 1999.

O programa Guarapiranga se subdividiu em cinco Subprogramas – (1) serviços de água e esgoto, (2) coleta e disposição de lixo, (3) recuperação urbana, (4) proteção ambiental, (5) gestão –, através dos quais se desenvolveram duas estratégias: uma relacionada à gestão da Bacia e a outra relativa à melhoria imediata da qualidade de vida das populações residentes em áreas com infra-estrutura precária.

Inicialmente, o Subprograma de Recuperação Urbana centrou-se em projetos para implantação de infra-estrutura básica. A partir dessa experiência, os projetos e obras subseqüentes passaram a se basear na permanência e qualificação urbana, com a construção de bairros, ou seja, além da infra-estrutura, foram implantados equipamentos públicos, praças, espaços de lazer e estar. O programa estabeleceu uma ação integrada de diferentes setores do poder público por meio de uma parceria entre Prefeitura, Governo do Estado e suas respectivas empresas prestadoras de serviços

Recursos do Programa Guarapiranga, a serem gastos entre 1992-1997 (valores iniciais)

Fonte do recurso	Valores em milhões (dólares)
Banco Mundial - BIRD	US\$ 119,00
Governo do Estado de São Paulo	US\$ 68,00
Prefeitura de São Paulo	US\$ 28,00
Sabesp	US\$ 40,00
Eletropaulo	US\$ 7,00
Total	US\$ 262,00

Fonte: UGP, Relatório Final Ex Post do Programa Guarapiranga, 2001.

públicos (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU, Eletropaulo e Secretarias da Prefeitura do Município de São Paulo).

A elaboração do Programa apoiou-se num grande número de serviços e obras. Através do Programa Guarapiranga, em 1992, o município de São Paulo cadastrou os 185 loteamentos clandestinos e 189 favelas que poderiam sofrer intervenção, elaboraram projetos em lotes de contratação de obras.

O projeto para o primeiro lote foi realizado em 1992, revisado em 1993, e teve obras iniciadas em 1994. Os lotes II e III, foram contratados a partir de 1996. O sistema de contratação passa, a partir de 1996 com o IV lote, a ser dividido em núcleos de favela, resultando em um maior número de lotes, e cada lote é objeto de concorrência pública e executado por empreiteiras (que podem executar até mais de um lote) (Uemura, 2000, p.100). Como se percebe, pelas datas, as obras ocorreram nas gestões Maluf e Pitta.

O município de São Paulo, diferentemente de outros da bacia, entrava com recursos orçamentários e também com a execução inclusive de novas unidades, através da COHAB, embora também possuísse unidades executadas pelo Estado, através da CDHU, em áreas fora da bacia. Mas a maioria dos recursos foi obtida através de investimentos do Banco Mundial (BIRD), que aprovou os projetos desde 1991, a operacionalização teve início em 1994, com o término das atividades previsto para 1997, depois prorrogado até 2000.

Principais avaliações do Sub Programa de recuperação urbana

Do ponto de vista da minimização de geração de cargas poluidoras na represa, Uemura (2000, p.109) avaliou a previsão de atendimento habitacional com o que foi efetivamente realizado até janeiro de 2000, e aferiu que grande parte das favelas continuavam sem obras e, portanto, não estavam ligadas à rede coletora, lançando os esgotos diretamente nos corpos d'água formadores da represa. As intervenções atingiram 67 núcleos, dos 168 núcleos de favelas e 54 dos 135 loteamentos previstos

Famílias atendidas pelo Programa

Formas de atendimento	Metas Nº famílias	Executado Nº famílias	Executado %
Urbanização de favelas	25.139	8.167	32,5
Readequação de Loteamentos	35.000	14.432	41,2
Unidades Novas	2.981	1.752	58,8

Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo, Relatório de atividades, fev. 2000.

inicialmente. Foram atendidas 22.599 famílias, da meta de 60.139, significando 37,6% do total de famílias previstas pelo programa.

Essa avaliação pode ser complementada do ponto de vista das obras de saneamento, que conforme afirma Filardo, embora o Programa tenha superado as metas físicas inicialmente previstas, principalmente nas atividades referentes à ampliação dos sistemas de esgotamento sanitário, o grau de cobertura pelos serviços de saneamento ficou em 61% do total de domicílios em 2000, muito aquém do inicialmente programado (89%). Assim, a contribuição do Programa para a redução das cargas afluentes ao Reservatório, via aumento da cobertura por rede de esgotos e coleta de lixo, é diminuída pela persistência de uma quantidade significativa de domicílios não atendidos.

A discrepância entre as quantidades dos novos sistemas de esgotamento sanitário implantados e os quantitativos inicialmente previstos é atribuída a “reavaliações das áreas possíveis de atendimento efetuadas no início do desenvolvimento do Programa, por meio de um novo estudo de concepção do sistema de esgotamento da bacia hidrográfica”. Uma outra leitura possível, que números de crescimento populacional da bacia sugerem ser plausível, seria a de que o crescimento e adensamento populacional na Bacia tenha anulado os ganhos com as obras. Se de fato essa segunda leitura for verdadeira, isso quer dizer que o Programa Guarapiranga não conseguiu atuar no sentido de evitar a continuidade da degradação dos mananciais, que era, juntamente com o saneamento da ocupação existente, o objetivo principal dessa intervenção.

Do ponto de vista urbanístico, foi significativa a mudança gerada nas favelas com a entrada das redes de esgotamento sanitário e da coleta regu-

lar de lixo, que envolveu a redefinição dos espaços de uso público internamente aos assentamentos. Ao intervir na moradia, era necessário reorganizar acessos, caminhamentos de infra-estruturas e contenção de situações de risco. Isso pode ser considerado como fator positivo, até mesmo como um contraponto à avaliação de que as obras pioraram a qualidade da água na bacia. Mas é importante considerar ainda a crítica de que a população local permanecia como objeto e não como sujeito das intervenções.

Segundo Ancona (2002), ainda que grande parte das obras programadas tenha sido executada, elas não envolveram a regularização fundiária dos assentamentos. Por outro lado, depois da aprovação da Constituição Federal, intensificou-se a ação do Ministério Público na exigência do cumprimento da legislação ambiental. Como a LPM continuava em vigor, definindo a irregularidade da maior parte das áreas objeto do Programa Guarapiranga, criou-se uma situação confusa do ponto de vista legal. As ações de desfazimento de loteamentos movidas pelo Ministério Público passaram a considerar o Programa, mas nos casos em que as obras previstas não tinham sido executadas, os moradores continuaram sendo ameaçados pelas ações de desocupação. Por outro lado, o Programa não abrangeu a Billings, que ficou muito mais vulnerável a esse tipo de ação judicial.

O Programa Mananciais

Na gestão Marta Suplicy (2001-2004), o programa mudou de nome na Prefeitura para Programa Mananciais. A idéia era não concentrar as ações apenas na região da Bacia da Guarapiranga, mas estendê-las à Billings. Em 1998 há uma redução considerável nos recursos investidos, e o Programa tem obras com andamento lento, se comparado aos períodos anteriores. Os recursos não dão conta das metas do programa, de atender os 12 lotes contratados, e a avaliação quando do início da gestão Marta Suplicy era: de favelas ainda sem obras, não ligadas à rede coletora; favelas com obras, cujo esgoto chega mais rapidamente à represa; a produção de algumas unidades habitacionais novas. Tudo isso de forma pulverizada, sem mudar o padrão de exclusão territorial, com escassos equipamentos como escolas, áreas de lazer e cultura. E

também, sem evitar novas áreas de expansão urbana, como foco na recuperação de áreas já ocupadas e não a atuar de forma a prevenir novas ocupações com a mesma precariedade das anteriores.

Pode-se concluir que as intervenções foram pautadas por soluções possíveis, obras com resultados rápidos. Se mantém as relações clientelistas que tanto interessam o jogo político. As questões estruturais, como a poluição da água e a urbanização crescente não foram solucionadas.

Em 2000, com o término dos recursos, mas ainda sem os resultados esperados, a gestão Marta Suplicy optou pela continuidade do programa e previu no orçamento municipal verba para a reurbanização de favelas em algumas das áreas que já compunham o plano inicial. Os recursos do orçamento gastos em 2004 e 2005 são da ordem de 35 milhões/ano, um pouco menos do que foi orçado, 50 milhões, é gasto na região.

O que muda não é tanto o aumento de verbas, ou o programa em relação à habitação, que continua com propostas parecidas às das gestões anteriores, numa continuidade de obras, mas sim a implantação de equipamentos como os CEUs nessas regiões, até então totalmente desprovidas de equipamentos desse porte.

É importante destacar que a decisão de manutenção do programa com recursos municipais não é um ato isolado do poder Executivo. Nos últimos anos a prefeitura tem sido pressionada pelo Ministério Público a respeitar a Legislação Estadual de Mananciais (Leis estaduais nº 1.172/76 e nº 9.866/96), que impede ocupações urbanas adensadas em áreas protegidas; para que retire a população que ocupa áreas de risco, como ocupações à beira de córregos. Essa pressão do Ministério Público culminou na realização de um Plano Emergencial,² que determinou as áreas cuja intervenção era urgentíssima, por estarem totalmente em situação de risco. E deu um prazo para que a prefeitura resolvesse os problemas, fizesse obras e atendesse a população que vive nesses locais, ou mantendo-as no mesmo local, dando verba de atendimento (indenização) ou relocando os moradores em novas unidades habitacionais.

A gestão Serra/Kassab (2005-2008) assumiu a prefeitura e continuou o programa. Interessante colocar que os técnicos que estão gerenciando

² Em 1996, a Lei Estadual no 9.866/96 aprovou um Plano Emergencial, que procedeu a um licenciamento de exceção que propiciou a instalação de redes de água e de esgoto em áreas em que se fazia evidente o risco à saúde da população.

o programa são muitas vezes os mesmos que gerenciaram o programa tanto no Estado, como na Prefeitura, nas gestões Covas e Pitta, portanto envolvidos nos problemas e processos da região. Até mesmo por isso o Programa é visto com bons olhos na Secretaria de Habitação. A execução do orçamento no ano de 2006 revela que aproximadamente 47 milhões de reais foram gastos nos projetos propostos por emendas feitas na Câmara de Vereadores e aproximadamente 35 milhões de reais foram gastos no Programa Mananciais, totalizando 82 milhões de reais, mais que o dobro do que vinha sendo gasto nos anos anteriores. (Cymbalista e Santoro, 2007, p.36).³

Em termos de resultados, na avaliação dos gestores atuais do Programa, há um descompasso nas obras. Embora a urbanização com saneamento esteja acontecendo, as obras da SABESP que transfeririam o esgoto para ser tratado (coletor tronco até a estação de tratamento) não foram executadas até o momento. Isso significa que, além do surgimento de novos núcleos e do adensamento dos existentes, ainda sem saneamento, os núcleos habitacionais que já possuem coleta de esgoto jogam-no mais rapidamente na represa, sem tratamento. A situação ambiental e da água permanece inalterada.

PAC Mananciais e o Programa Mananciais

Para os próximos 4 anos, no Programa Mananciais, também conhecido como Programa Guarapiranga e Billings, estão previstas urbanizações em 81 áreas, sendo que todas elas têm participação do Governo do Estado e contrapartida da Prefeitura. Desse total, 45 áreas receberão recursos do governo federal por meio do PAC Mananciais, além das contrapartidas da PMSP, Governo Estadual e Sabesp. As demais 36 áreas serão urbanizadas sem os recursos do PAC. Ou seja, as intervenções da PMSP podem ser entendidas como um subconjunto do Projeto Mananciais (apresentado a seguir), no que se refere às ações de sua atribuição, que são as urbanizações de favelas e loteamentos.

³ CYMBALISTA, Renato & SANTORO, Paula. *Habitação: controle social e política pública*. São Paulo, Instituto Pólis, 2007.

Essas 45 áreas já passaram por licitação de projeto e obra, processo realizado pela PMSP. A execução desse projeto está sob responsabilidade dos seguintes órgãos:

- Secretaria de Saneamento e Energia: Coordenação do Programa;
- Prefeitura do Município de São Paulo – Secretaria Municipal da Habitação – SEHAB: execução das urbanizações e das melhorias urbanas em favelas e loteamentos precários; saneamento integrado em parceria com a Sabesp; construção de 1.362 unidades habitacionais.
- Sabesp: Aprovação de projetos, acompanhamento de obras e recebimento para operação e manutenção dos sistemas de água e esgotos.
- CDHU: Construção de 2.591 unidades habitacionais.
- Caixa Econômica Federal: Agente técnico e financeiro da União.

Segundo a Secretaria de Saneamento e Energia – SSE, do montante de R\$ 869,3 milhões que serão investidos: R\$ 250 milhões são do Orçamento Geral da União; R\$ 130,6 milhões do Governo do Estado de São Paulo, por meio da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU); R\$ 446,5 milhões da Prefeitura de São Paulo - PMSP; e R\$ 42,2 milhões da Sabesp. As ordens de serviços serão dadas pela prefeitura, órgão responsável pela execução das obras.

Esse recurso é uma parte do que os mananciais Guarapiranga e Billings – na porção do município de São Paulo – receberão de investimentos para a

Recursos divulgados do PAC Mananciais – Programa de aceleração do crescimento, 2008:

Fonte do recurso	Valores em milhões (reais)	Valores em milhões (dólares)*
Orçamento Geral da União	R\$ 250,00	US\$ 153,37
Governo do Estado de São Paulo/CDHU	R\$ 130,60	US\$ 80,12
Prefeitura de São Paulo	R\$ 446,50	US\$ 273,92
Sabesp	R\$ 42,20	US\$ 25,88
Total	R\$ 869,30	US\$ 533,31

Fonte: Secretaria de Saneamento e Energia (SSE), 2008.

*Cotação do dólar em 4 de junho de 2008 é de 1,63.

Orçamento do Programa (valores em milhões de reais)

Origens Recursos	Destino Recursos	Valor Total	Valor Parcial	Aplicação Recursos	Executor
Orçamento União	GESSP – SSE	250,00	130,00	urbanização de 45 núcleos saneamento(agua, esgoto) em 45 núcleos	PMSP / SEHAB
			120,00		PMSP / SEHAB
Orçamento Estado	CDHU	130,60		construção de unidades habitacionais para reassentamento	CDHU
Orçamento Município	PMSP	446,58		urbanização de 45 núcleos + construção de unidades para reassentamento	PMSP / SEHAB
SABESP	PMSP	42,13		Saneamento (água e esgoto) de 45 núcleos	PMSP / SEHAB
TOTAL		869,31			

execução de obras de urbanização e saneamento. Além dos recursos do Governo Federal, há outras intervenções previstas para essas áreas. Para se entender o conjunto do que está previsto, é necessário compreender o desenho dos programas e quem faz o quê, ou seja, a atribuições dos envolvidos.

De acordo com técnico da Secretaria de Saneamento e Energia do Governo do Estado de São Paulo, durante apresentação do Programa junto ao Subcomitê Cotia Guarapiranga, o Programa prevê obras de urbanização, habitação e saneamento integrado nas áreas das bacias hidrográficas Guarapiranga e Billings do município de São Paulo até 2010, listadas a seguir:

- Núcleos a serem urbanizados: 45
- Área total atendida: 1.151 ha
- Famílias beneficiadas: 44.940
- Famílias removidas e realocadas internamente aos núcleos: 1.305
- Famílias removidas e reassentadas em conjuntos habitacionais: 3.910
- Drenagem e canalizações: 42 km
- Sistemas de abastecimento de água: 112 km
- Sistemas de esgotamento sanitário: 186 km
- Sistema viário: 228 km
- Obras de contenção: 10 ha
- Paisagismo: 28 ha

- Plantio de árvores: 8.700 mudas
- Mobiliário urbano e equipamentos de lazer: 4.870 unidades
- Campos de futebol e áreas de recreação: 63.000 m²
- Equipamentos de coleta de lixo: 520 unidades

O que há de novo no PAC Urbanização de Favelas em mananciais em São Paulo é que o recurso corresponde em média a R\$ 217,2 milhões por ano (US\$ 133,25 milhões), quase o dobro do que foi destinado ao Programa Guarapiranga, e R\$ 250 milhões (US\$ 153,37 milhões) são recursos da União cedidos a fundo perdido. No entanto, o volume de obras é bem maior, o que pode ser avaliado superficialmente pela quantidade de pessoas atendidas.

O número estimado de famílias atendidas no Programa Guarapiranga (1994-2000) com urbanização de favelas foi de aproximadamente 22.088 famílias. O número de famílias que serão beneficiadas pelo PAC Mananciais (Guarapiranga e Billings, entre 2008-2010), conforme divulgado pela SSE, é de 44,9 mil famílias.

Para termos uma referência, um estudo que analisou o orçamento de Secretaria Municipal de Habitação - Sehab entre 2004 e 2006 mostrou que o orçamento total executado pela Sehab para o Programa Mananciais em 2006 chegou a aproximadamente R\$ 82 milhões (Cymbalista e Santoro, 2007). No projeto atual apenas a Sehab deverá ter previsto no

Urbanização de favelas no Município de São Paulo

nº de favelas	139	
nº de famílias	22.648	
nº famílias	363	
unidades novas	nº famílias	
	528*+946**	
favelas urbanizadas	nº favelas	nº famílias
	61	7.656
adequação infra-estrutura	nº famílias	
	14.432	
nº total de famílias beneficiadas ¹	22.088	

Fontes: Relatório das Atividades do Programa Guarapiranga, janeiro 2000.

1: soma do número de famílias beneficiadas por urbanização e adequação infra-estrutura. Reassentamentos e unidades novas fazem parte das urbanizações.

* Construído pela PMSF

** Construído pela CDHU.

Extraído de Uemura, 2000.

orçamento municipal para esse Programa cerca de R\$ 446,5 milhões, para serem gastos em 3 anos (até 2011), o que significa em média R\$ 148,8 por ano, quase o dobro do que foi gasto em 2006. Se colocarmos nessa conta ainda os investimentos da CDHU, Sabesp e Governo do Estado de São Paulo, dá para se ter uma idéia do montante destinado para ser gasto nos mananciais.

Portanto, trata-se de uma continuidade e ampliação de um programa existente, cujos avanços e problemas precisam ser contemplados em sua avaliação pois há poucas inovações em termos técnicos e de gestão. Considerando que o volume de recursos a ser investido é significativo e que não existe a previsão de recursos e processos para o acompanhamento de sua implantação por parte da sociedade civil, o ISA e o Observatório dos Recursos Públicos (parceria entre FGV e CDHEP) têm procurado organizar as informações disponíveis até agora, para compreender melhor as propostas e criar condições para o monitoramento da implantação por parte da sociedade civil.

Projeto Mananciais – Projeto de Saneamento Ambiental dos Mananciais do Alto Tietê

O Governo do Estado de São Paulo, por meio da Secretaria de Saneamento e Energia, denomina de “Projeto de Saneamento Ambiental dos Mananciais do Alto Tietê - Projeto Mananciais”, ou Projeto de Recuperação dos Mananciais, um projeto que abrange os municípios da Região Metropolitana contidos nas duas bacias (cujos documentos podem ser acessado no site www.saneamento.sp.gov.br).

Esse projeto tem como áreas de intervenção cinco sub-bacias de mananciais da RMSP, utilizadas para abastecimento público: Guarapiranga, Billings, Alto Tietê-Cabeceiras, Juqueri-Cantareira e Alto e Baixo Cotia. Estão envolvidos quatro tomadores que assinarão empréstimo com Banco Mundial: Governo do Estado de São Paulo, Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, Prefeituras de São Bernardo do Campo e Guarulhos. Também participa na qualidade de executora – porém sem empréstimo do BIRD – a Prefeitura do Município de São Paulo.

Há também intervenções de obras pontuais em outros municípios das bacias, que serão realizadas pela Sabesp como: expansão dos sistemas de esgotamento sanitário (coletores, redes, ligações, estações elevatórias e linhas de recalque) na bacia da Guarapiranga, nos municípios de Itapecerica da Serra, Embu das Artes, Embu-Guaçu; e na bacia da Billings, nos municípios de Rio Grande da Serra, Ribeirão Pires, Suzano, Mairiporã (ampliação da ETE Mairiporã).

Segundo o documento “Relatório de Avaliação Ambiental dos Componentes do Projeto” - RAA – Sumário Executivo Secretaria de Saneamento e Energia – Governo do Estado de São Paulo, as intervenções do Projeto encontram-se referidas a um conjunto multidisciplinar que abrange quatro componentes:

**A. INSTRUMENTOS DE GESTÃO DO PROJETO
(SUSTENTAÇÃO, ACOMPANHAMENTO, CONTROLE E
VIABILIZAÇÃO) E DE FORTALECIMENTO DOS SISTEMAS
DE GESTÃO DAS ÁREAS DE INTERVENÇÃO:**

(US\$ 32.95 milhões sendo US\$ 12.88 milhões de financiamento do BIRD)

Os objetivos deste componente incluem estudos e providências destinados a estruturar e melhorar a gestão dos territórios, a melhoria da capacidade institucional e técnica para a coordenação, gestão e promoção da sustentabilidade das intervenções do Projeto em nível metropolitano, propiciando o ordenamento territorial e urbano, o disciplinamento do uso e ocupação do solo nas áreas de mananciais com vistas à preservação e recuperação de corpos d’água estratégicos, e também, contribuindo com o planejamento, gestão e monitoramento. O componente prevê entre as atividades: (i) gerenciamento integrado do uso e ocupação do solo e recursos hídricos; (ii) monitoramento ambiental e da qualidade das águas; (iii) educação ambiental e ações de promoção social e da cidadania; (iv) gerenciamento do Projeto, monitoramento, avaliação e disseminação de informações.

A gestão será executada em parte pela Secretaria de Saneamento e Energia (SSE), em parte pela Secretaria do Meio Ambiente, Sabesp, Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo e Prefeitura Municipal de Guarulhos.

B. ESTRUTURAÇÃO E RECUPERAÇÃO URBANA:

(US\$ 111.48 milhões, sendo US\$ 12.59 milhões a serem financiados pelo BIRD)

Este componente busca melhorar os padrões de ocupação urbana nas sub-bacias do Projeto e melhorar a qualidade de vida da população residente, especialmente as comunidades mais pobres que residem em assentamentos ilegais. Entre as atividades incluem-se: (i) urbanização de favelas; (ii) recuperação urbana de loteamentos irregulares; (iii) recuperação de áreas degradadas e de risco geotécnico e ambiental; (iv) reassentamento; (v) preparação de planos habitacionais; (v) regularização ambiental e urbana dos assentamentos; e (vi) supervisão ambiental para as intervenções de melhorias urbanas e habitacionais.

Ações de Estruturação e Recuperação Urbana: Secretaria de Saneamento e Energia, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, Prefeitura Municipal de São Paulo.

C. AÇÕES DE PRESERVAÇÃO E DE RECUPERAÇÃO AMBIENTAL:

(US\$ 25.86 milhões, sendo US\$ 13.34 financiados pelo BIRD).

O objetivo deste componente é proteger e recuperar os habitats naturais e as áreas sensíveis e degradadas nas sub-bacias do Projeto, buscando-se a melhoria da qualidade ambiental. São atividades deste componente: (i) repovoamento vegetal; (ii) urbanização de áreas públicas com a criação de áreas livres e de lazer comunitário; (iii) estabelecimento de áreas ambientalmente protegidas; (iv) reabilitação e proteção de reservatórios e sistemas de produção de água; e (v) controle de transporte de cargas perigosas na região.

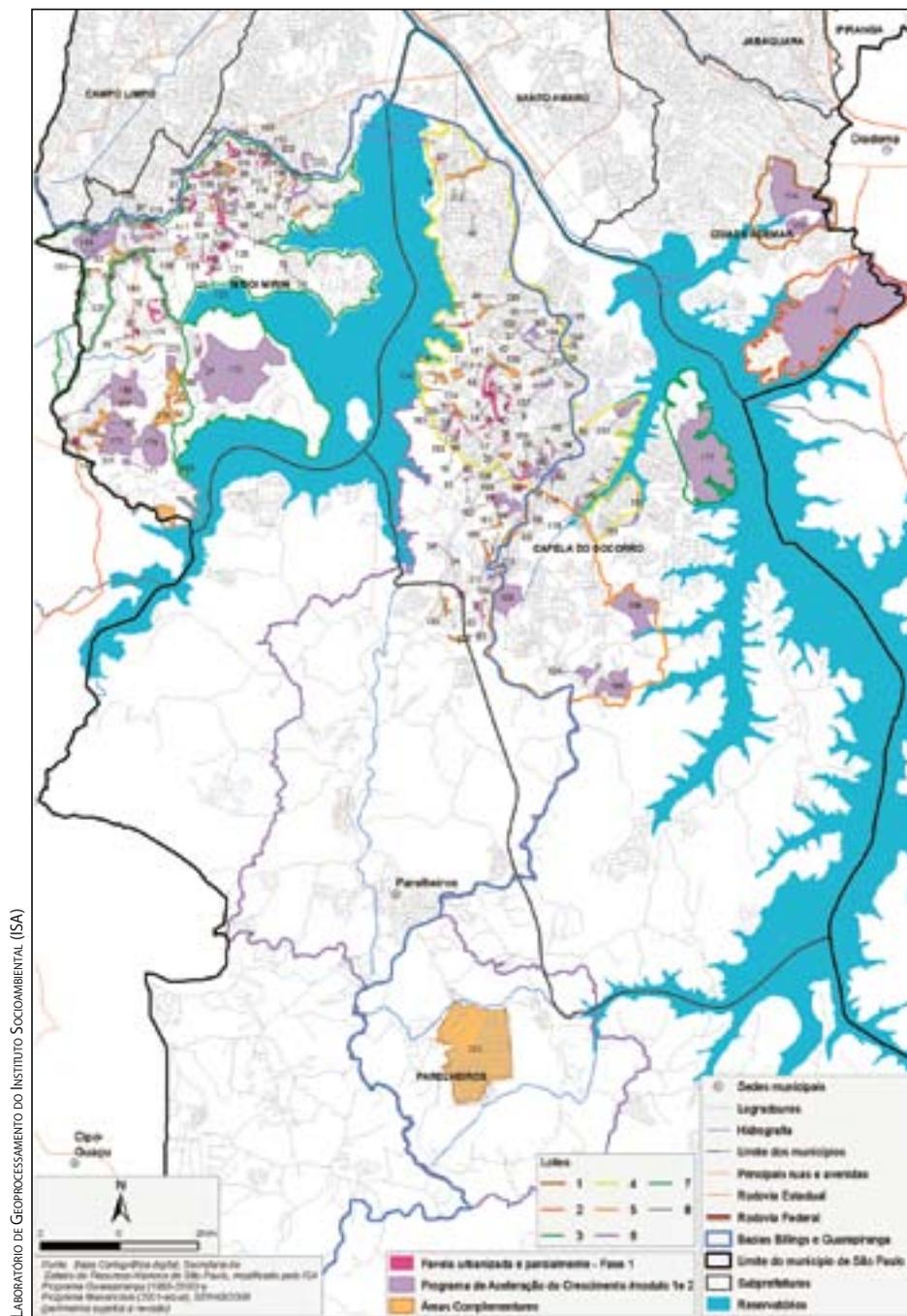
Ações de Preservação e Recuperação Ambiental: Secretaria de Saneamento e Energia, Secretaria Estadual do Meio Ambiente, Sabesp, Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, Prefeitura Municipal de Guarulhos.

D. AÇÕES DE SANEAMENTO AMBIENTAL:

(US\$ 120.4 milhões, com US\$ 88.76 financiados pelo BIRD)

Pretende-se, com as ações deste componente, reverter os principais fatores que contribuem para a poluição dos reservatórios e ampliar o atendi-

MAPA 12. Programa Guarapiranga e Programa Mananciais



Programa Guarapiranga e Programa Mananciais: localização das intervenções

Programa Guarapiranga		Programa de Recuperação de Mananciais	
Cód.	Nome	Cód.	Nome
50	Jd. Itatiaia	127	Alto da Riviera V
52	Xavier de Magalhães	128	Alto da Riviera VI
53	Jd. Alpino II	129	Alto da Riviera VII
54	Jd. São Rafael I	130	Alto da Riviera VIII
55	Belmiria Marin	131	Jd. Boa Sorte
56	Diamantino F. Inocencio	134	Jd. Calú
60	Jd. Ramalho	135	Vieira do Colégio
61	Campinas I e II	137	Jararajú
63	Henrique Granado	Favela Urbanizada parcialmente	
64	Jd. Icarai I	Cód. Nome	
68	Luigi Cherulini	20	Santa Rita II
71	Jd. Patózinho	58	Pq. São Paulo
73	Alto da Riviera IX	74	Fábio Luz
77	Xabores I e II	75	Jd. Rio D'ouro
79	Jd. Dionísio II e IV	76	Jd. Vale Verde
80	V. Bom Jardim I	96	Jd. Guaranjá
83	Barbosa de Freitas	113	Santa Margarida IV e VI
85	Jd. Guarijá	115	V. Luiz Mota / Santa Tereza II
87	Nlger	PAC Mananciais – módulo 1	
90	Pq. N. Sto. Amaro IV	Áreas de intervenção	
95	Jd. Kagohara I	Cód. Nome	
100	Jd. Kagohara II	141	Jd. Arnaldo
105	Jd. Alexandrina / Jd. Gustavo	142	Jd. Herculano
106	Pq. Santo Amaro I	143	Kagohara II
107	Pq. Santo Amaro II	144	Kagohara III
108	Pq. Santo Amaro III	144	Jd. Pranato
109	Pq. Santo Amaro IV	145	Alto da Riviera B
110	Santa Margarida I	146	Alto da Riviera B
111	Santa Margarida II	147	Fujihara II
112	Santa Margarida III	148	Pq. Novo Santo Amaro I e II
116	São Benedito	149	Pq. Novo Santo Amaro III
117	Jd. Nakamura I	149	Pq. Novo Santo Amaro III
118	Jd. Nakamura III	150	Pq. Novo Santo Amaro V / Luz Soriano
119	Jd. Nakamura IV	151	Pq. Novo Santo Amaro VI
121	Alto da Riviera A	152	Pq. Novo Santo Amaro VII
123	Alto da Riviera I	154	Jd. Solange
124	Alto da Riviera II	155	Favela Virte
125	Alto da Riviera III		
126	Alto da Riviera IV		
127	Alto da Riviera V	156	Favela Dezanove
128	Alto da Riviera VI	157	Via Rubi
129	Alto da Riviera VII	158	Pq. São José I e II
130	Alto da Riviera VIII	159	Jd. Manacás
131	Jd. Boa Sorte	160	Pq. São José VII, Três Canticos e Entorno
134	Jd. Calú	161	Jd. Icarai II e III
135	Vieira do Colégio	162	Jd. Icarai I
137	Jararajú	163	Jd. Pouso Alegre
Favela Urbanizada parcialmente		164	Vila Santa Fé
Cód. Nome		166	Pq. das Cerejeiras
20	Santa Rita II	167	Jd. Capela / Santa Bárbara
58	Pq. São Paulo	168	Jd. Angela / Murfocá
74	Fábio Luz	169	Angelo Tassiní
75	Jd. Rio D'ouro	170	Cavalo Branco
76	Jd. Vale Verde	171	Cardeal Rossi
96	Jd. Guaranjá	172	Arizona
113	Santa Margarida IV e VI	173	Cidade Ipava
115	V. Luiz Mota / Santa Tereza II	174	Cidade Júlia
PAC Mananciais – módulo 1		175	Nova Pantanal
Áreas de intervenção		176	Conj. Habitacional/Jd. Eldorado/ Mata Virgem
Cód. Nome		177	Ganinho do Céu
141	Jd. Arnaldo	178	Alto da Alegria
142	Jd. Herculano	180	Chácara do Conde II
143	Kagohara II	182	Jd. Toca
144	Kagohara III	183	Boulevard da Paz
144	Jd. Pranato	184	Jd. Nova Varginha
145	Alto da Riviera B	185	Jd. Novo Maridá
146	Alto da Riviera B	186	Jd. Noronha
147	Fujihara II	196	Jd. Icarai IV
148	Pq. Novo Santo Amaro I e II	232	Conj. Habitacional Pq. Europa
149	Pq. Novo Santo Amaro III	PAC Mananciais – módulo 2	
149	Pq. Novo Santo Amaro III	Cód. Nome	
150	Pq. Novo Santo Amaro V / Luz Soriano	153	Jd. Jararajú II
151	Pq. Novo Santo Amaro VI	179	Pq. Novo Jararajú II
152	Pq. Novo Santo Amaro VII	181	Cocaia I
154	Jd. Solange		
155	Favela Virte		
Programa de Recuperação de Mananciais		Áreas complementares	
Cód. Nome		Cód. Nome	
231	Condomínio Vagem Grande	231	Condomínio Vagem Grande
153	Jararajú II	199	Renato Locchi
199	Renato Locchi	190	Costa do Valado
197	Alcindo Ferreira / Jd. Cruzeiro	197	Alcindo Ferreira / Jd. Cruzeiro
187	Enlevo	187	Enlevo
192	Pq. São Francisco	192	Pq. São Francisco
193	Jd. São Joaquim	193	Jd. São Joaquim
194	Jd. Fujihara I, III e Nakamura II	194	Jd. Fujihara I, III e Nakamura II
195	Pq. Maria Femandal e II	195	Pq. Maria Femandal e II
196	Jd. Icarai IV	196	Jd. Icarai IV
198	Jd. Satélite I e II/Maria A. A. II	198	Jd. Satélite I e II/Maria A. A. II
200	Minuetos	200	Minuetos
201	Neumas / Kagohara IV	201	Neumas / Kagohara IV
202	Santa Margarida V	202	Santa Margarida V
203	Naéto I e II	203	Naéto I e II
204	Jd. Ângela II	204	Jd. Ângela II
205	Vila Santa Zélia	205	Vila Santa Zélia
206	Vila Bom Jardim I	206	Vila Bom Jardim I
207	Ipojuca Lins de Araújo	207	Ipojuca Lins de Araújo
208	Pq. São José VI	208	Pq. São José VI
209	Jd. Itatiaia	209	Jd. Itatiaia
210	Jd. São Benardo II	210	Jd. São Benardo II
211	Vila Sta. Francisca Cabrini IV	211	Vila Sta. Francisca Cabrini IV
212	Jd. dos Lagos	212	Jd. dos Lagos
213	Ribeirão das Pedras	213	Ribeirão das Pedras
221	Chácara Sorinho Azul	221	Chácara Sorinho Azul
222	Pq. do Lago / Xamborés I e II	222	Pq. do Lago / Xamborés I e II
224	Jd. Nepresa	224	Jd. Nepresa
225	Jd. Real	225	Jd. Real
227	Jd.Iporá / Jd. Casagrande	227	Jd.Iporá / Jd. Casagrande
230	CEU Cidade Dutra	230	CEU Cidade Dutra
231	Chácara Flórida / Chácara Bandeirantes	231	Chácara Flórida / Chácara Bandeirantes

Outros recursos do Programa de Recuperação de Mananciais

Fonte do recurso	Valores em milhões (dólares)
Governo do Estado de São Paulo	US\$ 60,5
Prefeitura de São Paulo	US\$ 48,0
Prefeitura de São Bernardo do Campo	US\$ 37,7
Prefeitura de Guarulhos	US\$ 10,7
Sabesp	US\$ 125
Total	US\$ 281,9
Do total, financiamento BIRD	US\$ 129

Fonte: Secretaria de Saneamento e Energia - SSE, 2008. Relatório do Projeto Mananciais.

mento por serviços de saneamento à população. As atividades incluem: (i) melhorias nos sistemas de coleta e tratamento de esgotos sanitários; (ii) melhorias nos sistemas de captação e abastecimento de água; (iii) implementação de programas de controle e redução de perdas na distribuição de água; (iv) melhoria dos processos de tratamento de água e aperfeiçoamento tecnológico; (v) melhoria das condições de tratamento e disposição final do lodo das ETAs; (vi) melhorias no sistema de coleta e disposição final de resíduos sólidos urbanos; (vii) estudos e diagnósticos da disposição ilegal de resíduos e aparelhamento das prefeituras

Quadro Valor do Projeto por Componente (US\$ milhão)

NOTA: Taxa de câmbio adotada: US\$ 1.00 = R\$ 2,50.

COMPONENTES	VALOR US\$			
	TOTAL		BIRD	CP
Instrumento de Sustentação e a	30.093,82	10,30%	11.903,87	18.189,94
Estruturação e Recuperação Urbana	104.995,22	35,90%	11.641,90	93.353,32
Proteção e Recuperação Ambiental	29.278,64	10,00%	16.526,02	12.752,62
Saneamento Ambiental	107.648,13	36,80%	79.421,69	28.226,44
Sub-total	272.015,81	93,10%	119.493,49	152.522,32
Contingência	20.272,79	6,90%	9.524,51	10.748,28
Total	292.288,60	100,00%	129.018,00	163.270,60

com equipamentos de coleta; (viii) preparação de planos integrados de gerenciamento de resíduos sólidos.

Ações de Saneamento Ambiental: Secretaria de Saneamento e Energia, Sabesp, Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, Prefeitura Municipal de Guarulhos.

Segundo a SSE, o Programa de Recuperação de Mananciais, receberá um aporte de US\$ 281,9 milhões (US\$ 60,5 milhões do Estado de São Paulo, US\$ 125 milhões da Sabesp, US\$ 37,7 milhões da prefeitura de São Bernardo do Campo, US\$ 10,7 milhões da prefeitura de Guarulhos e US\$ 48 milhões da prefeitura de São Paulo). Desse total, US\$ 129 milhões serão financiados pelo Banco Mundial. Os acordos de empréstimos devem ser assinados no segundo semestre de 2008.

O Projeto, em seu estágio atual de preparação, foi desenhado para execução em seis anos, o qual é o objeto da solicitação de empréstimo. Nos Quadros 3.08 e 3.09 do documento de divulgação do projeto são demonstrados os investimentos por componentes e por sub-bacias, destacando-se os valores relacionados às intervenções de recuperação urbana e saneamento ambiental, os quais, juntos, representam quase 73% dos investimentos totais do Projeto (pouco mais de US\$ 212 milhões). As bacias Billings e Guarapiranga representam perto de 70% do montante de investimentos do Projeto, totalizando pouco mais de US\$ 196 milhões a serem investidos.

Quadro Valor do Projeto por Sub-Bacias de Intervenção (US\$ milhão)

NOTA: Taxa de câmbio adotada: US\$ 1.00 = R\$ 2,50.

Componentes	Valor (US\$ Milhao)			
	TOTAL		BIRD	CP
Guarapiranga	78.242,34	26,80%	30.524,23	47.718,11
Billings	118.529,02	40,60%	43.060,07	75.468,95
Alto Tiete-Cabeceiras	8.060,96	2,81%	5.850,61	2.210,35
Juqueri-Cantareira	27.983,37	9,60%	19.660,47	8.322,90
Cotia	8.671,42	3,00%	6.946,76	1.724,66
Geral (comum a todas as bacias)	30.528,71	10,40%	13.451,35	17.077,36
Sub-total	272.015,81	93,10%	119.493,49	152.522,32
Contingência	20.272,79	6,90%	9.524,51	10.748,28
Total	292.288,60	100,00%	129.018,00	163.270,60

A sequência dos programas, investimentos e intervenções realizadas ao longo do tempo, tendo como marco inicial o Programa Guara-piranga, mostram que o poder público em seus diferentes níveis tem buscado ampliar os aportes de recursos para intervir nas áreas de mananciais na RMSP. Isto é necessário para que se viabilizem projetos. Mas há muitos descompassos que ultrapassam a utilização ou a grandeza do montante de recursos em diferentes gestões, mesmo porque deve se monitorar sua aplicação e o resultado das obras obtidas em termos urbanos, sociais e ambientais, periodicamente, tanto pelo poder público como pela sociedade civil.

Para citar um, pode-se dizer que há um grande descompasso entre a formulação de uma política ampla, que vise a recuperação de áreas ocupadas - orientada principalmente pela revisão da legislação específica - e a falta de definições quanto a uma política de proteção, voltada às áreas não ocupadas. Trata-se da necessidade de elaborar uma política fundiária e de uso do solo destas áreas, não somente por meio de uma legislação restritiva. Há que se conhecer em maior profundidade o histórico dessas propriedades não ocupadas, diagnosticar sua potencialidade ambiental, e fazer propostas de usos compatíveis com a produção de água. Apesar de existirem projetos nesse sentido, de iniciativa privada ou pública, não há a articulação em torno de uma política de proteção que oriente a ação pública e vá além da tentativa de aplicação da legislação de restrição de uso da propriedade, muitas vezes superada pelos próprios interesses privados.

Simultaneamente, a dinâmica urbana de uso da terra pressiona o parcelamento e o uso para fins urbanos, que são altamente lucrativos. A urbanização avança sobre os mananciais cada vez mais não só com a ocupação para moradia da população de baixa renda, mas é reforçada por obras como o Rodoanel, que apesar de estar amparado num discurso ambiental é fator central que redefinirá o uso do solo na região no sentido da expansão e não da contenção da ocupação.

A multiplicidade de usos, impactos e demandas sociais presentes no manancial, exigem uma multiplicidade de ações e políticas para sua recuperação e proteção. Não é o que se verifica com as intervenções recentes, que reproduzem modelos já criticados e em certa medida avaliados tanto no aspecto habitacional, social, urbano e ambiental.

Bibliografia

- ACSELRAD, Henri. "Discursos da Sustentabilidade Urbana". In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* nº 1, maio de 1999, p.79.
- AMARAL, Ângela. *Habitação: avaliação da política municipal*. Observatório dos Direitos dos Cidadãos nº 4, 2002.
- ANCONA, A. L. *Direito Ambiental, direito de quem? Políticas públicas do meio ambiente na metrópole paulista*. Tese de Doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2002.
- ANCONA, Ana Lucia e STETSON, Lareu. *Avaliação do Programa Guarapiranga - Custos e Componentes de Infra-estrutura*. São Paulo: Seminário de avaliação de projetos do IPT. Disponível no site <http://habitare.infohab.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/45.pdf> acesso dia 16/10/2008.
- BALTRUSIS, N. e PASTERNAK, S. *Um olhar sobre a habitação em São Paulo*. Projeto Finep: Procedimentos Inovadores de Gestão Habitacional para população de baixa renda, 2003.
- BALTRUSIS, Nelson; MOURAD, Laila Nazem. "Estudo de Caso: Diadema." In: ROLNIK, R. (Coord.). *Regulação urbanística e exclusão territorial*. Revista Polis nº 32, São Paulo, 1999, p. 43-54.
- BONDUKI, Nabil. *Origens da Habitação social no Brasil*, São Paulo: FAPESP/Estação Liberdade, 1998.
- BUENO, Laura Machado de Melo. *O saneamento na urbanização de São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Paulo: FAUUSP, 1994.
- CENEVIVA, L. L. V. *Loteamentos urbanos e propriedade da terra: evidências coletadas a partir da regularização de loteamentos no município de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FAUUSP, 1994.
- CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE (CEM), SEHAB/PMSP. *Plano de Habitação*. 2003.
- CUNHA, José M. P. da. *Mobilidade populacional e expansão urbana: o caso da Região Metropolitana de São Paulo*. Tese de Doutorado. Campinas: IFCH/Universidade Estadual de Campinas, 1994.
- CYMBALISTA, Renato & SANTORO, Paula Freire. *Habitação: controle social e política pública*. São Paulo: Instituto Pólis, 2007.
- DENALDI, Rosana. *Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses*. Tese de Doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2003.
- FERREIRA, João Whitaker. "Valorização de terras em áreas centrais e de mananciais." In: WHATELY et al. (org). *Mananciais: uma nova realidade?*. São Paulo: ISA, 2008.
- FILARDO, Ângelo. *Externalidade e gestão dos valores do ambiente: considerações teóricas e uma aplicação ao caso do Programa Guarapiranga (1991-2000)*. Tese de doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2004.
- 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.
- FRANCO, Isabel. "Os processos de educação ambiental do Programa Guarapiranga e do Projeto Mananciais." In: WHATELY et al. (org). *Mananciais: uma nova realidade?*. São Paulo: ISA, 2008.
- GROSTEIN, Marta Dora. *A Cidade Clandestina: os ritos e os mitos. O papel da irregularidade na estruturação do espaço urbano no Município de São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo: FAUUSP, 1987.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL – PROAM. *Billings 81 anos*. 2006. Retirado do site <http://www.proam.org.br/2008/default.asp?act=2&id=5>, em junho de 2008.
- MARCONDES, M. J. A. *Cidade e Natureza. Proteção aos mananciais e exclusão social*. São Paulo: Studio Nobel, EDUSP, FAPESP, 1999.
- MARICATO, Erminia. *Brasil, cidades, alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MARQUES, E. e TORRES, H.G. *Tamanho Populacional das Favelas Paulistas. Ou os Grandes Números e a Falência do Debate sobre a Metrópole*.
- MARQUES, Eduardo & TORRES, Haroldo (orgs). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Senac, 2005.
- MARQUES, E. SARAIVA, C. e TORRES, H.G. *Favelas no Município de São Paulo: estimativas de população para os anos de 1991, 1996 e 2000*. ANPUR, 2003.
- MARQUES, Eduardo. "A dinâmica imobiliária de incorporação em período recente". In: MARQUES, Eduardo & TORRES, Haroldo (orgs). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Senac, 2005.
- MARTINS, M. L. R. R. *Moradia e Mananciais: tensão e diálogo na metrópole*. São Paulo: FAUUSP/ FAPESP, 2006.
- MENDES, Denise e CARVALHO, Maria Cristina Wolff de. "A ocupação da Bacia do Guarapiranga: perspectiva histórico-urbanística" In: FRANÇA, Elizabete (coord). *Guarapiranga – recuperação urbana e ambiental no município de São Paulo*, São Paulo: M Carrilho Arquitetos, 2000, p. 39-65.
- NOGARA, Mônica de Azevedo Costa. *Conflitos socioambientais na Justiça: da formulação das normas à ação do poder judiciário no conflito entre os direitos à moradia e ao meio ambiente em assentamentos irregulares, um estudo de jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo (1985 a 2006)*. Dissertação de mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2008.

- MEYER, R. M. P., GROSTEIN, M. D. & BIDERMAN, C. *São Paulo Metrópole*. São Paulo: EDUSP/Imprensa Oficial, 2004.
- LABHAB-FAUUSP/ISA. *Impactos urbanísticos do Trecho Oeste do Rodoanel Mario Covas: estudo preliminar*. São Paulo: FAUUSP/ISA, 2005.
- ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei*. São Paulo: Nobel, 1997.
- SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de, PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. "Habitação em São Paulo". In: *Estudos Avançados*. São Paulo, Mai/Ago. 2003, vol.17, no. 48, p.167-183.
- SANTORO, Paula Freire. "Cantinho do Céu, Grajaú, São Paulo: uma história da ocupação". In: *Relatório Unicef*. São Paulo: Instituto Pólis, 2007. (mimeo).
- SANTORO, Paula Freire e WHATELY, Marussia. "Minuta de Lei Específica para Billings: uma lei de expansão urbana ou de proteção ambiental?". In: WHATELY, M. et al.. *Manancias: uma nova realidade?* São Paulo: Instituto Socioambiental, 2008, p.159-193.
- SEABRA, Odette. *Meandros dos rios nos meandros do poder. Tietê e Pinheiros valorização dos rios e das várzeas na urbanização de São Paulo*, Tese de Doutorado, FFLCH, São Paulo: 1987.
- SEABRA, Odete e SPÖRL, Andréa. A lei de proteção aos mananciais versus a prática social de ocupação na bacia do Guarapiranga. In: *Revista do Departamento de Geografia – Geografia 11*, São Paulo: 1997 p.113-133.
- SEHAB - Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano/PMSP. *Plano Municipal de Habitação (versão para debate)*. São Paulo, agosto de 2003. (relatório)
- SILVA, Helena M. Menna Barreto. *Terra e moradia: que papel para o município?*. Tese de Doutorado. São Paulo: FAUUSP, 1997.
- TAGNIN, Renato Arnaldo e MAGALHÃES, Edmundo de Werna. "O tratamento da expansão urbana na proteção aos mananciais". São Paulo, EPUSP, 2001. (Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, BT/PCC/278).
- TORRES, H. G. e MARQUES, E. "Fronteira Paulistana". In: MARQUES, Eduardo & TORRES, Haroldo (orgs). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Senac, 2005.
- VICTORINO, Valério Igor P. "Monopólio, conflito e participação na gestão dos recursos hídricos." *Ambient. soc.* [online]. 2003, vol.6, n.2, pp. 47-62.
- UEMURA, Margareth Matiko. *Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga. Alternativa para a proteção dos mananciais?*. Dissertação de Mestrado. Campinas: Faculdade de Arquitetura da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2000.
- URBAL/LABHAB/PMSP. *O acesso ao solo e à habitação social em cidades grandes de regiões metropolitanas da América Latina e Europa*. São Paulo, 2006.
- WHATELY, Marussia; SANTORO, Paula Freire; DIAS, Telma Stephan. "Os mananciais são menos urbanizados do que se imagina". In: WHATELY, M. et al. *Manancias: uma nova realidade?* São Paulo: Instituto Socioambiental, 2008, p.129-158.
- WHATELY, Marussia; SANTORO, Paula Freire; FERRARA, Luciana Nicolau; BAJESTERO, Fernanda. *Manancias: uma nova realidade?* São Paulo: Instituto Socioambiental, 2008.
- WHATELY, Marussia; SANTORO, Paula Freire; TAGNIN, Renato Arnaldo. *Contribuições para a elaboração de leis específicas de mananciais: o exemplo da Billings*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2008.

O miolo deste livro foi impresso em papel offset 90 g/m², fabricado pela International Paper do Brasil, e certificado pelo Programa Brasileiro de Certificação Florestal (Cerflor), cujo conjunto de normas visa à certificação do manejo florestal e da cadeia de custódia de produtos de origem florestal.

impressão e acabamento
Litokromia

tiragem desta edição
1500 exemplares



Embora os mananciais em São Paulo não sejam tão urbanos quanto parecem, o tema urbano é fundamental para se compreender como chegamos a situação atual, onde grande parte da ocupação urbana precária dá-se sobre as áreas produtoras de água que abastece a metrópole. Só na região Sul da cidade, cerca de 971 mil pessoas ocupam os mananciais, dessas aproximadamente 21% mora em favelas e 27,24% em loteamentos precários. Essa publicação procura compreender como se deu essa ocupação a partir das mudanças econômicas, sociais e urbanas a partir dos anos 1970.

Para abordar esse tema, está organizada em três partes: a primeira constrói um breve histórico da ocupação dos mananciais; a segunda apresenta um diagnóstico atual da habitação na região; a terceira investiga as intervenções a partir de programas públicos, o Programa Guarapiranga (1993-2000) e o Projeto Mananciais (2007-hoje).

O texto foi desenvolvido no âmbito do *Projeto Ambientes Verdes e Saudáveis: construindo políticas públicas integradas na cidade de São Paulo* (PAVS) do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), desenvolvido pelo ISA juntamente com a Secretaria do Verde e Meio Ambiente (SVMA). Seu conteúdo é relevante para gestores públicos, acadêmicos e cidadãos que monitoram políticas públicas de habitação, saneamento e meio ambiente.

