

PÓS-REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA E SEUS EFEITOS SÓCIO-AMBIENTAIS.

Sonia Lima de Oliveira

Rosangela Staurenghi

O Município de São Bernardo do Campo localizado na sub-região sudeste da Região Metropolitana da Grande São Paulo, destaca-se no cenário econômico brasileiro como o décimo segundo maior PIB do país e o segundo do Estado de São Paulo, sendo ainda, o maior centro consumidor da região do ABC paulista, contando 750 mil habitantes (IBGE/2000).

Apresenta-se, também, como um dos maiores parques industriais metropolitanos, com uma diversificada base produtiva onde a presença de seis fábricas de automóveis exerceu, durante décadas, forte atrativo populacional pela busca do emprego qualificado.

O Município, com uma área territorial de 406Km², possui 52,67% de seu território em área de proteção aos mananciais da represa Billings, reservatório artificial construído na década de 20 pela Light and Power para geração de energia elétrica na usina de Henry Borden no município de Cubatão. Outra parcela significativa encontra-se dentro do Parque Estadual da Serra do Mar, com prejuízos ainda maiores para o crescimento urbano.

O vertiginoso crescimento da região metropolitana de São Paulo, hoje com 14 milhões de habitantes, determinou há poucos anos a priorização do reservatório para abastecimento público. Não obstante, esse imenso manancial, com espelho d'água de 10.814,20 há., está ameaçado pela

poluição drenada pelos rios Tietê e Pinheiros e pela ocupação desordenada de seu entorno.

Em São Bernardo, áreas de mananciais da represa Billings já vinham sendo ocupadas há décadas por atividades extrativistas ou para o lazer. A partir de 1988, porém, houve um intenso processo de ocupação desordenada por loteamentos clandestinos destinados à população de baixa renda. Os principais danos ambientais verificados foram o desmatamento, a impermeabilização do solo e a geração de esgotos. A urbanização desordenada gerou ocupações em áreas de risco e insalubres e insuficiência de áreas verdes e institucionais. Implantados em desacordo com as leis estaduais de proteção aos mananciais, que não permitem a regularização desses loteamentos, a população neles instalada sofre com a falta de infraestrutura e com a violência típica da ausência do Poder Público.

No plano metropolitano as principais causas da ocupação desordenada relacionam-se à insuficiência de políticas públicas ambientais e habitacionais para a população de baixa renda e ao desinteresse pela preservação dessas áreas em vista do uso pouco nobre das águas do reservatório, para geração de energia.¹

¹ Embora espantoso pelas proporções e conseqüências, o problema não é novo. Nabil Bonduki, in “Origens da Habitação Social no Brasil”, págs. 281 a 306, Ed. Estação Liberdade, 1998, revela que a partir da década de 1940, “em conseqüência da crise habitacional, da reestruturação do mercado rentista e da incapacidade do Estado em financiar ou promover a produção de moradia em larga escala”, consolidou-se o auto-emprego da moradia popular, baseado no trinômio loteamento periférico, casa própria e auto-construção, adotado em praticamente todas as grandes cidades brasileiras. Desde então, não houve vontade política do Estado para conter o processo, que garantia dois objetivos buscados pela elite: desadensar e segregar. Na década de 50, às vésperas da eleição direta, iniciou-se o processo de oficialização das ruas e de

No plano local, verificamos que a ocupação ilegal foi estimulada por imobiliárias com a finalidade de venda comercialmente lucrativa das glebas sujeitas a severas restrições ambientais, pela conduta ilegal de alguns poucos candidatos a cargos públicos, bem como pelo clientelismo político.

As primeiras ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público visando a paralisação da atividade ilegal e recuperação ambiental através de desfazimento de loteamentos datam de 1989. As decisões judiciais liminares que obrigaram à paralisação dos empreendimentos não foram cumpridas pelos loteadores e pelos administradores públicos municipais e, assim, ao final da longa tramitação processual, constatava-se a implantação de um bairro, algumas vezes com obras públicas realizadas às vésperas de eleições.

Com a mudança do governo municipal em 1997 e a reestruturação da promotoria cível de São Bernardo do Campo buscamos integrar os órgãos de fiscalização ambiental e as polícias civil e ambiental. Como resultado da ação conjunta um loteamento novo foi rapidamente identificado e autuado. Apesar das providências administrativas e de ação judicial, as obras prosseguiram. Em meados de 1998 o loteamento, ainda em fase de construção de casas, foi demolido, com grande alarde da imprensa. A partir de então, foram raras as tentativas de implantação de novos loteamentos

infra-estrutura urbana no município de São Paulo, aparentemente responsável pelo sucesso eleitoral de Jânio Quadros ao governo do Estado. Em 1962, segundo o mesmo autor, viria nova anistia e assim por diante, estabelecendo-se uma certeza e uma tradição: “quem conseguia comprar e ocupar um pequeno pedaço de terra num loteamento qualquer ingressava em um processo que, mais cedo ou mais tarde, lhe garantiria, com grandes sacrifícios na sua qualidade de vida, mas a um custo reduzido, a propriedade da casa e o acesso aos serviços urbanos.”

clandestinos. Restavam a recuperação dos loteamentos implantados e a punição dos envolvidos. Foram priorizados pela promotoria os inquéritos policiais de loteamento e crimes ambientais e as ações civis visando novos loteamentos clandestinos. O Ministério Público vem sustentando a responsabilização por improbidade administrativa de agentes políticos coniventes. Porém, o efeito mais visível dessas ações foi a presença das comunidades na Promotoria e na Prefeitura, temerosas de que seus loteamentos pudessem ter o mesmo destino do loteamento demolido.

Por volta de 1998, uma decisão judicial que determinava a recuperação ambiental de um loteamento clandestino de grandes proporções, passou a ser executada pelo Município. Além da demolição de algumas construções situadas em área de preservação permanente, a decisão determinava a criação de áreas de permeabilidade. A comunidade local foi estimulada para a construção de calçadas gramadas e arborização urbana. O resultado estético proporcionado pelas calçadas gramadas estimulou a repetição espontânea pelos bairros vizinhos e o projeto transformou-se em programa de governo municipal denominado Bairros Ecológicos.

O programa, mais do que estimular a execução de calçadas e arborização urbana pela população, objetiva informar e capacitar o morador da área de proteção aos mananciais sobre a importância da região para a produção de água para abastecimento.

As áreas de proteção aos mananciais da represa Billings são protegidas por duas leis estaduais, 898/75 e 1172/76, atualmente em processo de revisão. Elaboradas na forma de comando e controle pelo Estado, essas normas serão substituídas por leis específicas para cada sub-bacia hidrográfica, elaboradas e fiscalizadas por colegiados constituídos por representantes do Estado, Municípios e Sociedade Civil, nos moldes da legislação de recursos hídricos, conforme diretrizes da lei 9.866/97. Até a

promulgação das leis específicas, a Lei 9866/97 autorizou, em seu artigo 47, a execução de 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.

O Decreto 43.022, de 07 de abril de 1998, que regulamentou o artigo 47, definindo as obras do plano emergencial de recuperação dos mananciais (fornecimento de água, energia elétrica, contenção de erosão e revegetação) previu, em seu art. 7º., a elaboração pelos órgãos proponentes das obras, de compromissos de não expansão e não adensamento com as comunidades irregularmente instaladas beneficiadas pelas obras.

Desde a demolição do loteamento acima tratado, as comunidades são atendidas na Promotoria para orientação jurídica a respeito de suas ocupações e seus responsáveis. Nesses encontros, o compromisso de ajustamento de conduta firmado pelas as comunidades é fortalecido como uma etapa da regularização, que será ou não autorizada pela lei específica ainda em elaboração e como condição imprescindível para a execução de obras públicas.

Os compromissos de não expansão e não adensamento previstos em Decreto transformaram-se em compromissos de ajustamento de conduta firmados pelo Ministério Público com as comunidades e o Município tendo por objeto a recuperação ambiental e urbanística possível dos assentamentos.

O art. 5º., parágrafo 6o. da lei 7347/85 que disciplina a ação civil pública, autoriza os órgãos públicos legitimados a tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

O primeiro compromisso previu “congelamento” de lotes, criação de áreas de permeabilidade nas calçadas, arborização urbana e gestão de uma área de preservação permanente (ou de primeira categoria, de acordo com as leis estaduais de proteção aos mananciais) do loteamento; as discussões avançaram para o tratamento de esgotos local, custeado pelos moradores e atualmente, para a formulação de programas de geração de renda.

Comunidades em situações de ocupação mais complexas são estimuladas a contratarem projetos técnicos de recuperação ambiental e urbanística para a celebração do termo. No decorrer da elaboração desses projetos, a comunidade é orientada a participar, resolver dúvidas e colaborar com alguma atividade de recuperação ambiental.

Nos encontros da Promotoria com as lideranças comunitárias, o Estatuto da Cidade é apresentado como uma nova solução para as comunidades que ocupam glebas das quais não possuem título de domínio. De fato, a usucapião coletiva é particularmente interessante para esse tipo de ocupação onde a permanência das construções e o adensamento existente dependem de solução legislativa fundamentada em um plano técnico de desenvolvimento e proteção ambiental (PDPA), em elaboração.

A recuperação ambiental e urbanística proposta até o momento é orientada pelo Projeto Billings, elaborado em 1997 pelo Governo do Estado de São Paulo para subsidiar a contratação de empréstimos necessários à intervenção do Poder Público nessas áreas.

Os resultados do trabalho com as comunidades são surpreendentes. Além de uma mudança de conduta da população, agora voltada para a preservação ambiental de seu entorno mais próximo, os órgãos de fiscalização são rapidamente informados sobre atividades ilícitas e as intervenções de saneamento do poder público são mais bem compreendidas.

Há uma sincera demanda da população por tratamento de esgotos – o que é muito importante se observarmos que a região do ABC tem apenas 1,2% de seu esgoto tratado. A capacitação dessa população é fundamental para a formulação das políticas públicas ambientais e de saneamento, área em que o Ministério Público não encontra ressonância no Poder Judiciário.

Quando analisamos o papel do Ministério Público em todo o contexto, observamos que ele é apenas uma pequena parcela de uma atividade desenvolvida pelo Município e, principalmente, pelas lideranças comunitárias. Mas essa contribuição é tida como imprescindível em razão da confiança gerada pela orientação jurídica fornecida por uma instituição desligada da política partidária e que tem, por vocação constitucional, zelar pelo cumprimento das leis.

Não há como negar que a traumática demolição de um loteamento, no ano de 1998, através de ação movida pelo Ministério Público, impôs severos limites a uma atividade que ignorava lei, recursos naturais e planta planialtimétrica. A busca por soluções alternativas à punição legal máxima foi o móvel inicial das comunidades para as atividades de recuperação.

Porém, essas atividades desvendaram uma nova paisagem urbana, criaram espaços de convivência resgatando relações de vizinhança esquecidas no tempo. O objetivo comum suplantou as divergências pessoais levando a população a discutir em assembléias as propostas de trabalho do bairro e a trocar experiências com outros bairros.

A população excluída da cidade legal acredita que tem uma dívida ambiental a resgatar. E empenha-se com dedicação e seriedade neste

trabalho. Assim agindo, assume um papel social atual e valorizado pela cidade legal: o de agente de recuperação e preservação ambiental.

A consciência da capacidade de mudar a calçada, o bairro e a região onde moram objetivando a recuperação de recursos naturais, tem levado lideranças locais a disputar entre si e com líderes comunitários da região metropolitana a representação da sociedade civil, na qualidade de usuários de água, no Comitê de Bacias do Alto Tietê-Billings.

O objetivo inicial da promotoria, de cumprir o princípio do poluidor-pagador através de compromissos de ajustamento de conduta, tem propiciado a participação das comunidades em ações concretas de recuperação ambiental; algumas das exigências contidas nos compromissos geram polêmica, obrigando ao debate e ao conhecimento de deveres, direitos, técnicas, negociações, estratégias políticas. Nada menos do que o necessário para a gestão democrática da cidade.

Por outro lado, o atendimento ao público e a formulação de termos de ajustamento de conduta são tipicamente funções institucionais fundamentadas no poder de composição de conflitos. Deve-se reconhecer que o trabalho da Promotoria de Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo em São Bernardo do Campo desenvolve-se num espaço deixado por políticas públicas mais amplas que não encontram consenso (interesses conflitantes de órgãos do Estado ou do Estado com os Municípios ou destes com a sociedade civil) ou recursos financeiros para sua implementação.

Mas há uma exigência premente da população irregularmente instalada por infra-estrutura e regularização e, ao mesmo tempo, uma imperiosa necessidade de recuperação ambiental da bacia hidrográfica – dois interesses que, bem conduzidos, podem levar a ocupações urbanas

sustentáveis em curto ou médio prazo, dando tempo para que políticas públicas mais abrangentes possam ser avaliadas e implementadas.

A participação comunitária reflete-se significativamente sobre a manutenção das intervenções urbanísticas ao longo do tempo. As atividades desenvolvidas em grupos para a arborização urbana, limpeza da orla do reservatório, das drenagens naturais, controle e fiscalização da qualidade das águas do reservatório e seus afluentes se multiplicam, mesmo reconhecendo-se a necessidade de acompanhamento permanente do Poder Público. Da mesma forma, grupos se organizam para a discussão de assuntos de interesse regional como a implementação do Estatuto da Cidade e as intervenções do rodo-anel metropolitano.

Os resultados positivos dessa forma de gestão possibilitaram a formulação de algumas propostas para a elaboração da lei específica da Billings. Assim, parece-nos possível propor que as intervenções em APRM devam ser precedidas de: 1) Organização social comunitária por bairro, loteamento ou gleba. 2) Investigação sobre a situação fundiária e levantamento histórico da ocupação e os seus responsáveis diretos e indiretos, incluindo-se análise das providências adotadas pelo Poder Público na fiscalização da área ao longo dos anos, contando com depoimentos dos ocupantes mais antigos e fotografias existentes. Ao final do procedimento, deverá ser remetida cópia dos autos ao Ministério Público da comarca e ao Banco de Dados do Sistema Integrado de Gerenciamento da APRM. 3) Orientação da população envolvendo: a) informação sobre a situação fundiária, os responsáveis pela ocupação, a irregularidade da ocupação e as providências necessárias à regularização, se viável; levantamento das áreas de risco e de restrição à ocupação, função social da propriedade em APRM, procedimentos de recuperação ambiental e urbanística; b) educação ambiental. 4) Gestão compartilhada: todas as intervenções devem ser previamente informadas e acompanhadas pela população que será estimulada

a propor e executar soluções para o controle da expansão e adensamento da ocupação. 5) Operação consorciada: os ocupantes devem, obrigatoriamente, assumir parte das providências e custos da recuperação ambiental e urbanística. 6) Programa de Geração de Renda: as intervenções deverão ser precedidas de cadastramento e de levantamento sócio-econômico e conterão, obrigatoriamente, programas de geração de emprego e renda, prioritariamente com atividades voltadas à proteção e recuperação ambiental. 7) Estudo dos impactos positivos e negativos da intervenção sobre a gleba e a micro-bacia, com ênfase sobre o controle da expansão e do adensamento e sobre a produção de água em seus aspectos de qualidade e quantidade. 8) Desenvolvimento de técnicas para garantia da permeabilidade do solo; contenção de erosão; arborização urbana; redução, disposição e coleta de resíduos sólidos; coleta e tratamento de esgotos, controle da ocupação e adensamento através de compromissos com a comunidade e do uso de tipologias especiais. 9) Monitoramento dos resultados das intervenções, em conjunto com a população beneficiada por até dois anos após o término das intervenções. 10) Controle e desadensamento da ocupação quando necessário, que respeitará a moradia nas condições previstas no artigo 183 da Constituição Federal, e particularmente: a) o congelamento de lotes vagos; b) demolição de construções irregulares erigidas em áreas de restrição à ocupação; c) demolição de unidades desocupadas; d) demolição de unidades destinadas exclusivamente para geração de renda; e) demolição de unidades ocupadas por pessoas que possuam moradia para si ou de sua família em outro local. As providências tendentes ao cadastramento, controle e desadensamento da ocupação assim como o monitoramento das intervenções deverão ser documentadas ou arquivadas em meio digital e enviadas ao Banco de Dados do Sistema Integrado de Gerenciamento da APRM. 11) O processo de regularização fundiária priorizará a qualidade ambiental e, em particular, a produção de água em quantidade e qualidade, empregando, sempre que possível, instrumentos econômicos para a obtenção

dos padrões de sustentabilidade, como IPTU progressivo, transferência do direito de construir, etc.

Embora as práticas de gestão ambiental dos assentamentos ilegais de São Bernardo tenham sido desenvolvidas a partir de circunstâncias e experiências locais, elas podem ser replicadas e incorporadas às normas gerais, encontrando fundamento na Agenda 21, Capítulo 07, que trata da Promoção do Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos Humanos² e no art. 225 “caput” da Constituição Federal que impõe à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao Poder Público o dever de promover a conscientização pública para a preservação do meio ambiente. O Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, em seus artigos 1º. e 2º. estimula a busca do equilíbrio ambiental dos assentamentos urbanos bem como a gestão democrática por meio da participação da população na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

² O capítulo 7, ítem 20 da Agenda 21 orienta as cidades, quando apropriado: a) *institucionalizar uma abordagem participativa do desenvolvimento urbano sustentável, baseada num diálogo permanente entre os atores envolvidos no desenvolvimento urbano (o setor público, o setor privado e as comunidades), especialmente mulheres e populações indígenas.* b) *melhorar o meio ambiente urbano promovendo a organização social e a consciência ambiental por meio da participação das comunidades locais na identificação dos serviços públicos necessários, do fornecimento de infra-estrutura urbana, na melhoria dos serviços públicos e da proteção e/ou reabilitação de antigos prédios, locais históricos e outros elementos culturais. Paralelamente, devem ser estabelecidos programas de “obras verdes” com o objetivo de criar atividades auto-sustentadas de desenvolvimento humano e oportunidades de emprego tanto formais como informais para os moradores das áreas urbanas que tenham baixa renda. ... g) habilitar grupos comunitários, organizações não governamentais e indivíduos a assumir a autoridade e a responsabilidade pelo manejo e melhoria de seu meio ambiente imediato por meio de instrumentos, técnicas e critérios de participação incluídos no conceito de conservação do meio ambiente.*

Do ponto de vista jurídico, os termos de ajustamento de conduta se prestam a documentar as providências negociadas com as comunidades e o Poder Público. Algumas dessas providências poderão, futuramente, quando da regularização fundiária e registrária dos assentamentos, constar de cláusulas urbanísticas convencionais ou das leis que instituírem ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social.

Conclusão:

A qualidade dos efeitos sócio-ambientais das intervenções tendentes à regularização urbanística depende do trabalho de orientação da população e da administração pública sobre os danos produzidos pela ocupação irregular, o planejamento da intervenção e o monitoramento dos resultados pretendidos.

O combate às causas das ocupações ilegais deve ser priorizado através da formulação de políticas adequadas de planejamento urbano, habitação social e preservação ambiental.