



# XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

---

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

---

## INTEGRAÇÃO ENTRE POLÍTICAS URBANAS E AMBIENTAIS NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO: AVANÇOS E DESAFIOS

**Angélica Tanus Benatti Alvim** (Universidade Presbiteriana Mackenzie) - [abalvim@uol.com.br](mailto:abalvim@uol.com.br)  
*Arquiteta e Urbanista, Mestre e Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela FAU/USP, Professora, pesquisadora e Coordenadora da Pós - Graduação da FAU / Mackenzie*

**Volia Regina Costa Kato** (Universidade Presbiteriana Mackenzie) - [vrkato@uol.com.br](mailto:vrkato@uol.com.br)  
*Socióloga, Mestre pela FSC/USP, doutoranda na FAU/Mackenzie, Professora e Pesquisadora da FAU/Mackenzie.*

## **Introdução**

Este artigo discute o processo de integração entre políticas urbanas e ambientais recentes que configuram um campo de forças complexo e conflituoso, engendrado historicamente por objetivos, processos concretos e mecanismos políticos institucionais específicos. Parte-se do pressuposto que a integração de tais políticas se traduzem hoje em grandes desafios à simultaneidade necessária de resolução de demandas urbanas e de garantia de sustentabilidade, sobretudo nessas áreas que abrigam os mananciais de abastecimento de água de grande parcela da população metropolitana.

A partir da Constituição Federal de 1988 os recursos naturais, particularmente a água, passam a ser centro das atenções das políticas ambientais (entendidas aqui de forma integrada – incluindo meio ambiente, saneamento, recursos hídricos e energia). Se a escassez da água tende a ser mais severa no futuro, colocando em risco a sustentabilidade do próprio desenvolvimento socioeconômico e indica a necessidade de serem preservados os mananciais de abastecimento; as dificuldades de acesso à habitação em áreas urbanizadas da cidade e a ausência de políticas públicas, particularmente urbanas, habitacionais e de infraestrutura de saneamento, voltadas para a população mais pobre, acabam por induzir a ocupação de áreas impróprias para urbanização, contribuindo para acirrar os conflitos entre a preservação ambiental e o direito à moradia.

Do ponto de vista ambiental, a preservação de áreas protegidas, sobretudo das áreas de mananciais, depara-se por um lado, com conflitos históricos político-institucionais e de gestão, envolvendo legislações, regulamentos e ingerências de instâncias diferenciadas de Poder Público – federal, estadual e municipais e por tal motivo, os projetos de preservação desenvolvem-se de forma não convergente, desarticulada, ou fundados na instabilidade de acordos de médio e longo prazos. Por outro lado, há enorme lacuna na percepção integrada destas áreas e, conseqüentemente, na implementação de políticas e projetos de intervenção capazes de incorporar, tanto seus atributos ambientais, de forma a preservá-los, quanto suas dinâmicas sociais e preexistências urbanas.

Isso pressupõe o entendimento das possibilidades de convergência entre os instrumentos de regulação e projetos de intervenção no espaço protegido, e a realidade de cada uma dessas áreas. Ainda que se considere a persistência muitas vezes contenciosa de concepções diferenciadas, construídas historicamente no campo das políticas ambientais e urbanas, e coloca-se hoje como necessidade eminente, a consolidação de consensos e posturas quanto ao que se entende por preservar, recuperar ou mesmo ocupar áreas ambientalmente protegidas.

Nesse sentido, ao quadro atual de extensa ocupação das áreas periféricas acresce os desafios ambientais contemporâneos a “velhas questões urbanas” não equacionadas, de déficits de: habitação, saneamento básico, controle do uso da terra, transporte coletivo, e

outras típicas de um momento histórico de ampliação dos direitos sociais desde o pós-guerra (COSTA, 2000, grifos da autora). Acentua-se, desse modo, a diferença de perfil, do que é subjacente aos problemas urbano-ambientais, entre os países desenvolvidos e os países emergentes. Nessas considerações, se hoje, definir e tratar conjuntamente os problemas urbanos e ambientais coloca-se como necessidade inquestionável, acima de qualquer modismo, no caso da sociedade brasileira “[...] presencia-se uma dolorosa queima de etapas, em que sequer houve acesso à regularização urbana de forma universal e já foram discutidos os efeitos do neoliberalismo desregularizador sobre a precária qualidade de vida urbana”. (*Ibid.*, p. 59)

É nesse panorama que emergem os desafios do presente e os embates necessários entre as políticas ambientais e as políticas urbanas, no sentido da construção de alternativas capazes de contemplar os interesses públicos em sua dupla dimensão: a demanda de água para abastecimento humano e suporte econômico, e as demandas sociais de habitação e de qualidade de vida urbana.

Situadas no âmbito destes dilemas, as reflexões apresentadas neste artigo constituem o resultado de uma ampla pesquisa<sup>1</sup> que aborda a relação entre a urbanização e o meio ambiente, por meio da discussão da legislação ambiental específica que incide sobre as áreas de proteção de mananciais na Região Metropolitana de São Paulo – RMSP e seus possíveis desdobramentos e articulações com as políticas urbanas.

Com efeito, no caso da RMSP, o problema assume enormes dimensões, revelando uma histórica defasagem das políticas de proteção e conservação ambiental, das habitacionais e das urbanas. Nesta metrópole, a escassez da água e a poluição dos maiores reservatórios de abastecimento tendem a se agravar, em decorrência da intensa urbanização e dos assentamentos precários que ocupam paulatinamente suas áreas protegidas desde a década de 1960. Tais conflitos evidenciam um significativo impasse entre o histórico processo de urbanização da metrópole e as políticas públicas, particularmente as ambientais (legislação de Proteção dos Mananciais) e as urbanas (Planos diretores municipais, políticas setoriais de habitação e de infraestrutura de saneamento ambiental).

No âmbito das áreas de proteção dos mananciais da RMSP, desde meados da década de 1990, o Estado vem buscando implementar um novo modelo de planejamento e gestão desse território, considerando a bacia hidrográfica como unidade de intervenção (Lei Estadual nº 7.633/1991) e instituindo uma nova lei de proteção e recuperação dos mananciais (Lei estadual nº 9.866/1997) que demanda legislação específica para cada unidade hídrica. Paralelamente, os municípios vêm elaborando novas legislações urbanas (Planos Diretores e demais instrumentos da política urbana) por determinação da Lei Federal nº 10.250/2001, o Estatuto da Cidade, que o caso daqueles que situam-se em áreas

de mananciais da RMSP devem ser compatibilizados com as orientações das legislações específicas, o instrumento ambiental.

Tendo como pressuposto que, em uma sociedade democrática, devem ser trazidas a público e continuamente avaliadas as políticas públicas em vigor, confrontando-se os conflitos e os resultados positivos decorrentes, emerge a necessidade de aprofundamento e entendimento desse processo, que somente agora, quase uma década e meia após sua implementação inicial, podem-se perceber alguns resultados.

Na perspectiva de análise sobre os rumos das interfaces entre políticas ambientais e urbanas e sob a referência empírica as sub-bacias Guarapiranga e Billings<sup>2</sup>, localizadas na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, região que quase coincide com a RMSP, coloca-se neste artigo uma questão central: em que medida os novos instrumentos urbanísticos propostos para os municípios inseridos em área de proteção dos mananciais das duas sub-bacias, particularmente os planos diretores municipais, incorporam princípios de recuperação, conservação e preservação, vigentes nas novas legislações de proteção e recuperação ambiental em curso. Esta indagação remete ao panorama atual de efetiva integração das políticas públicas como um processo que desafia as tendências históricas de tratamento das questões urbanas e ambientais de modo setorizado e independentes.

## **1. Políticas urbanas e ambientais: marcos legais e os desafios de integração**

O final da década de 1980, do ponto de vista dos marcos regulatórios legais traz importantes avanços nos campos das legislações urbanas e ambientais no Brasil. Os princípios dessas políticas públicas, estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, associados à descentralização político-administrativa e à redemocratização da sociedade, buscam equacionar os deflagrados problemas urbanos e ambientais, a degradação dos recursos hídricos, o acesso à moradia, entre outros problemas latentes nas cidades brasileiras.

Apesar de a legislação brasileira ser avançada no que diz respeito às políticas de meio ambiente, de recursos hídricos e de desenvolvimento urbano, o principal desafio diz respeito a como implementar um caminho que busque a permanente integração entre elas, de tal modo que seja possível equacionar os principais conflitos, urbanos e ambientais, que ocorrem principalmente em áreas intensamente urbanizadas.

Na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), o avanço da urbanização, nas últimas décadas, em direção às áreas frágeis ambientalmente, particularmente as que abrigam os mananciais de abastecimento de água, vem acirrando pressões sobre as políticas públicas, ambientais, regionais e urbanas em termos de agilidade e capacidade de integração (ALVIM; KATO, 2009).

Observa-se que, se de um lado, as regulações ambientais no âmbito federal se ampliam e se consolidam desde a segunda metade dos anos de 1970, por outro, o reconhecimento institucional do viés urbano dos problemas ambientais é historicamente mais recente, articulado a novas formas de gestão estabelecidas pelos instrumentos constitucionais de descentralização político-administrativa que conferem aos municípios um estatuto estratégico de regulação sobre o uso e ocupação do solo no território e sobre as políticas urbanas (Ibidem).

Nesta perspectiva, conforme Kato et al (2008), os princípios das políticas ambiental e urbana, estabelecidos pela Constituição de 1988, voltados para o equacionamento dos graves comprometimentos dos recursos ambientais e iniquidades urbanas, representam consistentes avanços no sentido da institucionalização de padrões de gestão participativos com pressupostos de integração entre instâncias de poder.

Entretanto, a legislação brasileira, nestas áreas, assume lógicas diferentes e muitas vezes conflitantes, uma vez que a formulação e implementação de políticas de meio ambiente seguem critérios de cunho físico e ambiental e as urbanas se orientam por uma gama mais complexa de questões sociais e de produção do espaço circunscritas no território por critérios político-administrativos. Tais padrões tendem a se contrapor por se localizarem ainda em instâncias distintas de governo, abrindo um espaço de conflito interinstitucional onde, as possibilidades de integração e convergência passam a depender de práticas políticas de consenso em torno de soluções negociadas.

No Brasil, segundo Alvim (2007), a Constituição Federal de 1988 reforçou os caminhos distintos das políticas ambientais/hídricas e urbanas/regionais, obedecendo lógicas diferentes e muitas vezes conflitantes. Além de estarem direcionadas à objetos próprios de atuação, as políticas urbanas e regionais são de responsabilidade de entes da federação distintos – Município, Estado, União respectivamente – ou muitas vezes concorrentes. Conforme a Constituição Federal de 1988 cabe ao município a responsabilidade da política urbana, principalmente com relação ao desenvolvimento e à organização territorial, a ser definida por meio do Plano Diretor (que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição), e ao Estado, a organização regional e as políticas de caráter intermunicipal (conforme o artigo 25 da Constituição Federal). Por outro lado, as políticas ambientais e as hídricas são políticas concorrentes, ou seja, são competências comuns dos três níveis de governo; desse modo devem, quando a área em questão corresponder a dois ou mais municípios do mesmo Estado, se sujeitar ao Estado e, no caso de corresponder a municípios que estão em estados diferentes sujeitar-se à União.

Sendo assim, qualquer atuação que considere outros limites territoriais para além dos limites político-administrativos, como, por exemplo, a bacia hidrográfica, depende de negociação entre esses níveis de governo ou mesmo entre setores que atuam no âmbito desses

governos, uma vez que “no federalismo a cooperação entre o poder nacional e os poderes estadual e municipal resulta sempre de um processo de negociação, já que estatutariamente os entes são independentes” (MARTINS , 2006, p. 25).

A Política Estadual de Recursos Hídricos de São Paulo - Lei nº 7633/1991- e a nova Lei Estadual de Proteção dos Mananciais - Lei nº 9866/1997- legislações que incidem sobre os recursos hídricos do Estado de São Paulo e sobre as áreas que protegem os mananciais estaduais de abastecimento de água, incorporam a bacia hidrográfica como unidade de intervenção. Entretanto, os territórios em que atuam são também orientados por outras legislações e políticas setoriais definidas nos distintos níveis de governo em que o Brasil se organiza. Desde a instituição da nova lei de proteção dos mananciais, em 1997, a responsabilidade de planejamento e gestão das bacias hidrográficas que abrigam os mananciais de abastecimento urbano passou a ser dos comitês - fórum coordenador da bacia ou das sub-bacias (os sub-comitês como no caso da Bacia do Alto Tietê). Essas instâncias agregam além do Estado, os representantes municipais e a sociedade civil em um processo tripartite e compartilhado.

Diante desse quadro legal, a recuperação e preservação das áreas de mananciais na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) representa um importante desafio para as políticas públicas em curso.

No campo da política urbana a percepção da situação crítica em que se enquadravam as cidades já no início dos anos de 1980, resultou em um capítulo inteiro dedicado à política urbana na Constituição Federal de 1988 (Capítulo II, artigos 182 e 183). Ao definir os pressupostos de formulação e implementação da política urbana a Constituição teve como base o fortalecimento do nível local por meio da promoção da descentralização municipal, reforçando o movimento municipalista que já havia no Brasil, ampliando sua autonomia política, administrativa e financeira.

O Estatuto da Cidade firma-se como o principal marco do novo quadro institucional da política urbana brasileira, reconhecendo a importância da cidade na articulação dos processos de desenvolvimento econômico e social e valorizando o processo de planejamento urbano na esfera da ação pública. Nesse contexto, o Plano Diretor elaborado com a participação dos diferentes setores da sociedade passa a ser obrigatório para os municípios que possuem mais de 20 mil habitantes, para aqueles localizados em regiões metropolitanas e em aglomerados urbanos.

Embora o Estatuto da Cidade represente um inegável avanço na luta em prol do desenvolvimento municipal, reconhecendo a função social da cidade e da propriedade, os conflitos que extrapolam os limites político-administrativos não são devidamente tratados por esta legislação. Ou seja, ainda que o Estatuto da Cidade enfatize competência municipal sobre o controle do desenvolvimento urbano em todos os seus aspectos, quando o objetivo

é a resolução de problemas comuns, conforme a Constituição Federal, a instância de decisão é o Estado (ALVIM, 2003; 2007) a quem cabe construir fóruns de regulamentação e de gestão negociada do território.

Ambrosis (2001) afirma que não foi possível consolidar um corpo legal, no âmbito do Estatuto da Cidade, que respalde a ação do município, no sentido de orientar a dissolução de conflitos entre a autonomia municipal e os interesses regionais ou intermunicipais, principalmente em áreas metropolitanas. Sendo assim, conflitos intermunicipais relacionados ao uso do solo, saneamento, transportes, habitação, meio ambiente, recursos hídricos, entre outros, em áreas metropolitanas, devem ser geridos pelo governo estadual, por meio de um processo de coordenação e negociação das políticas urbanas setoriais e municipais, cuja eficácia, em termos de desempenho, fica na dependência da capacidade de articulação política e na disposição participativa dos diversos agentes envolvidos.

Paralelamente à construção, no Brasil, da nova agenda urbana, a partir da Constituição Federal de 1988, como já colocado, os recursos naturais, particularmente a água, passam a ser alvo das políticas públicas ambientais e, a bacia hidrográfica, a unidade territorial que deve incorporar novas diretrizes visando perseguir a sustentabilidade desse importante recurso.

A institucionalização do sistema de gestão por bacias hidrográficas advindos da política das águas paulista, por meio da Lei Estadual 7.633/1991, tem na RMSP o desafio de articular suas ações aos padrões de uso e ocupação do solo urbano e vice-versa, definido na escala local pelos municípios. Por um lado, o Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê<sup>3</sup> e os sub-comitês de bacia - Cotia-Guarapiranga; Billings-Tamanduateí; Tietê-Cabeceiras; Juqueri-Cantareira e Pinheiros-Pirapora - são responsáveis por implementar o conjunto de instrumentos de planejamento e gestão aprovados no âmbito da nova Lei de Proteção e Recuperação aos Mananciais (Lei estadual nº 9.866/1997), visando minimizar os conflitos relacionados à água. Por outro, os municípios passaram a elaborar novos planos diretores no contexto do Estatuto da Cidade, considerado o principal instrumento de orientação do desenvolvimento urbano (ALVIM; BRUNA; KATO, 2008).

É no contexto destes processos político-institucionais que devem ser entendidos os embates e convergências entre políticas ambientais e urbanas atualmente em vigor.

## **2. Assimetrias e convergências entre as políticas urbanas e ambientais nas sub-bacias Guarapiranga e Billings**

A nova lei estadual de proteção e recuperação dos mananciais, aprovada em 1997 deflagrou o processo de implementação das leis específicas nas duas principais sub-bacias que abrigam os mananciais ao sul e a sudeste da RMSP.

A sub-bacia Guarapiranga, ou Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais Guarapiranga – APRM-G, foi pioneira na aprovação da lei específica, em 2006 (Lei nº 12.233 /2006; Decreto nº. 51.686 de 2007), seguida pela sub-bacia Billings, ou APRM-B, que, recentemente, em 2009, teve sua legislação aprovada (Lei nº 13.579/ 2009 e Decreto nº 55.342/ 2010). Nessas sub-bacias, as novas legislações procuram, de maneiras distintas, equacionar os problemas relativos não somente à degradação dos mananciais, mas também às ocupações irregulares.

Um dos principais avanços na concepção do novo modelo legal previsto para as áreas de mananciais é a participação tripartite (com representação do Estado, Municípios e Sociedade Civil) e gestão descentralizada aliado às possibilidades de integração de políticas regionais, setoriais e municipais.

Os objetivos das novas leis são praticamente os mesmos: implementar a gestão participativa e descentralizada de órgãos governamentais e da sociedade civil, incentivando a implantação de atividades, compatíveis com a proteção e recuperação do manancial; integrar programas e políticas regionais e setoriais (habitação, transporte, saneamento ambiental, infraestrutura, manejo de recursos naturais e geração de renda, necessários à preservação do meio ambiente); assegurar e ampliar a produção de água para o abastecimento da população; atingir a Meta de Qualidade da Água (MQUAL) dos reservatórios; orientar e controlar o uso e ocupação do solo de acordo com cargas poluidoras definidas para ambas as Bacias e com as condições de regime e produção hídrica do manancial, estabelecendo para tanto diretrizes e parâmetros de interesse da região para a elaboração das leis municipais de uso, ocupação e parcelamento do solo, visando à proteção do manancial; buscar a adequação entre desenvolvimento socioeconômico e proteção e a recuperação do manancial, incentivando a implantação de atividades compatíveis com a proteção e recuperação do manancial; implementar a disciplina e a reorientação da expansão urbana para fora das áreas de produção hídrica e de preservação dos recursos naturais.

Norteadas pelas diretrizes da Lei estadual nº 9.866/1997, o planejamento e a gestão da sub-bacia são realizados por meio de alguns instrumentos, entre eles: o Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental - PDPA ; as áreas de intervenção e suas normas, diretrizes e parâmetros de planejamento e gestão da bacia; normas para implantação de infraestrutura de saneamento ambiental; leis municipais de parcelamento, uso e ocupação do solo; o Sistema de Monitoramento da Qualidade Ambiental; o Sistema Gerencial de Informações – SGI; o Modelo de Correlação Uso do Solo e a Qualidade da Água – MQUAL; o licenciamento, a regularização, a compensação e a fiscalização de atividades, empreendimentos, parcelamento, uso e ocupação do solo; a imposição de penalidades por

infrações às disposições da lei; o suporte financeiro à gestão; o Plano Diretor e os instrumentos da política urbana em consonância com o Estatuto da Cidade.

As duas legislações definem áreas de intervenção conforme as características de uso e ocupação das sub-bacias. Enquanto a Lei da Guarapiranga define três áreas de intervenção: Área de Restrição à Ocupação (ARO), Área de Restrição Ambiental (ARA) e Área de Ocupação Dirigida (AOD), a Lei da Billings inclui uma a mais, a Área de Estruturação Ambiental do Rodoanel – AER, uma vez que este empreendimento viário, na ocasião, já se encontrava em fase inicial de construção. A ARO são as áreas com especial interesse para preservação, conservação e recuperação dos recursos naturais da Bacia, cujos usos são restritivos. A ARA é uma área com caráter transitório que deverá ser alvo de recuperação urbana e ambiental por meio da implementação de projetos específicos, principalmente do Programa de Recuperação de Interesse Social (PRIS), de responsabilidade do município. Já a AOD subdivide-se em sub-áreas<sup>4</sup>, conforme as especificidades físicas e de ocupação das sub-bacias, aonde são definidos os parâmetros urbanísticos, de forma a orientar e disciplinar o uso e ocupação do solo destes territórios.

Em ambas as legislações preveem-se formas de regularização e licenciamento do uso e ocupação do solo, em casos que estejam em desconformidade com os parâmetros urbanísticos e normas estabelecidas pelas respectivas leis, ou mesmo pelas legislações municipais, desde que sejam implementadas medidas de compensação de natureza urbanística, sanitária ou ambiental.<sup>5</sup>

De forma diferenciada, ambas as legislações procuram apontar formas de intervenção na ocupação ilegal, considerando esta uma importante realidade a ser equacionada e, ao mesmo tempo, orientar os planos diretores municipais a redefinirem seus instrumentos em consonância com as diretrizes ambientais. A implementação dessas legislações representa hoje um avanço inegável para a realidade das áreas de mananciais não só por incorporar a dimensão urbana nas políticas ambientais, mas também por estabelecerem referenciais para a redefinição das políticas locais e setoriais. Estas, por sua vez devem considerar propostas para a regulação dos usos, ocupações e parcelamentos do solo urbano, levando em conta as necessidades de preservação e proteção do ambiente natural, particularmente dos recursos hídricos dessas bacias hidrográficas, e ao mesmo tempo, recuperarem as áreas ocupadas.

### ***2.1 Os Planos Diretores dos municípios da sub-bacias Guarapiranga e Billings***

A sub-bacia Guarapiranga, com mais de 630 Km<sup>2</sup> de área, engloba os municípios de: Cotia, Embu, Embu-Guaçú, Juquitiba, Itapeverica da Serra, São Lourenço da Serra e São Paulo, com uma população residente de cerca de 800 mil pessoas. A represa da Guarapiranga é

responsável pelo abastecimento de 3,5 milhões de habitantes da RMSP, cerca de 20% da sua população) (WHATELY, M.; CUNHA, P., 2006).

Do conjunto dos municípios, Itapecerica da Serra possui a maior parte de seu território inserido na APRM – Guarapiranga (95,97%), com 129.685 habitantes, de acordo com dados do Censo Demográfico do IBGE de 2000. São Paulo destaca-se com a maior concentração populacional da sub-bacia Guarapiranga, com 517.788 habitantes, subdividida em três subprefeituras – Capela do Socorro, M' Boi Mirim e Parelheiros.

Paralelamente ao processo de aprovação da lei da APRM - Guarapiranga (APRM-G), os municípios durante a década de 2000 revisaram seus planos diretores, por exigência do Estatuto da Cidade. Destaca-se que do conjunto, os municípios de São Paulo e Embu ainda não compatibilizaram seus instrumentos urbanísticos à nova legislação ambiental. Os demais municípios possuem novos planos diretores procurando, de certa forma, compatibilizar suas políticas urbanas à nova lei estadual de proteção e recuperação dos mananciais.

A sub-bacia Billings ocupa um território de 583 km<sup>2</sup>, sendo 108km<sup>2</sup> em espelho d'água, correspondendo a cerca de 18% da área da bacia hidrográfica (PRIME, SMA, 2005). Seu território é composto por seis municípios: São Paulo, Diadema, São Bernardo do Campo, Santo André, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Segundo dados do Censo Demográfico de 2000, a população que residia naquela ocasião nesta sub-bacia era de 865.870 habitantes. Cerca de 1,6 mil habitantes são abastecidos pela represa em seu braço Rio Grande (Ibidem).

Do conjunto dos municípios, Rio Grande da Serra possui a maior parte de seu território inserido na APRM – Guarapiranga (99,60%), com 36.284 habitantes, sendo que 34.635 residem em área de proteção dos mananciais (ibidem). São Paulo destaca-se com a maior concentração populacional, com 467.570 habitantes, subdividida em três subprefeituras – Capela do Socorro, Cidade Ademar e Parelheiros. Do conjunto de municípios todos possuem planos diretores elaborados após a Lei Federal 10.257/2001. Diadema, São Bernardo do Campo e Rio Grande da Serra reformularam seus planos diretores em 2008 e 2006, respectivamente, paralelamente à elaboração do PL da Lei específica da APRM - B. Cabe dizer que até o final de 2010 nenhum município havia revisado seu plano diretor para adequação do instrumentos à lei específica da APRM – Billings (APRM – B), uma vez que sua aprovação data de julho de 2009 e decreto regulamentador de janeiro do ano seguinte.

## ***2.2 Critérios metodológicos para análise dos dados e síntese de resultados***

No âmbito da pesquisa anteriormente referenciada, a partir do levantamento e análise de todos os planos diretores municipais vigentes que integram os municípios das sub-bacias Guarapiranga e Billings, como primeira etapa da pesquisa, realizou-se um balanço

sistematizado das interfaces entre os instrumentos urbanos e a política em curso para a área de mananciais. Considerou-se na referida análise tanto os planos diretores aprovados e revisados à luz da respectiva lei específica da sub-bacia em que se localiza o município, quanto aqueles aprovados anteriormente à instituição da mesma, visto que a além das interfaces buscou-se entender alguns aspectos, presentes no discurso da lei, que se remetem às áreas de proteção dos mananciais e aos desafios relacionados à sustentabilidade socioambiental do município em questão.

Quatro aspectos chaves, desdobrados em subitens, foram considerados fundamentais para se compreender as relações entre as políticas urbanas e a os princípios que norteiam a nova política de recuperação dos mananciais. Situando aqui de forma sintética, buscou-se identificar nos Planos Diretores Municipais os seguintes aspectos: 1. A ocorrência de incorporação das legislações estaduais de proteção dos mananciais em vigência e seus instrumentos; 2. O quanto os planos diretores explicitam princípios de sustentabilidade urbano-ambiental e a proteção dos mananciais e propõem políticas de recuperação urbana, especialmente habitacionais e de saneamento; 3. Quais os principais instrumentos urbanísticos propostos para as áreas de mananciais; 4. Se, em relação à gestão democrática, se existe referência explícita à integração de políticas públicas urbanas, ambientais, setoriais, e quais os instrumentos propostos, tanto no que se refere à articulação inter-municipal e estadual quanto aos mecanismos de participação da sociedade civil e da iniciativa privada.

Os resultados desta análise permitem situar o panorama da atual situação dos planos diretores apurando as convergências e conflitos entre os instrumentos urbanísticos municipais e os princípios que orientam a nova política ambiental em curso nas sub-bacias Guarapiranga e Billings, segundo o roteiro metodológico definido.

#### *1. Em relação às legislações de proteção dos mananciais e seus instrumentos:*

A pesquisa indicou que maioria dos planos diretores analisados não foi revisto após a promulgação das legislações específicas e, portanto ainda não estão compatibilizados com a política ambiental. Muitos ainda se subordinam às Leis Estaduais nº 898/1975 e 1.172/1976 e o Decreto Estadual nº 9.714/1977 – a LPM<sup>6</sup>, embora alguns nem as mencionem. Se por um lado, os municípios localizados na sub-bacia Billings não tiveram tempo hábil de compatibilizar seus planos diretores, pelo fato de a lei específica ter sido instituída em meados de 2009, por outro, vários municípios da sub-bacia Guarapiranga não o fizeram deliberadamente, uma vez que esta lei específica foi instituída em 2006 e regulamentada no início de 2007.

Do conjunto de planos analisados, Itapeçerica da Serra, Embu-Guaçú e São Lourenço da Serra, na sub-bacia Guarapiranga, já adequaram seus planos diretores à nova legislação ambiental. Merecem destaque os dois primeiros municípios, que incorporam, no arcabouço

norteador de seus respectivos planos diretores, princípios da nova lei, provavelmente em função do histórico de participação no sub-comitê Cotia – Guarapiranga e, devido ao fato, de ambos terem praticamente todo o território inserido em APRM-G. O PDE de Itapeçerica da Serra dedica um capítulo inteiro à adequação à lei específica da APRM-G.

São Paulo, município considerado importante, tanto sob o ponto de vista econômico, quanto pelos conflitos socioambientais decorrentes de sua intensa ocupação, incidentes nas duas sub-bacias, até a finalização desta pesquisa não havia revisado seu plano diretor e muito menos a lei de uso e ocupação do solo e planos regionais estratégicos; portanto, os instrumentos urbanísticos estão orientados pela legislação vigente da década de 1970.

A definição de instrumentos que vão ao encontro daqueles estabelecidos na Lei Estadual nº 9.866/1997 e nas legislações específicas de ambas as sub-bacias são explicitados nos planos diretores revisados. Do ponto de vista do controle da poluição hídrica, o PDE de Itapeçerica da Serra incorporou metas para a qualidade da água do reservatório, medida por meio de carga de fósforo, indo ao encontro do MQUAL definido na lei específica da APRM-G.

## *2. Em relação à sustentabilidade e proteção dos mananciais:*

A maior parte dos documentos analisados incorpora princípios de sustentabilidade e indica uma forte preocupação com a preservação e recuperação do meio ambiente, particularmente com as áreas de mananciais, propondo políticas urbanas e ambientais que buscam promover a recuperação, conservação e preservação dessa porção do território. Nos planos diretores da APRM-G revisados após 2006, a área de dos mananciais tem como função social a produção de água para consumo público, indo ao encontro da função metropolitana dos recursos hídricos.

Em todos os planos diretores, políticas públicas específicas sobre meio ambiente, saneamento e habitação são estabelecidas. Com maior ou menor ênfase os documentos indicam algumas diretrizes básicas: preocupação com o controle da expansão urbana e o avanço em direção às áreas de mananciais; promoção do adensamento das áreas consolidadas, necessidade de implantação de infraestrutura de saneamento ambiental, a definição de regras para a recuperação das áreas degradadas (particularmente devido a ocupações preexistentes situadas em mananciais), a definição de instrumentos voltados à regularização fundiária dos loteamentos e favelas, entre outros.

Além disso, a maior parte dos documentos observa as legislações de outras esferas de governo (estadual e federal), incidentes no território municipal, especialmente as que definem regras restritivas de uso e ocupação do solo em áreas protegidas - Unidades de Conservação, Parques Estaduais – e as que estabelecem regras para os recursos hídricos e restrições em áreas de primeira categoria, definidas pelas legislação estadual e federal. A observância dessas leis evidentemente não é novidade, pois cabe ao município submeter-

se, nesses casos, às legislações de instâncias superiores; porém, vale a pena lembrar que a Lei Estadual nº 9.866/1997 estabelece as AROs com a finalidade de compatibilizar as exigências de restrições de usos e preservação ambiental nas áreas legalmente protegidas, seja pelo seu significativo valor ambiental, protegendo matas primárias e parques estaduais, seja para reforçar a preservação dos recursos hídricos mediante restrição dos usos nas faixas ao longo dos cursos d'água, fazendo valer o Código Florestal.

• *3. Em relação aos instrumentos urbanísticos propostos para as áreas de mananciais:*  
De modo geral, o macrozoneamento e o zoneamento são os dois principais instrumentos utilizados para o ordenamento do territorial dos diversos municípios. Para as áreas em mananciais, o macrozoneamento busca dividir o município segundo as suas características físicas e ambientais. As zonas de uso propostas, em geral, também são compatíveis com as características de cada localidade, seja em relação à preservação e à conservação, seja em relação à recuperação das áreas degradadas, considerando-se a manutenção da moradia e sua adequação com o ambiente, com particular atenção à introdução de infraestrutura de saneamento ambiental, prevendo-se, quando necessário, a remoção de população em áreas de risco.

As principais divergências apontadas referem-se aos usos preferenciais e parâmetros urbanísticos básicos adotados nos planos municipais em contraposição àqueles adotados pelas leis específicas evidenciando-se a necessidade de compatibilização dos parâmetros definidos nas legislações municipais aos da legislações ambientais.

A maioria dos planos diretores define, para cada zona, parâmetros urbanísticos que orientam a elaboração das respectivas legislações de uso e ocupação do solo. Exceção é feita ao plano diretor de Santo André (sub-bacia Billings), que, embora disponha sobre um macrozoneamento para a área de proteção de mananciais, posterga o estabelecimento dos parâmetros urbanísticos, para depois da aprovação da Lei Específica da APRM-B. A própria Lei de Uso e Ocupação do Solo foi elaborada apenas para a área urbana consolidada. Já o plano diretor de São Bernardo do Campo estabelece um conjunto de instrumentos complexos para orientar os parâmetros da lei de uso e ocupação do solo (aprovada em 2007), envolvendo macrozonas, zonas e unidades de planejamento, e quando comparados aos da lei específica da Billings se mostram bastante distintos em várias zonas de uso. O Plano Diretor Estratégico de Itapeverica da Serra (sub-bacia Guarapiranga) estabelece parâmetros claros para a maioria das macrozonas e respectivas zonas localizadas na área urbana, com poucos conflitos em relação à nova legislação.

No caso do PDE de São Paulo, destaca-se que a definição apenas da Macrozona de Proteção Ambiental, envolvendo a área dos mananciais, poderia ser considerado um problema, visto que a ocupação desse território, na porção do município de São Paulo, se dá em intensidade variada e com usos distintos, havendo conflitos intensos em algumas

áreas. No entanto, a estratégia de definição de três macroáreas – Proteção Integral; Uso Sustentável; e de Conservação e Recuperação, indica a preocupação de serem implantadas regras diferenciadas de controle e ocupação da área de mananciais, orientando os parâmetros definidos na lei de uso e ocupação do solo que vão ao encontro das características de ocupação das distintas porções do extenso território localizado em APRM. Todos os PREs de certa forma incorporam princípios semelhantes, pois são orientados pelas diretrizes do PDE. O que difere entre eles são os detalhamentos e parâmetros, visto que têm dinâmicas de ocupação distintas.

Em relação aos parâmetros urbanísticos as legislações específicas definem lote mínimo, coeficiente de aproveitamento e taxa de permeabilidade que devem orientar os parâmetros definidos nos Planos Diretores e legislações de uso e ocupação do solo. A taxa de ocupação e outros parâmetros específicos são definidos somente no âmbito do Plano Diretor, desde que observado a relação entre os parâmetros urbanísticos definidos pelas legislações ambientais.

A comparação entre os parâmetros urbanísticos definidos para as áreas de ocupação dirigida (AOD) das APRMs e para as zonas definidas no âmbito dos planos diretores ou leis de uso e ocupação do solo indicou diversos níveis de conflitos que se dão em maior ou menor intensidade em cada município, independente se são áreas degradadas ou preservadas.

O lote mínimo é índice que se mostrou mais divergente tanto em áreas de alta densidade e, que em geral são postuladas como áreas de recuperação ambiental (ARA), quanto nas áreas de baixa densidade, ainda preservadas.

Cabe observar que no projeto de lei da APRM - G, elaborado entre 1999 e 2001, o lote mínimo proposto para as áreas ocupadas com maior intensidade era de 125 m<sup>2</sup>, reconhecendo as ocupações existentes e introduzindo mecanismos de regularização fundiária. No entanto, em função de alterações do PL na Assembleia, provavelmente devido a pressões ambientalistas, o lote mínimo exigido passou a ser 250 m<sup>2</sup>. Assim, sendo para a regularização fundiária de toda e qualquer ocupação (independente de ser ou não degradada) é necessário a definição de uma ARA articulada a implementação de um PRIS. De modo geral, os PDs já revisados dos municípios que localizam-se em APRM – G, o lote mínimo é de 250 m<sup>2</sup> para as áreas com maior incidência de ocupação. Nos demais planos, o lote mínimo que prevalece é o de 125 m<sup>2</sup>. O PD de Itapeçerica da Serra, por exemplo, foi revisado para atender as modificações da versão aprovada. Se num primeiro momento, o PD de 2001 foi elaborado considerando a realidade existente com vistas à melhoria ambiental, no processo de revisão do PDE, em 2006, a alteração do lote mínimo se alinhou com a lei específica aprovada, mas introduziu conflitos com a realidade de ocupação.

Na legislação específica da sub-bacia Billings o tamanho do lote mínimo nas porções mais ocupadas e comprometidas é de 125 m<sup>2</sup>, dimensão definida no próprio Projeto de Lei. Ao contrário do que ocorreu com a lei da Guarapiranga, uma emenda na Assembleia definiu a possibilidade de regularização de lotes menores do que 125 m<sup>2</sup> em áreas degradadas, desde que implementado pelo poder público o PRIS, independente de ser definido uma ARA. Os planos diretores da sub-bacia Billings definem em sua maioria, lotes iguais ou menores do que 125m<sup>2</sup>, como é o caso de São Bernardo do Campo. No entanto, as zonas em que há permissão de lotes de dimensões menores nem sempre coincidem com as zonas definidas pela legislação específica, evidenciando assim a necessidade de compatibilização. Nas áreas de baixa densidade, as legislações específicas determinam lotes que variam entre 5.000m<sup>2</sup> e 10.000 m<sup>2</sup>. Em relação aos planos diretores de ambas as sub-bacias, o tamanho do lote varia muito de município para município, com destaque aos PREs das subprefeituras de São Paulo, que estabelecem lotes mínimos de 10.000 m<sup>2</sup>, às vezes até superiores aos lotes estabelecidos no âmbito das legislações específicas das duas sub-bacias, impondo desse modo maiores restrições pela legislação urbana.

Para além do zoneamento, as ZEIS aparecem em todos os planos diretores como instrumento voltado à regularização fundiária, cuja função é promover a recuperação ambiental de áreas degradadas, por meio da implementação de projetos que envolvem Habitação de Interesse Social, de responsabilidade do Poder Público em parceria com a comunidade afetada. A relação das ZEIS com o PRIS, instrumento definido para as ARAs em ambas as legislações específicas, aparece de forma explícita nos PDs de Embu-Guaçu, Itapeverica da Serra, Diadema e PREs de São Paulo, muito embora estes dois últimos municípios não tenham revisado seus respectivos planos diretores após a promulgação das legislações específicas de ambas as sub-bacias. Tal fato atesta consonância no processo de elaboração dos planos diretores com as leis específicas, mesmo que existam descompassos em relação à instituição dos instrumentos enquanto leis.

Embora o PDE e a Lei de Uso e Ocupação do Solo do município de São Paulo tenham sido instituídos antes das legislações específicas, esses instrumentos estabelecem importantes ações estratégicas que visam à melhoria da qualidade ambiental intraurbana. Dentre elas, destacam-se a implantação de um conjunto de parques lineares, alguns definidos como Área de Intervenção Urbana (AIU), que podem contribuir para a preservação e manutenção das áreas de várzeas e dos solos frágeis nas áreas de proteção dos mananciais. As políticas públicas regionais, definidas pelos PREs, ao seguirem objetivos e diretrizes específicas da política de desenvolvimento urbano ambiental para cada região da cidade, detalham esse conjunto de parques lineares em conjunto com a implementação de outros instrumentos em áreas de mananciais, particularmente as ZEIS. Embora na área de mananciais sejam previsto dois tipos de ZEIS (1 e 4), ao que parece as ZEIS 4, situadas em

terrenos ou glebas não edificadas, não são objeto de preocupação por parte dos PREs analisados. O direito de preempção também aparece como um importante instrumento de viabilização dos parques lineares e outras intervenções estratégicas no município de São Paulo.

#### *4. Em relação à gestão integrada e democrática:*

A gestão integrada metropolitana aparece como questão explícita em diversos planos, com destaque para diretrizes que envolvem parcerias entre municípios vizinhos para tratamento de problemas comuns e com os setores estaduais, para resolução de problemas ligados, particularmente, ao sistema de saneamento ambiental e sistema viário, com ênfase para aqueles municípios que revisaram seus planos diretores e para o PDE e PREs do município de São Paulo.

A montagem do sistema de planejamento e gestão direcionado às ações integradas para fins de atender as exigências da nova lei de mananciais foram indicados apenas nos PDs de Embu-Guaçu e Itapeverica da Serra, sendo que este último reforça a sua necessidade para a efetiva implementação e sucesso da nova política de mananciais. Alguns municípios propõem sistemas setoriais que buscam a integração metropolitana como aqueles ligados ao saneamento ambiental (São Lourenço da Serra, Santo André entre outros).

Instrumentos que garantam a gestão participativa da sociedade também são previstos em todos os planos diretores municipais, decorrentes principalmente das exigências do Estatuto da Cidade, com destaque principalmente aos Conselhos Municipais. No entanto, em relação às questões que envolvem diretamente os mananciais a participação da população é prevista com predominância apenas no âmbito proposições de ZEIS, aliada principalmente ao aspecto da capacitação e educação ambiental.

Enfim, os elementos trazidos pela análise das políticas urbanas e ambientais, embora não possam ser generalizados, permitem antever que, do ponto de vista da institucionalização existem tendências de convergência e de adequação de objetivos em metas voltados para a preservação das áreas de mananciais. Entretanto, os conflitos observados, particularmente os relacionados aos parâmetros urbanísticos, colocam questões que vão além da preservação dos mananciais, principalmente àquelas relacionadas à adequação de uma realidade aonde existe uma população significativa morando nestas áreas e a necessidade de promover políticas de desenvolvimento urbano que de fato incorporem princípios de sustentabilidade socioambiental.

### **3. Considerações Finais**

O impasse entre a recuperação urbana e a proteção de mananciais é um embate polêmico, quando o assunto em questão é a água e o direito à moradia.

De modo geral, os danos ambientais decorrentes das ações humanas, causados pela ocupação imprópria de áreas protegidas, são enfatizados em diversas análises contextuais, em que o comprometimento dos recursos ambientais alia-se a situações de risco social. Se, por um lado, a urbanização tem alterado significativamente o ambiente, sobretudo pela forma de ocupação das áreas protegidas, por outro lado, a degradação ambiental associa-se diretamente ao processo de exclusão das camadas mais pobres, que ocupa áreas frágeis por falta de acesso a moradia digna e conseqüente falta do exercício do direito à cidade.

Na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), a escassez da água e a poluição dos maiores reservatórios de abastecimento da população tendem a se agravar, devido às ocupações irregulares e precárias que invadem as áreas de proteção dos mananciais, e que abrangem cerca de 53% do território metropolitano. As diversas formas de ocupação desse território, seja por loteamentos irregulares, clandestinos, favelas e outros, estão atualmente de tal forma consolidadas que é inconcebível a implementação de ações que busquem removê-las. Entretanto, diante da intensa degradação ambiental que hoje ameaça os recursos naturais, principalmente os recursos hídricos para abastecimento humano, buscar novas alternativas de recuperar essas áreas e implementar medidas “sustentáveis” vem constituindo verdadeiros desafios tanto à sociedade quanto ao Estado. Dentre esses desafios está a busca de outros modelos de planejamento e gestão que garantam a disponibilidade de água em quantidade e qualidade necessária às gerações futuras e que, ao mesmo tempo, implementem ações de requalificação urbana e ambiental que considerem as populações que ali habitam, as preexistências.

A implementação de um novo marco legal, nas sub-bacias Guarapiranga e Billings, representa importante avanço ao buscar-se equacionar a realidade das ocupações irregulares, implementando formas sustentáveis de recuperação e de preservação das duas sub-bacias. Entretanto, a implementação de políticas urbanas articuladas é condição fundamental para se completar o sistema de gestão das bacias e possibilitar ao município uma certa independência em relação à aprovação de empreendimentos e regularização fundiária nas áreas de mananciais, hoje ainda dependente de estrutura estadual.

A análise dos planos diretores dos municípios das sub-bacias Guarapiranga e Billings revela um significativo avanço em direção à instituição de princípios e diretrizes nos documentos elaborados, que seguem de modo articulado às diretrizes das leis específicas aprovadas, embora cada qual com suas respectivas abordagens. As diferenças refletidas nas entrelinhas das políticas públicas urbano-ambientais propostas, colocam em evidência a questão mais delicada e discutida em relação à proteção e recuperação das áreas de mananciais: preservação do meio ambiente *versus* urbanização e desenvolvimento socioeconômico.

Se, por um lado, vários planos diretores também definem políticas que procuram reverter o processo de estagnação econômica do município, provocado pela legislação de proteção dos mananciais da década de 1970, entre outros fatores, e considerando que a promoção de um desenvolvimento econômico sustentável é fator chave para a reversão do quadro de degradação urbano-ambiental, por outro lado, diversos planos abordam com objetividade os princípios definidos pelo novo modelo de ocupação dos mananciais conforme proposto na Lei Estadual nº 9.866/1997 - a Lei de Proteção e Recuperação dos Mananciais e suas legislações específicas.

É possível afirmar que, tanto as leis específicas quanto os planos diretores municipais, abrigam princípios convergentes em relação à preservação, conservação e recuperação das áreas de mananciais. Os instrumentos analisados reconhecem, com diferenças peculiares, a necessidade de se instituir um novo olhar sobre as áreas de mananciais, implementando um processo de diálogo permanente e partilhado nas distintas esferas político-administrativas, em prol da recuperação e sustentabilidade desse território e da sociedade que ali habita.

O desafio para os municípios é inicialmente adequar seus respectivos planos diretores às leis específicas em vigor. Em segundo lugar, mas não menos importante, cabe aos municípios implementar sistemas de controle e fiscalização do uso, ocupação e parcelamento do solo no território municipal, a partir de novos parâmetros e instrumentos urbanísticos próprios, articulados com os definidos pela política ambiental, estabelecendo de fato um novo marco para o planejamento e a gestão territorial compartilhada nas sub-bacias Guarapiranga e Billings.

Os importantes avanços observados resultam em propostas que convergem para a regulação dos usos, ocupações e parcelamentos do solo urbano, considerando ao mesmo tempo as demandas por preservação e proteção ambiental, e as prerrogativas traçadas pela política regional de controle dos recursos hídricos, bem como a realidade das ocupações existentes.

O reconhecimento do processo de ocupação da área de mananciais, por parte das políticas ambientais e urbanas em curso, sinaliza novos caminhos para as prefeituras municipais, pois permitem a implementação de instrumentos voltados à recuperação socioambiental de parte da área degradada e posterior regularização fundiária dos assentamentos precários existentes. Isso pressupõe ação compartilhada entre Estado, e sociedade civil, associados à implementação de projetos de intervenções que podem adquirir um caráter inovador e alternativo para população, desde que observada a melhoria das condições de qualidade ambiental, particularmente dos recursos hídricos no caso das áreas de mananciais da RMSP.

Enfim, a revisão dos instrumentos urbanísticos e a definição de consensos também são aspectos fundamentais, que afloram a partir da análise comparativa que se faz; porém, são

parte de um processo que exige contínuo aperfeiçoamento. Ou seja, a execução do processo de integração das políticas públicas urbanas e ambientais, ao se assentar necessariamente na participação de agentes públicos e sociais das diversas escalas de poder, insere-se em uma dinâmica política onde conflitos e divergências se fazem presentes, revelando variáveis que não podem ser totalmente controladas. A busca de consenso, na formulação de políticas e nas formas de intervenção concreta no território, é parte de um processo construído historicamente e, portanto, de longo alcance.

### **Referências Bibliográficas**

- ALVIM, A. T. B. Água, Território e Sociedade: Limites e Desafios da Gestão Integrada das Bacias Hidrográficas na Região Metropolitana de São Paulo. In: APPURBANA 2007 **Anais...** São Paulo. São Paulo : FAUUSP, 2007. v. único. p. 1-21.
- \_\_\_\_\_. **A Contribuição do Comitê do Alto Tietê à Gestão da Bacia Metropolitana, 1994 – 2001.** Tese (Doutorado). Programa de Pós – Graduação de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- ALVIM, A. T. B.; BRUNA, G. C.; KATO, V. R. C. . POLÍTICAS AMBIENTAIS E URBANAS EM ÁREAS DE MANANCIAIS: INTERFACES E CONFLITOS. **Cadernos Metrôpole** (PUCSP), v. 19, 2008, p. 143-164.
- ALVIM, A. T. B.; KATO, V. R. C. PLANOS DIRETORES E LEGISLAÇÕES AMBIENTAIS EM ÁREAS DE PROTEÇÃO DE MANANCIAIS: CONFLITOS E POSSIBILIDADES DE INTEGRAÇÃO. In: XIII ENANPUR Encontro Nacional da Anpur Planejamento e Gestão do Território. **Anais...** Florianópolis: Anpur, 2009. p. 1-21
- AMBROSIS, C. de. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **Estatuto da Cidade.** Mariana Moreira (org.). São Paulo, 2001. p. 161-174.
- COSTA, H. S. M. Desenvolvimento Urbano Sustentável: uma contradição de termos? Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, a1, n2. **Revista da ANPUR**, Recife, 2000, pág. 55-71.
- KATO, V. R. C. et al. Políticas Ambientais e Urbanas em Áreas de Mananciais da RMSP: Dilemas entre o local e o Regional. In IV Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. **Anais...** Santa Cruz do Sul-RGS: Editora da Universidade de Santa Cruz do Sul, 2008. v. único. p. 1-24.
- MARTINS, M. L. R. Moradia e Mananciais. Tensão e diálogo na metrópole. São Paulo: FAU – USP/ FAPESP, 2006.

SMA / CPLEA; PRIME Engenharia. **Indicação de áreas de intervenção e respectivas diretrizes e normas ambientais e urbanísticas de interesse regional na bacia hidrográfica do reservatório Billings.** Relatório Final, São Paulo, 2005.

SÃO PAULO (ESTADO). Lei Estadual nº 9.866, de 28 de Novembro de 1997. Dispõe sobre diretrizes e normas para a proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional do Estado de São Paulo. Legislação de Recursos Hídricos.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual nº 12.233 de 17 de janeiro de 2006. Define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga, e dá outras providências correlatas. Disponível em: <[http://www.mananciais.org.br/upload/\\_lei\\_estadual\\_12233\\_06\\_lei\\_guarapiranga.pdf](http://www.mananciais.org.br/upload/_lei_estadual_12233_06_lei_guarapiranga.pdf)>. Acesso em: 20 jan 2008.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 13.579, de 13 de JULHO de 2009. Define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings - APRM-B, e dá outras providências correlatas. São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/porta/site/Internet/ListaProjetos?vgnextoid=b45fa965ad37d110VgnVCM100000600014acRCRD&tipo=1>. Acesso em: 15 jul 2009.

WHATELY, M.; CUNHA, P. (org.). **Seminário Guarapiranga 2006.** Proposição de ações prioritárias para garantir água de boa qualidade para abastecimento. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2006.

<sup>1</sup> A pesquisa aqui referenciada - "DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS E URBANAS ÀS INTERVENÇÕES: OS CASOS DAS SUB-BACIAS GUARAPIRANGA E BILLINGS NO ALTO TIETÊ, REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO", desenvolvida na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, contou com subsídio do CNPq (Edital Universal MCT/CNPq 15/2007).

<sup>2</sup> Consideram-se os marcos legais desde a Constituição Federal de 1988 à aprovação da lei específica da sub-bacia Billings, em junho de 2009.

<sup>3</sup> Para aprofundamento do papel e ações destas instâncias ver ALVIM, 2003.

<sup>4</sup> Na APRM – Guarapiranga são definidas seis subáreas de ocupação: Subárea de Ocupação Urbana Consolidada (SUC); Subárea de Ocupação Urbana Controlada (SUCt); Subárea de Ocupação de Baixa Densidade (SBD); Subáreas Especiais Corredores (SEC); Subáreas de Ocupação Diferenciada (SOD); Subáreas Envolvórias da Represa (SER). Já na APRM- Billings são definidas cinco: Subárea de Ocupação Especial (SOE); Subárea de Ocupação Urbana Consolidada (SUC); Subárea de Ocupação Urbana Controlada (SUCt); Subárea de Ocupação de Baixa Densidade (SBD); Subárea de Conservação Ambiental (SCA).

<sup>5</sup> As medidas de compensação, a serem executadas nos limites das respectivas APRMs, consistem de diversas formas: doação, ao Poder Público, de terreno localizado em ARO, ou nas áreas indicadas como de especial interesse de preservação pelo PDPA, ou, pelos Municípios [...]; criação de Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN [...]; intervenção destinada ao abatimento de cargas poluidoras e à recuperação ambiental; permissão da vinculação de áreas verdes ao mesmo empreendimento, obra ou atividade, nos processos de licenciamento e regularização, para atendimento e cumprimento dos parâmetros técnicos, urbanísticos e ambientais estabelecidos nessa lei, etc. (ver arts. 67 Lei Guarapiranga e 90 da Lei Billings).

<sup>6</sup> Na década de 1970 o Poder Público Estadual instituiu uma legislação de proteção ambiental de âmbito metropolitano, que visava inibir a ocupação das áreas de mananciais (LPM), orientada pelo Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI). No entanto, esta não foi capaz de conter a ocupação irregular das áreas de proteção dos mananciais. Ao contrário, seus efeitos foram bastante perversos e, ao "congelar" tais áreas para ocupação urbana, contribuiu para sua desvalorização e, conseqüentemente, estimulou a ocupação irregular.