

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM  
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

---

CONFLITOS SÓCIO-AMBIENTAIS URBANOS, DIREITOS SOCIAIS E INTERESSE DIFUSO

Maria Lucia Refinetti Martins (FAU-USP)

## **Conflitos Sócio-Ambientais Urbanos, Direitos Sociais e Interesse Difuso**

### **Resumo**

O presente texto foi produzido a partir das conclusões de pesquisa recém concluída sobre a situação conflitiva presente nas maiores cidades brasileiras, particularmente em São Paulo: a intensa presença de assentamentos populares, irregulares e sem qualidade, nos lugares ambientalmente mais frágeis, protegidos por lei, interditados à edificação, excluídos da produção imobiliária formal. Argumenta sobre a necessidade de que as agendas ambiental e urbana se articulem, numa visão abrangente e de mútua compreensão de cada um dos enfoques e dos projetos que buscam promover, sob pena de, justapostos, conflitantes, resultarem apenas no aumento da degradação ambiental e da deterioração das condições sociais, anulando reciprocamente direitos assumidos em nossa Constituição: o Direito à Cidade e à Moradia e o Direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado. Conclui com a reflexão sobre o efetivo significado da defesa de Interesses Difusos, expressão do bem comum, numa sociedade desigual como a brasileira. Com base no Direito à Cidade começa a enunciar-se um debate entre as leis que promovem inclusão e as leis que protegem direitos; entre direitos sociais e interesses difusos; entre aquelas leis que promovem a aquisição de direitos e aquelas que garantem direitos já conquistados, ainda que apenas por uma parcela da população.

## **Conflitos Sócio-Ambientais Urbanos, Direitos Sociais e Interesse Difuso**

O presente texto foi produzido a partir das conclusões de pesquisa recém concluída sobre a situação conflitiva representada por assentamentos populares em áreas de proteção ambiental.

A pesquisa teve início como resposta a questões apresentadas pelo Ministério Público do Estado de São Paulo quanto a possíveis alternativas de recuperação ambiental de áreas de assentamento irregular de população de baixa renda junto aos mananciais da Região Metropolitana de São Paulo. O desafio seria estudar alternativas técnicas que viabilizassem o atendimento dos objetivos de proteção das represas sem o altíssimo custo social da remoção dessa população - única alternativa possível dentro dos estritos termos da lei vigente. Face ao inadmissível custo social que representa a expulsão da população, tanto o Ministério Público quanto o Judiciário acabam incapazes de dar um encaminhamento satisfatório às situações de assentamentos irregulares e clandestinos em áreas protegidas que lhes chegam à mãos.

A situação envolve usualmente um ambiente físico precário, legislação que não é cumprida, incapacidade de solução no campo administrativo e, quando a questão transita para o campo jurídico – procedimento de investigação preparatório e Ação Civil – este dificilmente dá conta da dinâmica urbana e da velocidade com que os processos ocorrem. Quando chegam a julgamento, as sentenças, na sua maior parte, se no plano do Direito, buscam fazer justiça, na prática, na materialidade do ambiente construído, não resultam, na maioria das vezes, em solução de efetiva melhoria ambiental.

Com o intuito de enfrentar essa situação, iniciou-se então a pesquisa, incluindo uma atividade didática e de extensão universitária, sob forma de colaboração entre Ministério Público e Universidade. O objetivo específico era estudar essa situação e desenvolver, para casos identificados como paradigmáticos dessa condição, alternativas de ajustamento de conduta e regularização, propondo soluções urbanísticas que fossem ambientalmente sustentáveis e passíveis de regularização jurídica, no caso de ocupações já consolidadas - de moradia pobre, irregular e ambientalmente inadequada.

A pesquisa desenvolveu-se em três rumos principais de investigação: aspectos técnicos (de arquitetura, urbanismo e infra-estrutura), aspectos jurídicos (legislação existente e

jurisprudência) e aspectos de gestão (ações e práticas desenvolvidas pelos diversos agentes públicos responsáveis pela preservação dos mananciais - incluindo licenciamento e fiscalização).

Procedeu-se ainda, a um levantamento de Procedimentos de Investigação e Ações Cíveis Públicas existentes no Ministério Público, visando tipificar situações e encaminhamentos adotados. Complementarmente buscou-se verificar aceitação junto ao Judiciário da aplicação de Termos de Ajustamento de Conduta e de acordos em Ações Cíveis Públicas para a viabilização de intervenções de melhoria ambiental.

A existência de moradia precária, irregular, auto construída, implantada em locais problemáticos não é conjuntural nem eventual no país. É um dos componentes mais relevantes do déficit habitacional por inadequação<sup>1</sup>. A qualificação e regularização desses assentamentos constitui parcela significativa das políticas públicas relativas à habitação. Há programas e financiamentos específicos para esse fim. No entanto, as tensões da presença de assentamentos informais e precários em áreas ambientalmente sensíveis protegidas por lei, permanecem e se ampliam. A relevância de não escamotear esse conflito e de encontrar caminhos social e ambientalmente pertinentes é premente. É com essa perspectiva que se discutem a seguir alguns argumentos decorrentes da referida pesquisa<sup>2</sup>.

Essa temática é atravessada por um debate de valores presente no país, que é político, cultural e ideológico. O debate que se trava na área urbano-ambiental não é fundamentalmente diverso daquele que ocorre em temas como a questão da violência e das drogas, ou da política perante a AIDS, em que se contrapõe políticas de repressão x políticas de mitigação e redução de danos e onde, sob o manto dos valores, a questão referente a quem ou que grupo social é diretamente impactado, fica sistematicamente escamoteada.

No espaço urbano os diferentes grupos sociais ou econômicos, nos limites de sua capacidade de articulação e força política ou econômica, disputam territórios e buscam aceder a melhores localizações e condições urbano-ambientais e afastar-se das inadequadas. Na disputa pelo espaço urbano, os mais frágeis na escala social são empurrados para áreas desvalorizadas por sua inadequação técnica ou por se tratarem de áreas com restrições ambientais à ocupação, protegidas por lei e conseqüentemente excluídas do mercado formal. Constituem assentamentos informais e ilegais frente à legislação urbanística e ambiental.

Face à natureza da tensão entre assentamento urbano e qualidade ambiental, cabe ressaltar que assegurar um lugar para todos no espaço urbano não é uma demanda técnica ao estado, é uma disputa ampla, política, econômica e de valores no conjunto da sociedade. Considerando que o território tem dimensão finita e que a população urbana crescente deve acomodar-se em algum lugar, para que o espaço urbanizado não avance sobre áreas protegidas, e sobre o espaço natural de um modo geral, é necessário, de alguma forma, intensificar seu uso, superar desperdícios e democratizá-lo.

Nesse quadro, assumiu-se que os parâmetros para o desenho de uma política relativa à questão devem ser os de adequar os assentamentos informais e precários ao padrão de cidade sustentável, conforme definida no Estatuto da Cidade: aquela que gera direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações. Nesses termos, a noção de padrão ou de "ideal" deve necessariamente incluir referências da realidade concreta - a melhor equação possível dentro do efetivo quadro social, técnico, institucional, recursos humanos e financeiros, capital social, capacidade de gestão.

A legislação urbanística e ambiental tem sido irrealista frente às condições da sociedade e à estrutura do estado. A irregularidade é a extremidade visível de uma postura do "faz de conta". Uma sociedade tão desigual e dividida, não é capaz de assumir sua efetiva realidade. A condição urbana da maioria da população está abaixo do padrão da lei; é portanto ilegal, e por estar ilegal, deixa de ter direitos. Esse encadeamento acaba resultando em ser uma maneira de produzir e de justificar a exclusão. Nesses termos, o que se coloca como ponto inicial é um questionamento sobre o que é o padrão urbano acessível à sociedade brasileira em seu conjunto.

## **1. Princípios**

Relativamente aos assentamentos irregulares em áreas protegidas, a pesquisa ressaltou sua vinculação à imensa defasagem existente entre as condições sociais e os padrões urbanísticos vigentes estabelecidos em lei, ao emaranhado de dispositivos relativos ao licenciamento e à sobreposição de atribuições entre setores e esferas do poder público, ao lado da absoluta

insuficiência de política pública de habitação que atenda à parcela de menores rendas da população. Visando a recuperação ambiental e regularização, concluiu pela necessidade do reconhecimento do "princípio de realidade" e do propósito de "desagrar danos". Não se trata, é evidente, de assumir o descumprimento do que a legislação urbanística e ambiental estabelece, substituindo-a pela celebração de acordos ou termos de ajustamento de conduta que pareçam mais eficazes. Isso nem seria possível, pela própria natureza desses instrumentos, que não permitem transigir a determinação legal. Trata-se de recorrer a eles em situações consolidadas em que haja alternativa técnica que viabilize desagrar o dano e atingir os objetivos de qualificação urbana e ambiental, nos casos em que o atendimento efetivo dos padrões da legislação ou a supressão da ocupação existente, sejam inviáveis por motivos sociais. Entende-se também que sua utilização represente um momento de transição enquanto a estrutura legal, que envolve tanto atribuições dos diferentes entes da federação quanto diferentes visões e projetos setoriais não esteja devidamente revista frente às importantes mudanças e definição de direitos introduzidos com a Constituição de 1988. Ao tratar individualmente casos concretos, geram-se entendimentos e avaliações quanto a formas de proceder e correspondentes impactos, o que pode orientar e parametrizar a posterior generalização sob forma de lei, de padrões e procedimentos mais adequados e eficazes.

De um ponto de vista conceitual, pode-se estabelecer a seguinte equivalência: o acordo celebrado em Ação Civil Pública ou o Termo de Ajustamento de Conduta aplicados a loteamentos e assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda, em áreas ambientalmente frágeis, onde a individualização da responsabilidade é muito difícil, equivaleria ao tratamento que a lei, no âmbito da legislação de uso e ocupação do solo, dá às ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social). Representam tratamento especial para situações específicas, onde a parte em questão (no caso o morador de baixa renda) é mais frágil no complexo social. Em outras palavras, corresponde ao reconhecimento da situação de desigualdade social que gera espaços de segregação e precariedade, e à busca de soluções para garantir o direito à moradia e, simultaneamente, a redução do impacto gerado pelo assentamento em área cuja proteção é ambientalmente importante para o conjunto da cidade.

Nesses termos, assume-se a defesa da aplicação da legislação urbanística e ambiental de modo que efetivamente responda às condições e necessidades sociais. Para tanto cabe evocar referências à Justiça propostas por Dallari:

"A atitude de apego exagerado às formalidades legais, sem preocupação com a justiça (...) leva a que a procura do justo acaba eliminada e o que sobra é um apanhado de normas técnico-formais, que, sob a aparência de rigor científico, reduzem o direito a uma superficialidade mesquinha. Essa concepção do direito é conveniente para quem prefere ter a consciência anestesiada e não se angustiar com a questão da justiça, ou então para o profissional do direito que não quer assumir responsabilidades e riscos e procura ocultar-se sob a capa de uma aparente neutralidade política. Os normativistas não precisam ser justos, embora muitos deles sejam juízes. É por esse caminho que os Tribunais de Justiça se reduzem a Tribunais de Legalidade e a magistratura perde a grandeza que lhe seria inerente se os juízes realmente dedicassem sua vida a promover justiça. É indispensável essa reforma de mentalidade para que o sistema judiciário não seja, como denunciou Marcel Camus, uma forma legal de promover injustiças" (Dallari, 1999, p.3).

O mesmo se aplica, sem dúvida, ao conjunto das normas urbanísticas e ambientais e respectivos operadores.

Por outro lado, cumpre ressaltar que, na tradição do Direito Urbanístico, as leis operam na regulação via restrição e condicionantes – de parcelamento do solo, de usos, de formas e intensidade de ocupação. Mas não têm possibilidades de estimular o adequado; não têm como interferir de modo pró-ativo. Nessas condições, ao se analisar uma lei, costuma-se atentar ao que é proibido, buscando, o proprietário, utilizar ao máximo os limites determinados. Pouco se atenta ao que é permitido, já que, ainda que conste na lei, ela usualmente não contém dispositivos capazes de fomentar a ampliação dos usos permitidos e adequados. Nesse sentido, uma formulação do tipo Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS (que propiciam a adoção de diretrizes e ações locais específicas para cada caso), ou um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC (acordo que inclui reconhecimento de culpa e obrigação de cumprir o ajustamento de conduta acordado), parecem abrir novas possibilidades.

Nesse sentido, decretos regulamentando procedimentos e forma de aplicação, prevendo responsabilidades de "fazer", assim como ocorre nos TACs, podem ser o caminho adequado para explicitar as ações necessárias, implementando o que a lei, por sua natureza mais geral e estrutural, não poderia fazer.

Essa própria natureza do TAC é bastante interessante para situações de regularização, já que equivale a um reconhecimento da culpa, gerando para cada um dos envolvidos a responsabilização por ajustamento de conduta, com obrigações já determinadas e valores arbitrados, exigíveis sem contestação. Do ponto de vista prático, pode consistir numa lista de ações factíveis, individualizadas e atribuídas a sujeitos determinados. Representa, portanto, além de obrigações ao particular, uma ordenação entre as ações e responsabilidades dos diferentes setores e esferas do Estado. Nada que a lei ou, mais propriamente, um decreto ou normas de serviço não pudessem ou devessem fazer também. Ocorre que na distribuição de atribuições entre as diversas esferas, de modo concorrente e com autonomia dos diferentes níveis, as sobreposições e conflitos de diretrizes e determinações não são raras, particularmente na questão urbano-ambiental.

Vale o mesmo em relação ao conjunto de órgãos responsáveis pelo licenciamento e fiscalização. Sua existência não impediu a intensa ocupação que ocorreu na última década nas áreas de proteção aos mananciais e margens de rios e córregos, o que evidencia a existência de uma grande quantidade de leis que criam sobreposições, sem esclarecer exatamente o que cabe a quem, e criam atribuições sem prover ou mesmo prever os meios para sua implementação. Assim, por melhor que seja a lei, cabe lembrar que sua aplicação depende do estabelecimento de responsabilidades e rotinas administrativas eficazes, sem o que, se torna letra morta.

Difícilmente as normas setoriais e de diferentes níveis de governo são observadas a partir de sua sobreposição no território. Se olharmos não do ponto de vista do conceito definido e da racionalidade de cada setor ou de cada nível de governo, mas a partir do território, em que tudo se aplica simultaneamente, fica evidente a imprecisão e a existência de determinações contraditórias, quando não impossíveis de aplicação conjunta. Esse é outro ponto delicado, que não pode, no entanto, deixar de ser contemplado.

Nesses termos, o tipo de prática envolvida na celebração de TAC ou de acordos em Ações Cíveis Públicas pode ainda representar um caminho interessante de aperfeiçoamento da Gestão Pública e do Direito Urbanístico e Ambiental. Permite que se vá além dos horizontes do Direito Administrativo, que, por sua natureza, implica apenas em regulação do Estado sobre o Particular, para uma forma de arbitragem entre diferentes níveis e setores do estado,

particularizando e objetivando obrigações que já são do próprio Estado, mas que não raro se sobrepõem ou colidem, praticamente inviabilizando uma solução.

Esse princípio poderia ser melhor explorado na própria esfera do Executivo - na esfera administrativa. Para romper barreiras de problemas de difícil solução é de extrema importância a integração entre órgãos em busca de soluções comuns. No caso dos conflitos que envolvem a ocupação de áreas de mananciais e margens de rios e córregos, não bastam iniciativa e vontade política, se estas não forem vinculadas a uma melhor estruturação das instituições públicas de forma a fortalecer o trabalho conjunto e o objetivo em comum. A solução coletiva seria uma espécie de acordo onde cada órgão buscasse acomodar sua racionalidade setorial à maior eficácia dos resultados como conjunto. A recente Lei Federal nº 11.107/05, que dispõe sobre a formação de Consórcios Públicos pode ser um alento.

No contexto em que as novas leis de proteção e recuperação de bacias hidrográficas sejam aprovadas, algumas das experiências de ajustamento de conduta envolvendo loteadores, moradores, município e mesmo estado poderão incorporar-se a um procedimento regular, dentro dos parâmetros da lei. Trata-se de adotar o princípio da simplificação e unicidade do caminho técnico-administrativo e reconhecimento de responsabilidades, do particular e de cada instância do Poder Público, como forma de proceder na regulação urbanístico-ambiental.

Para a formulação de planos de regularização e recuperação ambiental a serem implementados por formas de acordo, ou planos de ZEIS ou planos de bacias (e de microbacias) previstos no quadro do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, que adota as bacias como unidade de gestão, os estudos apontaram para formas pró-ativas de intervenção – regularização, ao lado da promoção de uso adequado de áreas não ocupadas e diretrizes para projetos de recuperação. Apontaram ainda para o desenvolvimento do conceito do TAC “progressivo” – uma perspectiva de considerar que os compromissos estabelecidos em negociação sejam assumidos pelos responsáveis, conforme a possibilidade efetiva de serem cumpridos em um dado período de tempo, sendo o encadeamento dessas ações e exigências monitorado pelo Ministério Público e pelo conjunto dos envolvidos.

Pelo observado, nas Ações Cíveis tradicionais são estabelecidas determinações genéricas do tipo “regularizar o loteamento”, deixando de considerar as ações que seriam necessárias para se viabilizar isso. Em muitos casos, regularizar significa, nos termos da legislação vigente, a

remoção completa das famílias de uma determinada localização. Na medida em que se assume que essa solução não é adequada ou viável, regularizar passa a significar readequação do loteamento do ponto de vista fundiário, urbanístico e ambiental, o que é muito mais complexo. Por conta desse quadro, o TAC “progressivo”, ou “por etapas”, pode representar uma maneira viável de realizar intervenções cessando ou reduzindo imediatamente o aprofundamento de danos ambientais.

Outros elementos importantes emergem da análise dos Inquéritos e Ações Cíveis estudados: o que se observa é que situações urbanísticas e sócio-ambientais absolutamente díspares, com impactos muito diferenciados, passam por caminhos semelhantes e sujeitam-se a penas equivalentes, de igual severidade. Dentre o representativo número de Inquéritos e Ações Cíveis analisados, as situações variam de um caso de subdivisão de lote de seis mil m<sup>2</sup> em parcelas menores, ao loteamento de uma gleba de três milhões de m<sup>2</sup>. São igualmente vistos como desrespeito à lei e como crime. Pior: a identificação de responsáveis e instalação de ação penal (que no final, de qualquer modo, não chegou às últimas conseqüências em nenhum dos casos) ocorre com maior freqüência justamente nos casos de áreas menores. Se grandes ofensas e pequenas ofensas - sejam elas questões cíveis ou penais - são tratadas igualmente, abre-se a porta para o descrédito na Lei e na Justiça.

Esse quadro revela limitações da legislação pois, ainda que se admita caber ao Promotor "discutir a lei, da qual não é mero executor, mas órgão fiscal, aplicador esclarecido e consciente" (Rodrigues, 1996), e ao Juiz optar pela melhor interpretação quando a lei escrita não é suficiente à questão em causa, em matéria urbanístico-ambiental, avaliar a graduação do impacto, e portanto, a dimensão da ofensa aos interesses difusos, é questão eminentemente técnica, que o Operador do Direito não tem elementos suficientes para uma avaliação definitiva.

O Poder Público no Brasil tem restrita capacidade de controlar tudo o que regula. Seria mais eficaz evitar o excesso de detalhamento, deixando de se ocupar de aspectos menores e fixando-se nos elementos centrais e mais importantes, e nesses sim, exercer um controle efetivo, sem exceções e contínuo, inclusive por seu potencial de "efeito demonstração". Do mesmo modo, as sanções aplicadas ao eventual desrespeito também deveriam ser moduladas proporcionalmente à dimensão da infração, à dimensão de seu impacto.

Ocorre que a Lei Urbanística é pensada como diretriz, como meta a ser cumprida, dando pouca atenção à sanção pelo descumprimento, e tratando igualmente gravidades muito diferentes. Nos tempos atuais, em que a legislação urbanística e ambiental vem sofrendo diversos níveis de revisão, é fundamental colocar em evidência a necessidade de dar tratamento diferenciado a potenciais grandes impactos ou pequenos impactos.

Isso fica evidente em todo o conjunto do material trabalhado – Procedimentos de Investigação, Ações Cíveis Públicas e também nas entrevistas realizadas nos setores de licenciamento e fiscalização – e se expressa em diversas escalas e formas, e por motivos variados. Nas entrevistas foram apontadas não só as problemáticas relacionadas à falta de recursos para atender toda a demanda existente, como também foram identificados diversos entraves presentes nos procedimentos tradicionais de atuação.

Um das questões mais mencionadas é a ausência de comunicação entre órgãos e setores, que muitas vezes atuam de forma separada e dificilmente permitem elaboração de soluções alternativas e integradas para problemas de difícil resolução, como é o caso da ocupação dos mananciais e margens de rios. Convém, no entanto, ressaltar que a reorganização institucional não basta se não for acompanhada de um processo de desburocratização e simplificação dos procedimentos administrativos.

Nesse sentido, cabe ainda observar que, dentre os casos de Investigação e de Ação Civil Pública analisados, só uma vez o estado foi considerado réu, sendo em 30% dos casos, o município e em 25% os moradores. Decorre daí um debate sobre responsabilidade: ser réu, ser imputável, significa ser considerado responsável. Ora, se o Município é responsável deve ter também maior autonomia para decidir em matéria de seu peculiar interesse, matizando regulamentações de outros níveis que incidam em seu território. Não pode caber-lhe a repressão relativa a regras de cuja definição não participou.

## **2. Experiências**

Como evidenciado pela pesquisa, nas promotorias da Região Metropolitana de São Paulo, nos últimos dez anos, algumas Ações Cíveis Públicas têm tratado os loteamentos irregulares em Área de Proteção aos Mananciais como situações urbanas consolidadas, cujo passivo

ambiental é responsabilidade compartilhada entre o loteador, o município, o estado e os moradores.

Nesse contexto de compartilhamento de responsabilidades, a organização dos moradores dos loteamentos ganha expressão e torna-se fundamental para representar os interesses das comunidades frente ao Poder Público. Cabe ressaltar que algumas associações existem desde o início do loteamento. No entanto, há casos em que entrevistados declararam que o próprio loteador formava uma associação de moradores para vender os lotes irregulares e, após as vendas, passava a presidência para um dos moradores e desaparecia. Dependendo da situação do loteamento, as associações de moradores entram como réis nas ações civis. Quando não são réis, assumem responsabilidades perante o loteamento para garantir sua permanência no local.

A partir de casos trabalhados na pesquisa, evidenciaram-se situações diferentes nos municípios em relação às possibilidades de intervenção nos loteamentos e à organização da comunidade local. Um primeiro caso é dos loteamentos em que houve inquérito civil e foi firmado um TAC, passando em seguida pela execução de obras e melhorias. Dentre esses, há os que foram incluídas no Plano Emergencial<sup>3</sup> e puderam ter implantação de infra-estrutura e afastamento de esgotos, e aqueles que não foram incluídos, nos quais a intervenção ficou impossibilitada. Outra situação é a de loteamentos onde uma perspectiva de intervenção ainda não foi sequer acordada.

Nos casos em que houve TAC ou Acordo, a experiência demonstrou a importância da participação da comunidade local, organizada por meio de associação de moradores, desde o conhecimento da abertura do inquérito civil à proposição e execução do TAC. A princípio, o que estimula a organização da população é o risco da ação demolitória. A mobilização ocorre para garantir a permanência no loteamento. Com o tempo, as reivindicações imediatas, como asfaltamento das ruas, abastecimento de água e tratamento de esgoto, podem modificar-se no sentido de acatar soluções técnicas alternativas quanto à urbanização e também ampliar-se para novos aspectos de recuperação e qualificação ambiental. Em diversos casos as associações de moradores, por meio de seus representantes, acompanham as negociações com a Prefeitura, Estado e Ministério Público, atuando na proposição e execução de ações de recuperação.

Em Santo André, a Prefeitura obteve apoio da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional e desenvolveu, com a cooperação da Universidade de British Columbia (Canadá), o projeto GEPAM (Gerenciamento Participativo das Áreas de Mananciais). O projeto realizou o planejamento participativo em três locais situados em área de mananciais: Núcleo Pintassilgo, Parque Andreense e Vila de Paranapiacaba. A partir da leitura da situação e das necessidades dos moradores, foram elaborados projetos específicos, voltados para a recuperação ambiental, e simultaneamente programas de geração de renda (cooperativa de costura, ecoturismo) e melhoria da qualidade de vida da comunidade.

No Parque Andreense foi desenvolvido um projeto de recuperação ambiental do qual participaram diversos profissionais que discutiram alternativas com a população. O enfoque foi o tratamento das áreas livres e o sistema de saneamento: sistema de drenagem superficial, canalização e afastamento de esgoto e estação local de tratamento (ainda não concluída), áreas de praças permeáveis, calçadas de grama.

Em São Bernardo, o início do trabalho conjunto da Prefeitura com as Associações foi descrito por Staurenghi e Lima:

“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” (Staurenghi e Lima, 2003, p.279).

As referidas autoras também observaram que, com o passar do tempo e evolução das experiências em diversos bairros, a consciência da capacidade de atuação das lideranças as leva a disputar entre si, e com líderes comunitários da região metropolitana, a representação

da sociedade civil em conselhos de participação, como por exemplo, o Sub-Comitê da bacia local ou o próprio Comitê de Bacia do Alto Tietê.

Em Diadema, no Sítio Joaninha, os moradores constituem uma associação e mantêm algum diálogo com a Prefeitura, que os informa sobre o processo da ação civil. A prefeitura fornece água por carro-pipa e cascalha ruas de tempos em tempos. Mantém o programa de apoio e alternativas de renda para moradores que viviam de coleta em aterro de lixo inerte - o lixão do Alvarenga, recentemente desativado. Existe um compromisso não formalizado entre moradores e prefeitura de manter o congelamento do loteamento. Por outro lado, esse envolvimento é frágil, carecendo de ações mais definitivas.

Apostando na atitude pró-ativa de fomentar no entorno da represa usos adequados, a municipalidade definiu-se pela implantação no local de campus universitário e lançou, no início de 2006, concurso público para o projeto. O conjunto de edificações de não mais que 12.000 m<sup>2</sup> em área de quase 400.000 m<sup>2</sup>, destinada a uso público, representa não só utilização adequada, mas importante incentivo à preservação do manancial.

Na perspectiva de construção de Política Pública voltada para a recuperação ambiental de áreas ocupadas, as experiências desses projetos (em Santo André e São Bernardo), ainda incipientes, já demonstram uma vasta possibilidade de aplicação e invenção de novas tecnologias, em geral sofisticadas no conceito, porém de baixo custo, e sistemas de infraestrutura urbana mais adequados às áreas sensíveis com funções ambientais. Até o momento, os projetos implantados são exceções à regra. Conforme se avança nas experiências, tornam-se evidentes, no entanto, os limites dessas intervenções, face a um quadro político, institucional e jurídico muito aquém das necessidades e problemas urbanos nas áreas protegidas.

No campo social ainda é frágil e pontual a mudança que vem ocorrendo nos loteamentos, com o aumento gradual da quantidade de associações de moradores organizadas. A mobilização muitas vezes é forçada por uma situação limite imposta pela ação civil pública. Por outro lado, é essa situação que movimenta os agentes envolvidos na busca de alternativas, estimulando a colaboração entre prefeitura, estado e moradores.

Por fim, vale ressaltar que nos casos desses assentamentos em áreas de proteção, assimiláveis a "passivos ambientais", a interação entre prefeitura e moradores é fundamental para que todas as etapas do processo sejam compreendidas coletivamente. Por se tratarem de áreas com restrição ambiental à ocupação, as soluções técnicas de infra-estrutura podem não ser convencionais, como uma estação localizada de tratamento de esgoto, ou a manutenção de espaços vazios com o máximo de área permeável e vegetada. Tais soluções dependem do cuidado e manutenção dos moradores, o que só é possível se o motivo e a importância das mesmas forem compreendidos e assimilados por eles.

Isso tudo ficou evidente no andamento da pesquisa que, entre suas várias frentes, desenvolveu-se a partir de uma abordagem de Projeto, trabalhando na investigação de casos concretos - quatro loteamentos de interesse social, irregulares e consolidados, nas bacias da represas Guarapiranga e Billings. Identificaram-se, enquanto princípios para ação, três frentes necessárias: promoção de usos sustentáveis nas áreas desocupadas, evitando seu abandono e ocupação inadequada; intervenções para redução de danos nas áreas ocupadas – recuperação urbanística e ambiental; regulação com parâmetros fundamentados nas condições reais, partindo de formas urbanas concretas e não de índices conceituais e abstratos.

O desenvolvimento dos trabalhos permitiu a formulação de algumas diretrizes, assumidas enquanto proposições, e de soluções urbanísticas. São projetos que permitem visualizar o que o propósito de proteção da represa e recuperação ambiental do assentamento pode implicar em termos de desenho urbano. Consistem na sistematização e tipificação de alternativas de tratamento da questão, desenvolvidas a partir de projetos produzidos em atividade didática e de extensão universitária com orientação e interação de docentes e especialistas.

Nota-se nesse acervo um aparente paradoxo: as alternativas que melhor propiciam condições de preservação envolvem alguma verticalidade. Além de interferir menos no perfil natural do terreno, por serem formas mais fixas, menos passíveis de alteração, são de mais difícil expansão horizontal. Por outro lado, dependem de maior investimento inicial e de uma ação coordenada. Comparativamente, em relação ao impacto sobre o manancial, a questão do esgoto produzido é muito mais facilmente controlável - inclusive com pequenos sistemas locais de tratamento – do que a erosão e poluição difusa, decorrentes da ocupação extensiva do solo.

### 3. Algumas Conclusões

O tema da ocupação em torno de mananciais e de margens de rios e de córregos atravessa questões contemporâneas de grandes dimensões: do conflito de direitos e apropriação de benefícios dentro da sociedade, ao confronto de direitos entre o Homem e a Natureza, à disputa entre posições que assumem o antropocentrismo e outras que sustentam o ecocentrismo. Mobiliza princípios e valores sociais que vão desde essas noções da relação Homem – Natureza, a questões como a concepção de políticas públicas, o sentimento de direitos e deveres dos diversos segmentos sociais, as motivações e beneficiários de cada tipo de ação e agente público, e inclusive o próprio papel da Universidade.

Nesses termos, vale lembrar que o processo social tem sido lento: mudanças de paradigmas vão se fazendo de um modo progressivo, incorporando premissas, questionamentos, propostas e demandas, que vão desde o movimento político e lutas sociais locais, até formulações internacionais, advindas de grandes documentos multilaterais, como Agenda 21 e Agenda Habitat, atuação e campanhas de movimentos sociais e de ONGs.

No entanto, conforme ressalta Harvey (2004, p. 290) “há múltiplas contradições a serem trabalhadas quando contemplamos nossas responsabilidades perante a natureza, de um lado, e a natureza humana, do outro – não são necessariamente antagônicas”.

Mas o tema adquire feições peculiares no Brasil, não se poderia encerrar esse trabalho sem se referir a expressões sobre como esse debate repercute. Defender a articulação das agendas urbana e ambiental no país, no momento, é tarefa inadiável. São inúmeros os debates em curso, as leis em revisão, a disputa de idéias e de interesses, a tensão entre expansão urbana e preservação ambiental, a gestão dos recursos hídricos e o financiamento do pesado custo do saneamento.

Dispondo sobre essa matéria, estão em pauta regulamentações nacionais, estaduais e municipais. Dentre elas destacam-se: a Lei de Responsabilidade Territorial - PL nº 3057/00, que se constitui na revisão da Lei Federal nº 6766/79, que dispõe sobre loteamentos; a Resolução CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006, sobre condições de aplicação do Código Florestal em Áreas de Preservação Permanente - principalmente margens dos cursos

d'água e de nascentes e áreas de grande declividade; Projeto de Lei que altera o artigo 180 da Constituição Estadual de São Paulo (esse artigo, conforme hoje vigente, impede a mudança de destinação de áreas de uso comum do povo em qualquer circunstância, e foi recentemente alterado por Emenda Constitucional que aguarda sanção); as Leis específicas das sub-bacias da Região Metropolitana de São Paulo; a Lei Estadual nº12.183/05, regulamentada pelo Decreto nº 50.66706, dispondo sobre a cobrança pela utilização dos recursos hídricos do Estado de São Paulo.

Em relação às leis específicas de proteção aos mananciais da Região Metropolitana de São Paulo (que inclui cinco sub-bacias), a única já aprovada é a referente à Guarapiranga. Trata-se da Lei Estadual nº 12.233/06, que declara a Bacia Hidrográfica do Guarapiranga como manancial de interesse regional para o abastecimento público e cria a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga - APRM-G, situada na Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos - UGRHI do Alto Tietê.

Configura-se no país uma matriz complexa, que precisa colocar em contato dois sistemas separados: o ambiental, representado pelo Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, cujo foco tem sido principalmente os Estados, e o urbano, tradicionalmente afeto ao Município, o que foi reforçado pelo Estatuto da Cidade, de 2001. Recursos Hídricos partem de uma gestão nacional, que se estrutura por bacias, nem sempre coincidentes com limites de estados ou municípios. Finalmente, no Saneamento, que recebe diretrizes nacionais, ocorre de a titularidade da água e conseqüentemente o poder de exploração ou concessão do serviço de água e esgoto ser municipal, mas o desenho implantado na década de 70 ter criado fortíssima administração indireta, de recorte estadual.

A polêmica está presente na sociedade e se expressa na imprensa, em *sites*, *blogs*, manifestações, e se faz evidente nas diversas audiências públicas, tanto convocadas pelo Poder Público, quanto exigidas pela sociedade. Coloca em evidência o efetivo significado do apaixonado debate, que contrapõe posições quanto a: conservação / preservação, mitigação / volta ao estado natural.

Enquanto o embate permanece, as medidas que de fato poderiam reduzir o processo de degradação ambiental não têm viabilidade legal. Enquanto isso, a degradação, super regulada no papel, totalmente livre no mundo real, segue célere e determinada.

Saneamento e Meio Ambiente pouco dialogam. Se no amplo espaço do território nacional isso ainda é possível, no limitado território urbano das grandes aglomerações, que totaliza não mais do que 5% do território nacional, em que vivem mais de 50% dos brasileiros, essa desarticulação é inaceitável.

No entanto, a tensão urbanização - meio ambiente não pode escamotear a tensão existente entre os diversos segmentos da sociedade pela apropriação de bens e vantagens e pela localização no território urbano. E não pode ignorar que sem mudança e redução do consumo (inclusive de espaço), não há como incluir a todos sem dilapidação do meio ambiente.

A argumentação se encerra reforçando com ênfase que: no Brasil urbano do século XXI, a agenda ambiental e a agenda urbana - que inclui o saneamento, tanto quanto o desenvolvimento urbano - precisam necessariamente dialogar, assumindo uma visão abrangente e de mútua compreensão dos valores que expressam e dos projetos que pretendem promover, sob pena de, justapostas, conflitantes, resultarem no aumento da degradação ambiental e do prejuízo social.

#### **4. Direitos Sociais e Interesses Difusos**

A abordagem da questão dos assentamentos irregulares de população de baixa renda em áreas de proteção ambiental requer a inclusão de aspectos técnicos, urbanísticos, jurídicos, fundiários, administrativos, tanto quanto o debate teórico da questão e do enfoque dado a ela por cada um dos campos disciplinares envolvidos.

A pesquisa que dá base ao presente texto, em seu propósito de desenvolver alternativas urbanísticas ambientalmente sustentáveis para esses assentamentos, procurou incorporar à concepção ambiental e urbanística critérios e formas de aplicação, fiscalização e controle, compatíveis com as normas jurídicas nacionais e locais e a efetiva capacidade de gestão do poder público. Para tanto, discutiu a existência de sobreposições e vazios de competência nas relações federativas e entre políticas setoriais.

Seu compromisso, enquanto linha de pesquisa, é com o fazer, é com “girar a roda” das transformações, na perspectiva de um ambiente melhor e de uma cidade mais justa. Mas nessas condições deve estar claro que os embates que se dão sobre o tema da regularização dos assentamentos em áreas protegidas não se atêm apenas a princípios de caráter ambiental. Explicitam concepções diversas de aplicação do Direito e de aquisição de direitos, e se mostram como parte do eterno conflito social relativo à divisão do trabalho e distribuição de bens.

Nesses termos, insere as questões que aborda no espaço dos novos direitos definidos pela Constituição e que vão sendo pouco a pouco configurados. Também suscita a reflexão sobre o próprio entendimento do que se pode considerar enquanto interesses difusos, conceito que é pedra fundamental na construção do Direito Urbanístico e Ambiental. Interesses difusos referem-se à coletividade, a um conjunto representado por sujeitos indeterminados e supostamente expressam o bem comum. Numa sociedade desigual como a brasileira, a defesa de interesses difusos corre o risco de ser a defesa dos sujeitos indeterminados "que têm", em relação aos "que não têm" e buscam adquirir. O que dizer quando dispositivos do Direito Administrativo como a legislação urbanística e ambiental barram o acesso ao Direito à Cidade àqueles que, por razões econômicas, não têm acesso à cidade legal?

Com base no Direito à Cidade começa a enunciar-se um debate entre as leis que promovem inclusão e as leis que protegem direitos, entre direitos sociais e interesses difusos, entre aquelas leis que promovem a aquisição de direitos e aquelas que garantem direitos já conquistados, ainda que apenas por uma parcela da população.

Discutir a natureza e alcance dos interesses difusos na cidade é fundamental e urgente, assim como é premente avaliar em que medida interesses difusos são efetivamente interesses universais, ou pelo menos, interesses da maioria.

Nesses termos, a própria atribuição do Ministério Público merece reflexão, quando se trata de sua atuação em temas que envolvem o território - basicamente nas áreas de Urbanismo e de Meio Ambiente. O que são interesses difusos numa determinada porção de território? Ao contrário de aquisições como educação ou saúde, que todos podem ter sempre mais, a ocupação do território por um, fisicamente exclui a ocupação por outro.

Por fim, o que a pesquisa investigou e suas conclusões defendem é a articulação das agendas urbana e ambiental, e que se apliquem de modo universal - tarefa ampla a ser empreendida, construída socialmente, continuamente.

Reiterando Harvey (2004, p.321), que após longa carreira acadêmica, parece, em sua obra mais recente, refletir sobre a responsabilidade do discurso especializado, vale fazer-lhe coro: “Precisamos avançar rumo a compreensões mais compartilhadas. Semelhanças e divergências devem ser explicitadas. O arquiteto progressista tem um papel a desempenhar tanto na definição de pontos em comum como no registro de diferenças. Sem tradução tornam-se impossíveis formas coletivas de ação”.

É nessa perspectiva que, sistematizados: as pesquisas e seus fundamentos, a experiência didática e os projetos mais instigantes dos alunos, o diálogo com os promotores de justiça, prefeituras, ONGs, comitês de bacias e profissionais, oferece-se estas reflexões como subsídio ao debate e à construção de um olhar mais generoso e construtivo à interação entre o morador e o meio ambiente urbano.

## **Bibliografia**

DALLARI, Dalmo de Abreu. "O legalismo expulsou a justiça". *Juizes Para a Democracia*, São Paulo, v. 5, n. 16, p. 3, jan./fev. 1999.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil. Municípios Selecionados e microrregiões geográficas*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações, 2ª edição, 2005.

HARVEY, D. *Espaços de Esperança*. São Paulo: Loyola, 2004. 382p.

PESQUISA *Reparação de danos e ajustamento de conduta em matéria urbanística e respectivas fontes e bibliografia*. São Paulo, 2006 (ver nota 2)

RODRIGUES, João Gaspar. "Atribuições do Ministério Público". *JUS NAVIGANDI. Doutrina*. 1996. Disponível em: <[www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=270](http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=270)>. Acesso em: 11 de jan. 2005.

STAURENGHI, S; LIMA, S. Pós regularização urbanística e seus efeitos sócio-ambientais. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, n. 55, ano 26, p 274-284, jul./dez. 2003.

---

<sup>1</sup> Conceitos e cálculos a esse respeito oficialmente considerados no país são os da Fundação João Pinheiro. Dentro do conceito mais amplo das necessidades habitacionais, identifica o déficit habitacional e a inadequação habitacional. O déficit expressa a necessidade de construção de novas moradias e de reposição do estoque que esteja abaixo do padrão mínimo de habitabilidade, enquanto a *inadequação habitacional* engloba aspectos referentes ao excessivo adensamento da unidade, inadequação fundiária, carência de *infra-estrutura urbana básica*, *ausência de banheiro*.

<sup>2</sup> A pesquisa que dá base a este texto encontra-se no prelo. Referências específicas não foram incluídas para evitar identificação, conforme disposto na chamada de trabalhos. Sendo o texto aprovado, será conveniente incluí-las, para melhor compreensão do contexto.

<sup>3</sup> Plano Emergencial de Recuperação dos Mananciais da Região Metropolitana de São Paulo, elaborado com base em autorização dada pela Lei Estadual nº 9866/97, para execução de obras emergenciais nas bacias protegidas pela LPM, até que fossem aprovadas suas leis específicas. As execuções ficaram condicionadas à aprovação do Plano pelo CONSEMA (Conselho Estadual de Meio Ambiente), CBH (Conselho da Bacia Hidrográfica) e CRH (Conselho Recursos Hídricos), o que foi feito numa aprovação única aplicável ao conjunto de casos avaliados pelas instâncias técnicas.