

POLÍTICAS URBANAS E AMBIENTAIS INTEGRADAS? IMPASSES E DESAFIOS NAS ÁREAS DE MANANCIAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

Prof. Dra. Angélica Tanus Benatti Alvim
Universidade Presbiteriana Mackenzie
E-mail: *angélica.benatti.alvim@gmail.com*

1. Introdução

Este artigo¹ busca discutir os impasses e os desafios do processo de implementação das políticas ambientais que incidem em áreas de proteção dos mananciais sul/sudeste da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) (Guarapiranga e Billings) em integração com as políticas urbanas municipais. Sob a perspectiva da gestão integrada das bacias hidrográficas, indaga-se quais as possibilidades de gestão de territórios onde atuam políticas urbanas e ambientais com interesses conflitantes, se as primeiras enfrentam o desafio de equacionar o ordenamento territorial, enquanto as segundas têm como meta prioritária a preservação e a recuperação dos recursos naturais.

O tema se insere no amplo debate sobre a escassez d'água que ocorre na RMSP e se interliga diretamente ao padrão de urbanização extensiva das cidades brasileiras, que reforça assimetrias sociais, expressas pelo avanço da ocupação urbana sobre áreas ambientalmente frágeis. Neste contexto, o comprometimento dos recursos ambientais se alia a situações de risco social, influenciando diretamente a disponibilidade do recurso água.

Parte-se do pressuposto que os processos de produção social do espaço urbano associados aos processos de urbanização e de metropolização, cada vez mais intensos, dissociados de políticas públicas articuladas e includentes, têm potencializado os riscos sociais e, ao mesmo tempo, comprometem os recursos naturais. Com efeito, no caso da RMSP, o problema

¹ Este artigo é fruto de um conjunto de pesquisas desenvolvidas pela autora e sua equipe: “Das Políticas Públicas Ambientais e Urbanas às Intervenções: Os Casos das Sub-Bacias Guarapiranga e Billings no Alto Tietê”, CNPq (2007-2010); “Das Políticas Ambientais e Urbanas às Intervenções: Conflitos, Desafios e Possibilidades para Áreas Protegidas”, que teve auxílio financeiro do Fundo Mackpesquisa (2012-2013), “Políticas Públicas e Projetos Urbanos na Cidade Contemporânea: Limites e Perspectivas para a recuperação de assentamentos precários localizados em áreas protegidas no meio urbano”, (CNPq 2013 - atual).

assume enormes dimensões, revelando uma histórica defasagem das políticas de proteção e conservação ambiental e das urbanas, especialmente a habitacional e de uso e ocupação do solo. Nesta metrópole, a escassez da água, a poluição dos maiores reservatórios de abastecimento e a ocupação das áreas protegidas tendem a se agravar. Trata-se de conflitos que evidenciam um significativo impasse entre o histórico processo de urbanização da metrópole e as políticas públicas, particularmente as ambientais e as urbanas.

No âmbito de suas áreas de proteção dos mananciais, desde o final da década de 1990, vem ocorrendo um processo de instituição de legislações específicas de proteção e recuperação dos mananciais que prevê integração com as políticas urbanas. Paralelamente, os municípios vêm elaborando novas legislações urbanas (Planos Diretores e demais instrumentos da política urbana) pois são obrigados a compatibilizar seus instrumentos com as legislações específicas (Alvim, Kato, 2011).

Com base na referência empírica das sub-bacias Guarapiranga e Billings, localizadas no mananciais sul/sudeste, busca-se apresentar resultados parciais de pesquisa que acompanha e monitora o panorama atual dessas políticas públicas cujo processo complexo desafia as tendências históricas de tratamento das questões urbanas e ambientais de modo setorizado e independentes.

A metodologia utilizada para esta etapa envolve pesquisas bibliográfica, documental aliada à entrevistas com diversos atores de órgãos municipais e estaduais. Num primeiro momento, a elaboração de matriz confrontando os instrumentos urbanos (planos diretores e lei de uso e ocupação do solo) e os ambientais (legislações específicas de proteção e recuperação dos mananciais) foram fundamentais para identificação dos conflitos e convergências entre os parâmetros definidos para o uso e ocupação do solo nas bacias². O confronto com a realidade de ocupação por meio das fotos aéreas contribuíram para a percepção das dissonâncias encontradas. As visitas às prefeituras e secretarias estaduais possibilitou a realização de entrevistas qualitativas com técnicos envolvidos na gestão urbana e ambiental dos municípios evidenciando as lacunas e disputas que ocorrem no processo de planejamento das áreas de mananciais.

² O andamento desta pesquisa foi apresentado no XIV Enanpur ocorrido na UFRJ/RJ. Naquela ocasião confrontamos todos os planos diretores da sub-bacia Guarapiranga. Ver ALVIM, Angélica T. Benatti ; KATO, V. C., 2011.

2. Gestão integrada das bacias hidrográficas: conflitos e desafios

Em diversos trabalhos defendemos que a escassez d'água impõe a busca de novos modelos de planejamento e gestão no âmbito da bacia hidrográfica, conciliando os cursos d'água, o território e a sociedade.

A bacia hidrográfica é uma unidade territorial importante para compreensão da problemática ambiental, porém não é o único espaço requerido para a gestão e está sujeita a inúmeros conflitos. É uma unidade de planejamento ambiental que se subordina aos processos de planejamento e gestão que privilegiam outras lógicas setoriais e, portanto, é um território sujeito a disputas e conflitos. (Alvim, Kato e Bruna, 2008)

Martins (2006) aponta que enquanto os municípios, ou mesmo os Estados, muitas vezes são limitados pelo eixo de um rio, todas as atividades que se referem à água – como o abastecimento, esgotamento sanitário, drenagem, etc. — exigem outro tipo de critério de organização espacial, em geral, as bacias ou microbacias hidrográficas, podendo vir a extrapolar limites político-administrativos municipais ou mesmo, estaduais. Essas atividades, consideradas essenciais ao desenvolvimento urbano de um determinado município, ao obedecerem a uma lógica setorial e espacial distinta, exigem atuação de outros níveis político-administrativos. Ao se adotar a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão, deve-se levar em conta sua relação com outros sistemas e instituições que funcionam com limites distintos, sobretudo os limites político-administrativos, pois esses são bases das políticas territoriais.

Segundo Bergamo (2006, p.33), “a adoção das Bacias Hidrográficas urbanizadas como unidade geográfica para planejamento ambiental é muito importante para disciplinar e planejar os usos e ocupações do solo e da água”. A bacia hidrográfica, sendo uma unidade física bem definida, facilita a articulação das ações e a descentralização das políticas ambientais, além de possibilitar maior integração entre comunidade e poder público.

Toledo Silva (2002, p. 464) afirma que a gestão integrada das bacias hidrográficas evoca a articulação inter-setorial, institucional e partilhada desses territórios. Assim, esse modelo difere do planejamento setorial e visa, sobretudo a uma “visão-horizontal, inter-setorial e multidisciplinar”. Como parte dos principais desafios, devem ser propostos modelos integrados de planejamento e gestão que considerem, dentre os componentes ambientais na tomada de decisão nos vários níveis de intervenção (Estado e Municípios), a participação da comunidade envolvida.

Para Dourojeanny (1993), o planejamento e a gestão integrada das distintas políticas públicas que atuam na bacia hidrográfica são essenciais para o desenvolvimento da sociedade e fator de manutenção dos ecossistemas. O autor afirma que o principal enfoque da gestão integrada da bacia hidrográfica é conciliar políticas setoriais de gestão do território e políticas setoriais de gerenciamento dos recursos hídricos no âmbito da bacia, além de integrar equitativamente os usuários (instituições, empresários e sociedade civil) em relação ao planejamento e aproveitamento dos recursos hídricos e dos demais recursos que ali atuam. O modelo de gestão integrada da bacia hidrográfica prioriza o potencial hídrico e as necessidades de manejo dos recursos naturais em uma forma ambientalmente sustentável, sendo a água considerada o principal eixo de articulação para coordenar as ações de desenvolvimento econômico e equidade social.

Este autor também alerta que gestão de bacias hidrográficas e gestão territorial possuem propósitos distintos. Enquanto a primeira se orienta por meio das estruturas naturais que por sua vez devem se articular às estruturas socioeconômicas; a gestão territorial se baseia em critérios político-administrativos, fixando-se nas estruturas socioeconômicas e nem sempre considerando os aspectos ambientais. Assim, enfatiza que o ideal seria que estes enfoques fossem complementares, uma vez que ambos devem buscar metas de desenvolvimento econômico aliados à sustentabilidade ambiental e à equidade social, pois, ao final, devem chegar ao mesmo objetivo: o desenvolvimento sustentável da sociedade.

3. Políticas ambientais e urbanas nos mananciais sul da RMSP: marcos legais e conflitos políticos institucionais

A Política Estadual de Recursos Hídricos de São Paulo - Lei nº 7.663/1991- e a Lei Estadual de Proteção dos Mananciais - Lei nº 9.866/1997- incidem sobre os recursos hídricos do estado e sobre as áreas que protegem os mananciais estaduais de abastecimento de água e incorporam a bacia hidrográfica como unidade de planejamento, gestão e 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. Buscando atender as exigências da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) os municípios são obrigados a instituir um processo de planejamento urbano, formulando planos diretores que buscam orientar o desenvolvimento urbano com princípios de justiça social. É neste contexto que se dão alguns dos

embates, com os quais se defrontam as áreas de mananciais da Região Metropolitana de São Paulo.

3.1. *Sub-bacias Guarapiranga e Billings na Região Metropolitana de São Paulo*

Na atualidade, a RMSP se encontra à beira de um colapso urbano e ambiental, decorrente da ausência de chuvas e, conseqüentemente, da drástica redução de água para abastecimento. Trata-se da maior seca em 84 anos, em uma região que hoje abriga a maior população do Brasil, aproximadamente 20 milhões de habitantes.

Para o poder público estadual, a responsabilidade dos preocupantes índices que hoje assolam a falta de água em São Paulo, particularmente no Sistema Cantareira³, é o “clima”, com destaque para a falta de chuvas. Toledo Silva (2014), enfatiza que o crescimento descontrolado dos núcleos urbanos degrada o ambiente, impermeabiliza o solo, cria ilhas de calor, ocupa zonas ribeirinhas e afeta a precipitação de chuva. Parte de um “círculo vicioso”, podemos acrescer a estes problemas, outros fatores importantes que contribuem para agravar tal situação, tais como perdas físicas, assoreamento dos cursos d’água, ausência de tratamento integrado de esgotos, o não reuso de água, o não reflorestamento de cabeceiras, etc.

A Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, região que abriga 34 dos municípios da RMSP e cerca de 90% de sua população total, é uma bacia localizada na cabeceira de seu maior rio, o Tietê, cuja vazão média é de apenas 90 m³/segundo. Desde sua nascente até a Barragem de Pirapora (Pirapora do Bom Jesus), suas águas apresentam um quadro crítico de poluição. A sua disponibilidade hídrica é de apenas 200 metros³/habitante ao ano, índice considerado muito abaixo do recomendado pela ONU⁴.

Nas três últimas décadas do século XX, a expansão da cidade de São Paulo dirigiu-se prioritariamente para as regiões leste e sul, e na última década intensificou-se para o norte. A região sul está inserida na área de proteção a mananciais das sub-bacias Guarapiranga e Billings e ao norte a sub-bacia Juqueri-Cantareira onde localiza-se o sistema Cantareira.

De um modo geral, tal expansão urbana é horizontal e descontínua, com altas taxas de desmatamento, poluição e degradação de recursos hídricos. Trata-se de um padrão predatório

³ O Sistema Cantareira é responsável por 45% do fornecimento de água da RMSP e atende aproximadamente 9 milhões de habitantes. O Sistema Cantareira é formado pelos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá além do Atibainha e alguns afluentes do sul de Minas Gerais. A área de abrangência de captação das águas do Sistema é conformada por 59 municípios. Sua gestão é conduzida pela Agência Nacional de Águas, ANA, em parceria com os Comitês de Bacia Piracicaba – Jundiá e Alto Tietê.

⁴ Segundo a ONU, a disponibilidade hídrica abaixo de 1,5 mil metros cúbicos por habitante por ano já é considerada crítica.

que associa a falta de sincronia entre a escala da urbanização predatória local e a ausência de instalação de sistemas de infraestrutura de saneamento ambiental na escala regional. Dados do último Censo Demográfico do IBGE de 2010 apontam que a população total dos principais mananciais da RMSP se distribuía da seguinte maneira: 1) sub-bacia Guarapiranga - 863 mil habitantes, sendo responsável pelo abastecimento de 3,5 milhões de habitantes da RMSP (cerca de 20% da sua população); 2) sub-bacia Billings - 895 mil pessoas, sendo o braço Rio Grande do reservatório o responsável pelo abastecimento de cerca de 1,6 milhões de habitantes ; 3) Sub-bacia Juqueri-Cantareira - 79.105 mil pessoas, que apesar de sua população ser muito inferior às demais sub-bacias, o subsistema Cantareira é responsável pelo abastecimento de aproximadamente 8,1 milhões de pessoas da RMSP.

Associados ou não aos processos de expansão urbana, os processos de desmatamento ocorridos nas Áreas de Proteção aos Mananciais da RMSP foram significativos como aponta Oliveira e Alves (2006). Os autores indicam que as APMs ocupam 40,3% do território da metrópole e respondem por 63,8% da sua cobertura florestal, (60,4 mil hectares). Entre 1991 e 2000, década em que realizaram extensa pesquisa, houve perda de cobertura florestal de 8,6 mil hectares, representando uma expressiva taxa de desmatamento de 12,4% (ou 5,9% em relação ao seu território). De um total de 13,4 mil hectares desmatados na RMSP entre 1991 e 2000, 70,2% ocorreu no interior de áreas ambientalmente protegidas, sendo 64% no interior das APMs.

3.2 Leis específicas e planos diretores municipais: um breve balanço

Conforme Oliveira e Alves (2006), a preservação ambiental da Região Metropolitana de São Paulo contempla diferentes figuras jurídicas. As Áreas de Proteção aos Mananciais (APMs) é uma das principais visto que engloba 40,3% do território metropolitano⁵, sendo que dos 39 municípios da RMSP, 25 estão parcialmente ou completamente contidos neste território. Nestas áreas, a propriedade da terra é privada, porém com restrições ambientais ao uso do solo. Concentradas nas porções norte/nordeste e sul/sudeste da RMSP, desde a década de 70, as APMs dispõe de legislações específicas de conservação ambiental (Leis nº 898/75 e 1.172/76). No entanto, os mecanismos de manutenção e fiscalização não foram eficazes no ordenamento do uso e ocupação do solo das APMs, evocando a necessidade de revisão dos instrumentos.

⁵ 53% do território da RMSP possui áreas protegidas.

Para Grostein (2004), as leis de Proteção aos Mananciais da década de 1970 provocaram efeitos indesejáveis. Seus parâmetros aliados às condições gerais de aplicação, contribuíram reunir vantagens para a reprodução da expansão urbana ilegal: terra barata, sem interesse para o mercado imobiliário e localizada em áreas sem fiscalização pública adequada.

Na Bacia do Alto Tietê, a instituição do fórum de gestão da água, o Comitê do Alto Tietê, em meados da década de 1990, e de suas instâncias descentralizadas - os cinco subcomitês de bacia (Cotia-Guarapiranga; Billings-Tamanduateí; Tietê-Cabeceiras; Juqueri-Cantareira e Pinheiros-Pirapora) - possibilitou aproximar a atuação dos principais organismos setoriais do Estado à atuação dos municípios que estão em área de proteção dos mananciais, na busca de uma solução conjunta para os seus principais problemas.

Em 1997, foi editada a Lei Estadual no 9.866, reformulando por completo a legislação e estabelecendo uma nova política para os mananciais. Embora a Lei nº 9.866 substitua as anteriores, seu artigo 45, do capítulo das disposições finais e transitórias, prevê que ficam mantidas as disposições das Leis nº 898/75 e 1.172/76 para a Região Metropolitana, até que sejam promulgadas as leis específicas para cada uma das sub-bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional para abastecimento público.

Assim, além de estabelecer as diretrizes e as normas para as áreas de proteção dos mananciais de todo o Estado, a lei de proteção e recuperação dos mananciais definiu a necessidade de instituir leis específicas para cada área, levando em consideração suas especificidades (Ancona, 2002). A responsabilidade de instituir orientações de uso e ocupação do solo nas Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais – APRMs – passou a ser dos subcomitês das sub-bacias hidrográficas, que devem atuar de forma negociada com os municípios. Cada APRM deve ser dotada de um sistema de gestão próprio, segundo os princípios de gerenciamento participativo e descentralizado da Política Estadual de Recursos Hídricos - Lei 7.633/1991, vinculado ao Comitê de Bacia e aos seus subcomitês (caso específico da Bacia do Alto Tietê). Esse sistema é composto de três instâncias — órgão colegiado; órgão técnico e órgãos da administração pública — que buscam garantir participação, estrutura de apoio ao desenvolvimento de trabalhos técnicos e envolvimento dos órgãos setoriais do Estado e instâncias municipais.

No âmbito de cada bacia ou sub-bacia hidrográfica, as leis específicas devem estabelecer diretrizes e instrumentos para as seguintes áreas de intervenção: 1) Área de Restrição

à Ocupação (AROs) – aquelas de especial interesse para a preservação, conservação e recuperação dos recursos naturais da Bacia, devendo ser prioritariamente destinadas à produção de água, mediante a realização de investimentos e a aplicação dos instrumentos econômicos e de compensação previstos; 2) Área de Ocupação Dirigida (AODs) – aquelas que buscam uma sustentabilidade entre questões sociais, econômicas e ambientais por meio da consolidação ou implantação de usos urbanos ou rurais, que atendam a certos requisitos necessários para manter a qualidade e a quantidade de produção de água; 3) Área de Recuperação Ambiental (ARA), são ocorrências localizadas de usos ou ocupações que estejam comprometendo a quantidade e a qualidade das águas, exigindo intervenções urgentes de caráter corretivo e que podem ser consideradas transitórias.

No entanto, quase vinte anos após a aprovação da Lei Estadual de Proteção e Recuperação dos mananciais de 1997, o estado instituiu legislações específicas apenas para duas sub-bacias, Guarapiranga e Billings, que abrigam o sistema de mananciais sul da RMSP e que abastecem aproximadamente 3 milhões de habitantes. A sub-bacia Guarapiranga, ou Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais Guarapiranga – APRM-G, foi pioneira com a aprovação da Lei Estadual nº 12.233 /2006; regulamentada pelo Decreto nº. 51.686 de 2007; seguida pela sub-bacia Billings, ou APRM-B, cuja Lei Estadual nº 13.579 foi aprovada em 2009 e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 55.342/ 2010. O processo de elaboração da lei específica da APRM - Alto Juqueri-Cantareira, deflagrado pelo subcomitê Juqueri -Cantareira em 2009, foi encaminhado pelo Executivo Estadual como Projeto de Lei 272 a Assembleia Estadual, até o final da pesquisa se encontrava em discussão.

A figura 1 apresenta as áreas protegidas da RMSP (53% do território metropolitano) e da Bacia do Alto Tietê, destacando as duas sub-bacias Guarapiranhga e Billings. A figura 2 apresenta, de forma conjunta, a espacialização das áreas de intervenção de duas APRMs. A partir da análise desta imagem, observa-se maior detalhamento das APRM-Billings e maior homogeneização das áreas de intervenção na APRM-Guarapiranga.

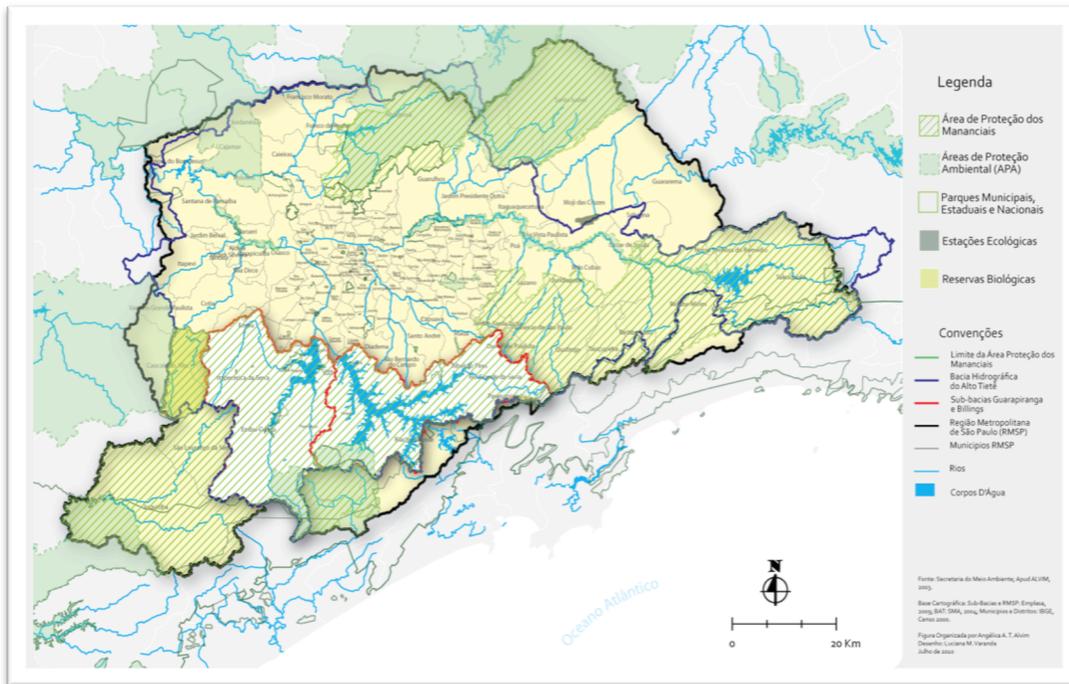


Figura 1 - RMSP: Áreas legalmente protegidas. Fonte: Mapa elaborado a partir de dados obtidos na EEMPLASA.

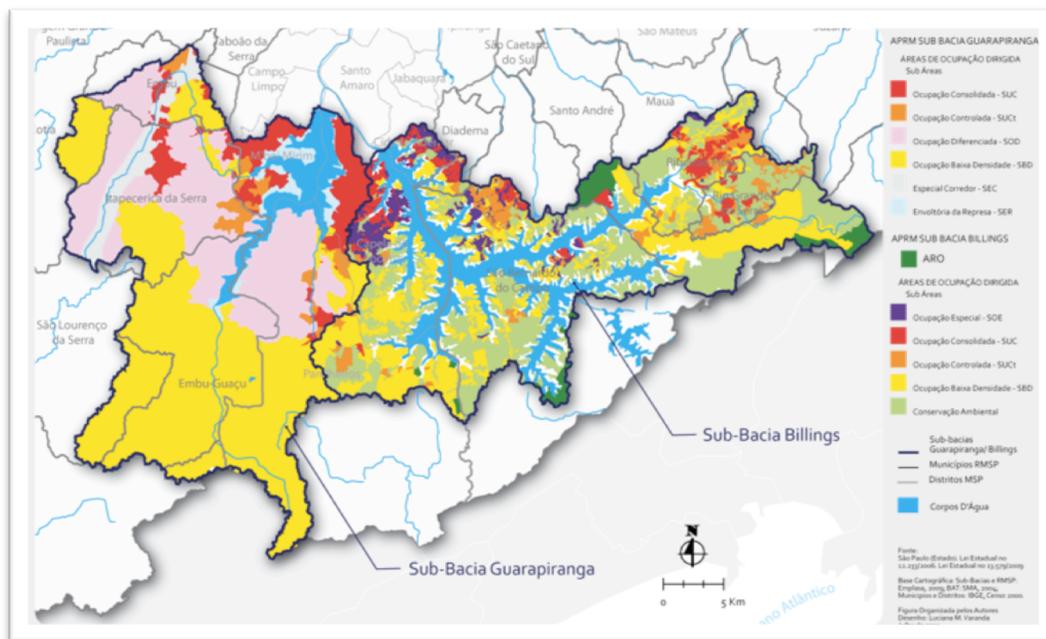


Figura 2 - Espacialização das áreas de intervenção de duas APRMs. Fonte: Mapa elaborado a partir das bases da Leis Específicas das APRM-Guarapiranga e Billings.

A implementação das leis específicas das áreas de proteção e recuperação dos mananciais e de novos planos diretores municipais nas bacias hidrográficas das represas Guarapiranga e Billings sinaliza algumas possibilidades para a recuperação de áreas ambientalmente degradadas, podendo contribuir para ampliar a disponibilidade da água de parte da metrópole. Tais políticas buscam incorporar aspectos peculiares das bacias hidrográficas, como forma de garantir três princípios básicos: preservar, conservar e recuperar as áreas de proteção dos mananciais.

Nessas sub-bacias, as novas legislações procuram, de maneiras distintas, equacionar os problemas relativos à degradação dos mananciais e às ocupações irregulares. (Alvim, 2010) As duas legislações definem áreas de intervenção conforme as características de uso e ocupação do solo das sub-bacias, buscando orientar os planos diretores municipais que devem ser compatíveis com os parâmetros urbanísticos por elas definidos.

Em ambas as legislações são previstas formas de licenciamento do uso e ocupação do solo e de regularização, em casos que estejam em desconformidade com os parâmetros urbanísticos e normas estabelecidos pelas respectivas leis, ou mesmo pelas legislações municipais, desde que sejam implementadas medidas de compensação de natureza urbanística, sanitária ou ambiental.

De forma diferenciada, estas legislações procuram apontar possibilidades de projetos de intervenção em áreas precárias, considerando estas 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. O Programa de Recuperação de Interesse Social - PRIS - é um instrumento ambiental e simultaneamente urbanístico fundamental a ser utilizado em áreas degradadas, particularmente em ARAs 1, conforme determina a lei específica.

É fato que a implementação dessas legislações representa, hoje, um avanço inegável para a realidade das áreas de mananciais, pois não só incorporam a dimensão urbana nas políticas ambientais, mas também estabelecem referenciais para a redefinição das políticas locais e setoriais.

No entanto, a complexidade do conteúdo das Leis Específicas tem sido insistentemente enfatizada por diversos atores, dificultando sua aplicabilidade. Apesar de os instrumentos de planejamento e gestão previstos (mecanismos de compensação financeira aos

municípios; o Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental; a criação das áreas de intervenção e suas respectivas diretrizes, as normas ambientais e urbanísticas de interesse regional e a compensação ambiental) inovarem, seu conteúdo técnico exige um conhecimento bastante aprofundado por parte dos agentes que atuam no âmbito dos municípios.

Um aspecto fundamental é o antagonismo entre a legislação ambiental e a legislação municipal de uso, ocupação e parcelamento do solo. Desde a aprovação das leis específicas, há a exigências dos municípios compatibilizarem seus planos diretores de modo a promover a integração entre as Prefeituras Municipais e o Estado. O mapa de Áreas de Intervenção definido para cada sub-bacia é o instrumento norteador para a aprovação de novos empreendimentos, bem como para a regularização de moradias no âmbito municipal. Tais áreas devem ser utilizadas pelos municípios como uma base para revisão de seus Planos Diretores a fim de tornar seu ordenamento territorial compatível com os parâmetros definidos nas leis específicas.

Entre 2006 e 2012 diversos municípios instituíram novos planos diretores com a responsabilidade de compatibilizá-los às leis específicas. No âmbito da Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Guarapiranga - APRM - Guarapiranga, entre 2006 e 2012, todos os municípios revisaram seus planos diretores municipais, procurando compatibilizá-los às diretrizes da lei específica, ainda que com inúmeras lacunas (cf. Alvim e Kato, 2011). Na sub-bacia Billings, a instituição da lei específica em 2009, deflagrou desde 2010, o processo de revisão dos planos diretores municipais localizados naquela sub-bacia. Entre 2011 e 2012, os municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e Ribeirão Pires revisaram seus planos diretores, aprovando-os como leis municipais.

A Área de Intervenção, definidas pela lei específica, é instrumento norteador para a aprovação de novos empreendimentos, bem como para a regularização de moradias. Tais áreas devem ser utilizadas pelos Municípios como uma base para revisão de seus Planos Diretores a fim de tornar seu ordenamento territorial compatível com os parâmetros definidos pelas leis específicas.

Apesar da exigência de compatibilização dos planos diretores municipais e o instrumento ambiental, observam-se vários conflitos, sintetizados a seguir.

Um dos conflitos mais frequentemente apontado por diversos atores é a defasagem entre a realidade de ocupação das bacias e o zoneamento propostos pelas leis específicas. Para Ikematsu e Sandeville (2013), o mapeamento de ordenamento territorial proposto pela lei

específica da APRM-G e a realidade de ocupação daquela sub-bacia resultou em casos onde é praticamente impossível compatibilizar as duas legislações, além de divergências entre os critérios de delimitação de zonas das APRM e dos municípios. Na sub-bacia Billings, o município de São Bernardo do Campo, incluiu no processo de revisão do PD um estudo que aponta os conflitos entre a lei ambiental, suas áreas de ocupação dirigida e a realidade do território.

Diversos entrevistados destacaram que os critérios para essa delimitação das APRMs não levaram em conta a realidade de ocupação. Em alguns casos a linha divisória corta o mesmo bairro, estabelecendo distintas diretrizes de ocupação em áreas com tipologias de uso e ocupação semelhantes, implicando em dificuldades até de diálogo com a população.

Os parâmetros propostos no âmbito dos instrumentos ambientais e urbanos também são objetos de críticas constantes, sendo o Lote Mínimo, o mais divergente. Em alguns trechos da bacia, os planos diretores são mais restritivos do que as leis específicas, em outros trechos a situação é contrária.

Os procedimentos visando à recuperação ambiental, incluindo os que visam a regularização fundiária, são fundamentais neste processo, e aparecem como parte dos conflitos. A maioria dos municípios incorporam o PRIS como um importante instrumento urbanístico e de caráter simultaneamente ambiental a ser utilizado nas ARAs 1, conforme determina a lei específica, coincidindo, em muitos casos, com a proposição de ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social, e outros instrumentos que garantam a regularização fundiária e o direito à moradia. A falta de clareza entre as responsabilidades dos processos tanto de licenciamento como de regularização aliam-se a atual burocracia que ainda impera.

A necessidade do Plano Habitacional aparece como um instrumento fundamental que consiga abranger diversos problemas existentes, que se associam à recuperação ambiental, identificando também extensas áreas livres que por um lado, podem virar alvo do mercado imobiliário, contribuindo também para a degradação ou a reocupação pelos mesmos ou novos moradores, gerando um círculo vicioso de degradação. Torna-se fundamental, portanto, a adoção de medidas e procedimentos de gestão integrada envolvendo todos os órgãos de planejamento e gestão da bacia para a efetiva operacionalização da lei específica em consonância aos instrumentos urbanísticos.

A pesquisa apontou que vários são os municípios que indicam a necessidade da revisão do próprio instrumento ambiental em articulação às propostas dos planos diretores, no âmbito de um diálogo permanente de gestão das áreas de mananciais. Todo esse processo depende de um pacto entre os atores envolvidos para uma política efetiva de proteção destas áreas, o que, na opinião dos entrevistados, ainda não se efetivou.

4. Considerações Finais

O processo intenso e desordenado de ocupação do território metropolitano ocorrido ao longo das últimas décadas impactou decisivamente as áreas produtoras de água. Se por um lado, a escassez da água é severa na atualidade, colocando em risco a sustentabilidade do próprio desenvolvimento socioeconômico, por outro, a escassez e o preço do solo em áreas propícias à urbanização, aliados à ausência de políticas públicas, particularmente habitacionais e de infraestrutura voltadas para a população mais pobre, acabaram por induzir a ocupação irregular em áreas protegidas, contribuindo para acirrar os conflitos entre a preservação ambiental e o direito à moradia.

No contexto recente, no âmbito das áreas de proteção dos mananciais da RMSP, a instituição de novos instrumentos urbanos e ambientais vem introduzindo um processo de planejamento e gestão das bacias hidrográficas que tem como princípio fundamental a integração sistêmica e o envolvimento de um processo negociado e compartilhado entre os principais atores e instituições. Trata-se da implementação de um novo olhar sobre as bacias hidrográficas, o qual busca aliar ações de preservação e de recuperação ambiental e urbana num processo de diálogo permanente com os principais atores e instituições regionais e locais.

A situação das sub-bacias hidrográficas Guarapiranga e Billings, objeto deste artigo, envolve duas questões aparentemente contraditórias: o habitar e o preservar. Embora estas áreas devam ser analisadas sob o aspecto da importância da água como recurso natural e finito, não podemos descartar a presença humana que habita esses territórios.

No nível regional, as legislações específicas ambientais buscam implementar princípios contemporâneos de planejamento e gestão, definindo áreas de intervenção com categorias distintas - preservação, conservação e recuperação. Tão importante quanto esta definição, é a compatibilização/aprovação dos novos instrumentos urbanos para a descentralização dos procedimentos para licenciamento, fiscalização e monitoramento, que têm

como principal estratégia a atribuição da responsabilidade em nível municipal e a definição de responsabilidade partilhada com o Estado.

Os conflitos evidenciados indicam que este processo não deve ser visto como algo unilateral, no qual apenas a política urbana deve adequar-se à ambiental. Reconhece-se que as intenções das leis específicas são as melhores possíveis em relação à necessidade social e ambiental, e que a concepção em relação a recuperação dos mananciais representa um avanço. Mas na prática, há muito ainda a fazer em prol de um planejamento integrado e de projetos contínuos de longo prazo, inclusive no âmbito de revisão dos instrumentos ambientais.

Para além disso, as possibilidades concretas de efetividade desse processo vão além das legislações instituídas. Dependem, fundamentalmente, da implementação de planejamento e projetos contínuos e integrados de longo prazo, construídos no âmbito de processo de negociação e cooperação governamental e, sobretudo, envolvendo um diálogo permanente com a sociedade.

5. Referências

ALVIM, Angélica T. Benatti ; KATO, V. C. 2011. Integração entre Políticas Urbanas e Ambientais na Região Metropolitana de São Paulo: Avanços e Desafios. In: XIV Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2011, Rio de Janeiro. *Anais do XIV ENANPUR - Quem planeja o Território: atores, arenas e estratégias*. Rio de Janeiro: IPPUR/ UFRJ.

Alvim, A. T. B. 2010. Assentamentos irregulares e proteção ambiental: impasses e desafios da nova legislação estadual de proteção e recuperação dos mananciais na Região Metropolitana de São Paulo. IN BOGUS, L.M. M. et. al. (org.) *Reconversão e reinserção urbana de loteamento de gênese ilegal: análise comparativa Brasil-Portugal*. São Paulo, EDUC.

Alvim, A. T. B.; Bruna, G. C. ; Kato, V. R. C. 2008. Políticas Ambientais e urbanas em áreas de mananciais: interfaces e conflitos. *Cadernos Metrópole* (PUCSP), v. 19, p. 143-164.

Ancona, A. L. 2002. *Direito Ambiental, direito de quem? Políticas Públicas do Meio Ambiente na Metrópole Paulista* [Tese de Doutorado]. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo (FAU/USP).

Bergamo, E. P. 2006. *Legislação Ambiental e Urbana: A Necessidade Do Planejamento Ambiental Em Bacias Hidrográficas Urbanizadas Na Escala Municipal*. Revista Geonordeste. São Cristóvão: Universidade Federal de Sergipe, Ano XV, nº 1. p. 70-109.

Gronstein, M. 2004. “Corolários da construção”, in Meyer, R. M. P., Gronstein, M. D. e Biderman, C. *São Paulo Metrópole*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. p. 120-134.

Dourojeanny, A. 1993. “Las Cuencas Hidrográficas: Una Opción Territorial para Dirigir Acciones Tendentes la Sustentabilidad Ambiental“, in Tercera Convención Nacional de Regantes y Usuarios del Agua, 1993, Conferencia de Canalistas del Chile. *Anais...* Los Angeles, Chile.

Ikematsu, P. e Sandeville, E. 2013. “Lei específica de proteção e recuperação dos mananciais na visão de diferentes atores: o caso da bacia do Guarapiranga. SÃO PAULO, BRASIL“. XX Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. *Anais...* Bento Gonçalves, RS. Disponível em: https://www.abrh.org.br/sgcv3/UserFiles/Sumarios/b2ef27499bd273380c875ad0a2e0f20e_f70e66ed5fe6d294cb2c02fe832fd88c.pdf. Acesso em 12 ago. 2014.

Martins, M. L. R. 2006. *Moradia e Mananciais*. Tensão e diálogo na metrópole. São Paulo: FAU – USP/FAPESP.

São Paulo (Estado). 1975. “Lei Estadual N° 898/1975“. Disciplina o uso do solo para a proteção dos mananciais, cursos e reservatórios de água e demais recursos hídricos de interesse da Região Metropolitana da Grande São Paulo, em cumprimento ao disposto nos incisos II e III do artigo 2° e inciso VIII do artigo 3° da Lei Complementar 94, de 29 de Maio de 1974. *Legislação de Recursos Hídricos*. Disponível em: <<http://www.sigrh.sp.gov.br/sigrh/basecon/lrh2000/lrh2000.htm>>. Acesso em: 27 mai. 2005.

São Paulo (Estado). 1976. “Lei Estadual n° 1.172/1976“. Delimita as áreas de proteção relativa aos mananciais, cursos e reservatórios de água a que se refere o artigo 2° da lei n° 898/75, e estabelece normas de restrição de uso do solo em tais áreas. *Legislação de Recursos Hídricos*. Disponível em: <<http://www.sigrh.sp.gov.br/sigrh/basecon/lrh2000/lrh2000.htm>>. Acesso em: 27 mai. 2005.

São Paulo (Estado). 1991. “Lei Estadual n° 7.663, de 30 de dezembro de 1991“. Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos. *Legislação*. São Paulo. Secretaria Estadual de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras, 2002. Disponível em: <http://www.dae.sp.gov.br/images/documentos/legislacaoefins/LEI_76631991.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2011.

São Paulo (Estado). 1997a. “Lei Estadual n° 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. In *Legislação de Recursos Hídricos*. Disponível em: <http://www.dae.sp.gov.br/images/documentos/legislacaoefins/lei_9866.pdf>. Acesso em: 10 ago. de 2011.

São Paulo (Estado). 1997b. *Uma nova política de mananciais*. Diretrizes e normas para a proteção e recuperação das Bacias Hidrográficas dos Mananciais de interesse regional do Estado de São Paulo. São Paulo: Secretaria Estadual do Meio Ambiente (brochura 24 pp.).

São Paulo (Estado). 2006. “Lei Estadual n° 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://homologa.ambiente.sp.gov.br/EA/adm/admarqs/LeiEst_12233.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2011.

São Paulo (Estado). 2009. “Lei Estadual n° 13.579 de dezembro de 2009“. Define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica da Billings, e dá outras providências correlatas. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/818001/lei-13579-09-sao-paulo-sp>>. Acesso em: 10 ago. 2011.

Oliveira, M. A. e Alves, H. P. F. 2006. “Crescimento Populacional e Mudanças no Uso e Cobertura do Solo nas Áreas de Proteção aos Mananciais da Região Metropolitana de São Paulo: uma análise a partir da aplicação de metodologias de sensoriamento remoto e geoprocessamento“. In: III ANPPAS - Encontro Nacional de Pós- Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, Brasília. *Anais do III ANPPAS*. Campinas - SP: Associação Nacional de Pesquisa em Pós - Graduação em Ambiente e Sociedade. v. único. p. 1-20.

Toledo Silva, R. 2002. “Gestão Integrada de Bacias Hidrográficas densamente urbanizadas“. In: Fonseca, R. B. (org.), *Livro Verde: desafios para a gestão da Região Metropolitana de Campinas*. Campinas, SP: Unicamp.IE, p.451-484.

Toledo Silva, R. 2014. “Águas e saneamento da metrópole: a atualidade dos desafios passados“. In Revista DAE. Volume 62, Número 196. Edição Especial, julho. Disponível em: http://revistadae.com.br/downloads/Revista_DAE_Edicao_196.pdf. Acesso em: 10 nov. 2014.