Conflitos em áreas de mananciais em São Paulo:

o caso da Gleba Grajaú

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
MESTRADO EM ARQUITETURA E URBANISMO
ESTEFANIA MOMM DE MELO
ORIENTAÇÃO: KARINA OLIVEIRA LEITÃO

São Paulo | 2018

Capa: região da Gleba Grajaú (em destaque), próximo a
Represa Billings - São Paulo. Fonte: Imagem oblíqua
Google Earth 2016, elaborado pela autora, 2018.

“Então a gente *tava* numa obra que não era só uma obra de habitação, era a ponta da lança do movimento de moradia daquela época. O pessoal era calejado de acampar na frente da COHAB, lutar pelo movimento, pela coordenação dos movimentos [...], e a liderança desse movimento era muito atuante, muito política. Então tudo rolava de forma muito política lá dentro e tinha que dar certo, porque se não tudo ia para trás” (entrevista de Roberto Pompéia à Ana Carolina Julião Nicolay, extraído de NICOLAY, 2016 p.151).

Figura 1. Mutirão da Vila Arco Íris em 1989. Fonte: Convite de inauguração das casas em 1990, arquivo pessoal de Roberto Pompéia.

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço Técnico de Biblioteca
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Momm, Estefania

Conflitos em áreas de mananciais em São Paulo: o caso da Gleba Grajaú / Estefania Momm; orientadora Karina Oliveira Leitão. - São Paulo, 2018.
189 p.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Habitat

1. Mananciais. 2. Regularização de Interesse Social. 3. Recuperação e Proteção Ambiental. 4. Direito À Moradia. I. Leitão, Karina Oliveira, orient. II. Título.

ESTEFANIA MOMM DE MELO

***Conflitos em áreas de mananciais em São
Paulo: o caso da Gleba Grajaú***

Dissertação de Mestrado
apresentada à Faculdade
de Arquitetura e Urbanismo
da Universidade de São
Paulo para obtenção de
título de mestre em
arquitetura e urbanismo.

Área de Concentração: Habitat
Orientação: Profa. Dra. Karina Oliveira Leitão

São Paulo | março 2018

Estefania Momm de Melo

Conflitos em áreas de mananciais em São Paulo: o caso da Gleba Grajaú

Dissertação de Mestrado
apresentada à Faculdade
de Arquitetura e Urbanismo
da Universidade de São
Paulo para obtenção de
título de mestre em
arquitetura e urbanismo.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr.:

Instituição:

Assinatura:

Prof. Dr.:

Instituição:

Assinatura:

Prof. Dr.:

Julgamento:

Assinatura:

Dedicatória

Aos moradores da Vila Arco Íris e Vila Nascente, quem admiro muito pela luta de mais de 35 anos.

Que este trabalho possa, de alguma forma, auxiliá-los neste processo e que simbolize mais um pequeno esforço de luta por justiça social e direito à moradia.

Agradecimentos

Agradeço em primeiro lugar à professora Karina Oliveira Leitão, orientadora desta pesquisa, pela sabedoria, pela profunda sensibilidade e pela confiança que em mim depositou desde as primeiras conversas antes mesmo do ingresso ao mestrado.

À profa. Maria Lucia Refinetti Martins, por todo o acompanhamento da pesquisa, pelas considerações na banca de qualificação e em especial, pelas portas que se abriram por seu intermédio.

À profa. Luciana Ferrara pelas valiosas considerações na banca de qualificação e pelo legado acadêmico que tem deixado.

Aos profs. da Pós-Graduação da FAU/USP: Erminia Maricato, João Whitaker Ferreira, Caio Santo Amore, Flávio Villaça e José Eduardo Baravelli por estimularem a reflexão crítica da produção do espaço urbano tornando o ambiente da disciplina um legítimo espaço de discussão.

Em especial também à profa. Marta Arretche da FFLCH/USP, pelo desafio! Me arrisquei a cursar uma disciplina em ciências políticas e entrei num meio acadêmico desconhecido que exigiu inúmeras horas de leitura e dedicação, tornando-se um grande estímulo e aprendizado.

Ao Vitor Yamamoto pelos vários estudos juntos e a Renata Paula Lucas, ambos da SEHAB, pela concessão de

informações, solicitude, auxílio técnico, pelo artigo que escrevemos juntos e incentivo durante toda a pesquisa.

À Rosane Tierno, ex-superintendente, e Rodrigo Carvalho L. de Souza, da COHAB-SP, pelo acolhimento, auxílio, dados e por todas as informações prestadas.

Aos moradores da Vila Arco Íris e Vila Nascente: senhores Noraldino Tavares Dias, Cleonice Alves de Souza, Reginaldo de Brito Reis, Carlinda dos Santos Oliveira, José Raimundo Ray Barba, “Zé” (Ocupação Anchieta) e Magnólia pelo acolhimento, acompanhamento nas visitas de campo, confiança e informações prestadas que expandiram caminhos e complementaram o embasamento teórico. Pela resiliência e resistência da luta e do movimento.

À Tainá Andrade, pela companhia e estímulo mútuo, pelas contribuições e reflexões sobre o objeto de pesquisa, pelas visitas de campo juntas e por todo o trabalho em equipe realizado no primeiro ano de pesquisa.

Ao prof. Roberto Pompéia, por proporcionar o resgate desta belíssima história da construção da AMAI, por me receber em sua casa para dividirmos esta história e pelas informações e materiais cedidos.

Ao Nunes Lopes dos Reis e Cesar Augusto Silva, do Escritório Modelo da PUC/SP pelo acolhimento no escritório e diálogo.

Ao Ricardo Guilherme Araujo (Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos), Carlos Alberto Pinheiro De Souza e Cesar Pegoraro (Fundação SOS Mata Atlântica) pelas informações cedidas.

Ao prof. Angelo Filardo, inicialmente pela reflexão sobre a ocupação em mananciais, e posteriormente pelo pronto retorno e disponibilidade em compartilhar informações.

À Paula Custódio de Oliveira, Lara Ferreira e Felipe Moreira, meus queridos veteranos, sempre dispostos a ajudar, acompanhar e tirar dúvidas. A Roberto Fontes, por compartilhar inúmeras aflições e rir ao mesmo tempo neste caminhar juntos.

Ao Lucas Ferreira, que está sempre ao lado, pelas frequentes trocas e longas conversas sobre o tema. À Julia Murad, pelas leituras e apoio mútuo no ingresso ao mestrado.

À Camila Oliveira pela fiel amizade de sempre, que tornou o mestrado mais leve nas várias vezes em que saímos juntas para passear, quando pude me distrair um pouco do meio acadêmico.

Ao escritório Benedito Abbud pelo apoio e compreensão de todas as ausências durante o mestrado.

Aos meus pais, exemplos de vida - pelo porto seguro, por todo apoio e compreensão necessários neste momento e pela confiança de sempre.

Resumo

A presente pesquisa aborda a relação entre direito à moradia, recuperação ambiental e regularização de interesse social em áreas de proteção aos mananciais em São Paulo, através do caso da Gleba Grajaú, área de cerca de 164 mil m² de propriedade da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo desde 1983. A análise abrange a formação e consolidação da referida Gleba, que se originou das manifestações do movimento de moradia do distrito do Grajaú, que por sua vez, levaram à aquisição da Gleba pela COHAB-SP. O histórico da Gleba compreendeu a aprovação pela prefeitura e implantação, por mutirão do movimento de moradia, de 82 unidades habitacionais da Vila Arco Íris; a ocupação irregular em parte da área remanescente da Gleba pela então chamada favela Vila Nascente; e ainda recentemente, a ocupação irregular e precária da última parcela livre da Gleba a partir de 2013. A pesquisa aborda ainda: a articulação dos diversos atores envolvidos no processo de regularização urbanística e ambiental de interesse social no âmbito do marco regulatório, o acompanhamento do Termo de Ajustamento de Conduta estabelecido entre COHAB-SP e Ministério Público do mesmo estado, e o uso do instrumento do Programa de Recuperação de Interesse Social por parte da prefeitura a partir de 2013. Os conflitos que emergem desta análise permitem indagar em que medida as legislações urbanística e ambiental garantem o direito à moradia e à recuperação ambiental em áreas de proteção aos mananciais e quais são os limites e possibilidades de articulação dos diversos atores envolvidos para a garantia de direitos nessas regiões.

Palavras-chave: mananciais, regularização de interesse social, recuperação e proteção ambiental, direito à moradia.

Abstract

The present research addresses the relationship between the right to housing, environmental recuperation and regularization of social interest in areas of protection of water sources in São Paulo through the analysis of the *Gleba Grajaú* case, an area of about 164 thousand square meters owned by Metropolitan Housing Company of São Paulo (COHAB-SP) since 1983. The analysis covers the occupation of this site, originating from protests of the housing movement of Grajaú that led to the acquisition of the site by COHAB-SP, passing through the approval and mutual help construction of the 82 housing units of Vila Arco Iris and the irregular occupation in the remaining area of this site by Vila Nascente, to the current occupation of the last free area of Grajaú Site since 2013. The research also addresses the relationships of the various social actors involved in the process of urban and environmental regularization in terms of the legal framework, the monitoring of the Adjustment of Conduct with the Public Prosecution Service, and the use of the Social Interest Recovery Program instrument. The conflicts that emerge from this analysis allow us to question the extent to which the urban and environmental legislation guarantees the right to housing and the environmental recovery in water protection areas as well as the limits and possibilities of relationships of the various social actors involved.

Keywords: water resources, land regularization of social interest, recovery and environmental protection, right to housing.

Lista de figuras

Figura 1. Mutirão da Vila Arco Íris em 1989.	- 1 -
Figura 2. Mapa “Projeto da Serra”.	- 28 -
Figura 3. Perfil do sistema da concessão do Projeto Serra, com a usina Pedreira.	- 28 -
Figura 4. Infográfico em linha do tempo.	- 43 -
Figura 5. Imagem de satélite da região da Gleba Grajaú, 1977.	- 49 -
Figura 6. Imagem de satélite da região da Gleba Grajaú, 1980.	- 52 -
Figura 7. Trecho do Jornal "O Estado de São Paulo" do dia 29 de julho de 1983.	- 55 -
Figura 8. Trecho do Jornal "O Estado de São Paulo" do dia 03 de agosto de 1983.	- 57 -
Figura 9. Desenho elaborado pela FEBASP em conjunto com o movimento e proposta de implantação urbana apresentada pela COHAB-SP	- 62 -
Figura 10. Gleba Grajaú, AMAI em destaque.	- 64 -
Figura 11. Ensaio de produção do painel e de seu comportamento estático realizado no LabHab Unicamp.	- 65 -
Figura 12. Imagem de satélite da região da Gleba Grajaú, 1986.	- 66 -
Figura 13. Gleba Grajaú, Vila Nascente em destaque.	- 69 -
Figura 14. Convite para a entrega das casas da AMAI, 1990.	- 71 -
Figura 15. Proposta Técnica COHAB-SP, 2005.	- 90 -
Figura 16. Proposta técnica e restrição a ocupação.	- 91 -
Figura 17. Imagem de satélite da região da Gleba Grajaú, 2010.	- 93 -
Figura 18. Áreas de intervenção nas APRM da RMSP.	- 95 -
Figura 19. Levantamento do PRIS, COHAB-SP, 2013.	- 102 -
Figura 20. Gleba Grajaú, ocupação recente em destaque.	- 103 -
Figura 21. Imagem de satélite da região da Gleba Grajaú, 2017-	- 109 -
Figura 22. Ocupação Movimento Anchieta.	- 110 -
Figura 23. Nascente córrego secundário na Ocupação Anchieta-	- 111 -
Figura 24. Ocupação Movimento Anchieta.	- 111 -
Figura 25. Conjunto Habitacional América do Sul, 2017.	- 112 -
Figura 26. Inserção da Gleba no município de São Paulo.	- 118 -
Figura 27. Gleba Grajaú e microbacia do Rio Cocaia.	- 118 -
Figura 28. Mapa-caracterização da Gleba Grajaú.	- 118 -
Figura 29. Inserção urbana e equipamentos públicos.	- 122 -
Figura 30. Zoneamento da região da Gleba.	- 122 -
Figura 31. Legislação ambiental da região da Gleba.	- 123 -
Figura 32. Morfologia da Gleba.	- 124 -
Figura 33. Núcleos habitacionais.	- 127 -
Figura 34. Praça Principal AMAI.	- 130 -

Figura 35. A 'Casinha da Unicamp' e o 'Sobrado' - protótipos do LabHab Unicamp.	- 131 -
Figura 36. Desenho de 1983, elaborado pelo LabHab FEBASP.	- 131 -
Figura 37. Situação atual das casas na Rua Herivelto Martins.	- 132 -
Figura 38. Ocupação Anchieta.	- 132 -
Figura 39. Ocupação Anchieta.	- 132 -
Figura 40. Caracterização AMAI.	- 133 -
Figura 41. Área da Nascente do córrego secundário.	- 135 -
Figura 42. Vela Cachoeira, fora dos padrões mínimos exigidos	- 135 -
Figura 43. Vela Lira – fora dos padrões	- 135 -
Figura 44. Garagens sobre córrego	- 135 -
Figura 45. Garagens sobre córrego primário.	- 135 -
Figura 46. Passagem para casas	- 136 -
Figura 47. Passagem a vela em casas na Av. Belmira Marin.	- 136 -
Figura 48 e 49. Inundação em março de 2009 na Rua Botão de Ouro com União Popular.	- 136 -
Figura 50. Caracterização Vila Nascente.	- 137 -
Figura 51. Casas em madeira.	- 138 -
Figura 52. Casas em alvenaria	- 138 -
Figuras 53 a 56. Processo de ocupação da área ao sul da linha de transmissão em diferentes momentos	- 139 -
Figura 57. Caracterização ocupação recente.	- 139 -
Figura 58. Mapa Diagnóstico da Gleba Grajaú, 2017.	- 145 -
Figura 59. Casas em madeira.	- 156 -
Figura 60. Casas em alvenaria.	- 156 -
Figura 61. Subdivisão proposta para o PRIS.	- 159 -
Figuras 62 a 66. Imagem de satélite da região da Gleba Grajaú em: 1977; 1980; 1986; 2010 e 2017.	- 163 -
Figuras 67 a 69. Histórico da ocupação da Gleba Grajaú: Vila Arco Íris; Vila Nascente e ocupação recente	- 164 -
Figura 70. Mapa Diagnóstico da Gleba Grajaú, 2017.	- 166 -

Lista de quadros

Quadro 1. Áreas de intervenção – APRM-Billings	- 96 -
--	--------

Lista de siglas

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

AMAI - Associação dos Moradores Vila Arco Íris

AMVN - Associação de Moradores da Vila Nascente

AOD - Área de Ocupação Dirigida

APM - Áreas de Proteção aos Mananciais

APP - Áreas de Preservação Permanente

APRM - Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais

APRM-AC - (...) - da Bacia Hidrográfica do Reservatório Alto Cotia

APRM-AJ - (...) - da Bacia Hidrográfica do Reservatório Alto Juquery

APRM-ATC - (...) - da Bacia Hidrográfica do Reservatório Alto Tietê Cabeceiras

APRM-B – (...) - da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings

APRM-G - (...) - da Bacia Hidrográfica do Reservatório Guarapiranga

ARO - Área de Restrição à Ocupação

ARA - Área de Recuperação Ambiental

BNH - Banco Nacional de Habitação

CAU - Conselho de Arquitetura e Urbanismo

CCA - Centro para Crianças e Adolescentes

CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental

CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano

CMM - Coordenação de Movimentos de Moradia

COHAB-SP - Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONSEMA - Conselho Estadual do Meio Ambiente
CRH - Conselho de Recursos Hídricos
DAEE - Departamento de Águas e Energia Elétrica
DBO - Demanda Bioquímica de Oxigênio
DUSM - Departamento de Uso do Solo Metropolitano
EMEF - Escola Municipal de Ensino Fundamenta
EMPLASA - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano
FABES - Secretaria da Família e Bem-Estar Social
FEBASP - Laboratório de Habitação da Faculdade de Belas
Artes
FEHIDRO - Fundo Estadual de Recursos Hídricos
FUNAPS - Fundo de Atendimento à População Moradora em
Habitação Subnormal
HIS - Habitações de Interesse Social
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ISA - Instituto Socioambiental
LabHab - Laboratório de Habitação
LI – Licença de Instalação
LO – Licença de Operação
LP – Licença Prévia
LPM - Lei de Proteção aos Mananciais
ONU - Organização das Nações Unidas
PA - Processo Administrativo
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PARSOLO - Departamento de Parcelamento do Solo e
Intervenções Urbanas
PDPA - Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental
PJHURB - Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo
PMDI - Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado

PRIS - Programa de Recuperação de Interesse Social

RESOLO - Departamento de Regularização do Solo

RMSP - Região Metropolitana de São Paulo

SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de
São Paulo

SEH - Secretaria de Estado de Habitação

SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação

SIGRH - Sistema Integrado de Gerenciamento dos Recursos
Hídricos

SMA - Secretaria Estadual do Meio Ambiente

SNM - Secretaria de Negócios Metropolitanos

TAC - Termo de Ajustamento de Conduta

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

ZUPI - Zona de Uso Predominantemente Industrial

SUMÁRIO

LISTAS_13

INTRODUÇÃO_23

**PARTE I. A ocupação da Gleba Grajaú e o arcabouço legal
incidente_39**

CAPÍTULO 1. Da formação do Movimento de Moradia
do Grajaú à entrega das casas da Vila Arco Íris: o
processo de ocupação da Gleba Grajaú_41

CAPÍTULO 2. O arcabouço legal incidente e o processo
de regularização de interesse social da Gleba
Grajaú_73

**PARTE II. Caracterização atual da Gleba e
encaminhamentos futuros_115**

CAPÍTULO 3. Caracterização atual da Gleba_117

3.1. Inserção urbana e ambiental_118

3.2. Uso e Ocupação do Solo_122

3.3. Morfologia e habitabilidade_125

3.4. Núcleos habitacionais_126

- a) Associação dos Moradores da Vila Arco
Íris – AMAI_127
- b) Associação dos Moradores da Vila
Nascente – AMVN_133
- c) Área Ocupada a partir de 2013_137

3.4. Infraestrutura_140

- a) Rede de drenagem de águas pluviais_141
- b) Rede de distribuição de água_141
- c) Rede coletora de esgotos sanitários_142
- d) Rede de energia elétrica_142
- e) Recolhimento de lixo doméstico_142

3.5. Fragilidade ambiental_143

CAPÍTULO 4. Encaminhamentos futuros_147

- 4.1.** Nota para a Revisão do Termo de Ajustamento de Conduta de 2004_151
- 4.2.** Continuidade do PRIS em andamento_155
- 4.3.** Subdivisão do PRIS_158

CONSIDERAÇÕES FINAIS_161

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS_175

INTRODUÇÃO

Considerando que as questões fundiárias, urbanas e ambientais estão no cerne do conflito pelo espaço da moradia de interesse social, faz-se necessário introdutoriamente uma contextualização no que tange o processo de ocupação das áreas de proteção aos mananciais em São Paulo, introduzindo as principais referências teóricas que embasam o posicionamento conceitual adotado perante os assuntos abordados.

É fundamental, portanto, compreender que a questão da proteção aos mananciais está associada a processos mais gerais de estruturação do espaço físico-territorial e socioeconômico da metrópole paulista. A coexistência entre ambiente urbano e recursos naturais existente no presente pode ser remetida às formas de definição da estrutura fundiária no século passado, por exemplo (MARCONDES, 1999).

O modelo de proteção dos recursos hídricos adotado no Brasil, até a década de 1930, foi o da preservação jurídica total dos recursos, impedindo qualquer uso ou manejo dos recursos naturais, o que se mostrou inviável nos anos seguintes devido aos elevados custos da terra, à extensão das áreas protegidas e ao comprometimento do uso do solo com usos urbanos e rurais.

Neste período, a questão da moradia da mão de obra no estado de São Paulo era resolvida, em parte, pelas empresas através da construção de “vilas operárias”, geralmente contíguas às fábricas, cujas residências eram alugadas ou vendidas aos operários. O fornecimento de moradia pela própria empresa

diminuía as despesas dos operários com sua própria sobrevivência, permitindo que os salários fossem mantidos rebaixados (KOWARICK, 1979). Para além dessa pequena proporção de atendimento por meio das vilas operárias, a produção de moradia via autoconstrução consistia no modo predominante de provisão por parte das populações de baixa renda, no país e em São Paulo (FERRARA, 2013).

Com a intensificação da industrialização a partir da década de 1950, cresceu rapidamente o número de trabalhadores na metrópole, aumentando a pressão sobre a oferta de moradia a preços acessíveis. Segundo este autor, com a aceleração do fluxo migratório acumulou-se um excedente de força de trabalho na cidade no mesmo momento em que houve a valorização dos terrenos fabris e residenciais que tornou, do ponto de vista da empresa, antieconômica a construção das “vilas operárias”. As empresas passaram a transferir o custo da moradia conjuntamente com os gastos com transporte para o próprio trabalhador, iniciando um estímulo à obtenção da casa própria, e aqueles relacionados aos serviços de infraestrutura urbana, quando existentes, para o Estado.

Para alguns autores de abordagem marxista (KOWARICK, 1979; MARICATO, 1996; BONDUKI e ROLNIK, 1979), esta é uma situação característica dos países de capitalismo tardio: a acumulação do capital seria possível apenas através da manutenção de um vasto exército industrial de reserva, que representaria um elemento indispensável em nosso padrão de

acumulação, caracterizando a “industrialização de baixos salários”¹.

A ausência de provisão estatal ou alternativas de acesso à habitação pelo mercado formal em quantidade e qualidade suficiente para abrigar a população mais pobre, colaborou para a ocupação irregular, em áreas inadequadas, sensíveis ambientalmente, e desvalorizadas pelo mercado imobiliário. Segundo estes autores, o poder público só se muniu tardiamente de instrumentos legais para tentar dar um mínimo de ordenação do uso do solo e os investimentos públicos vieram contribuir à dinâmica de valorização-especulação do sistema imobiliário-construtor.

A ação pulverizada dos loteadores privados e a inação do Estado levariam à construção de espaços metropolitanos caracterizados por um gradiente decrescente de condições de vida, inserção no mercado de trabalho e acesso à renda do centro para as periferias.

De modo geral, o que observamos nestes espaços periféricos são as “múltiplas dimensões da pobreza”² ou ainda “ilhas de exclusão social”³ ou seja, as diferentes situações que se sobrepõem à privação econômica, como o fato de que pessoas de baixo poder aquisitivo são também, muitas vezes, pessoas de baixa escolaridade, de menor acesso às políticas sociais e

¹ Referência ao termo utilizado por: OLIVEIRA, F. A economia da dependência imperfeita. Rio de Janeiro, Graal, 1984

² MINGIONE, 1999

³ SPOSATI, 1996

infraestrutura, que residem em locais mais precários e que estão mais sujeitas ao desemprego.

Na disputa entre as classes sociais pela ocupação dos espaços mais valorizados da cidade, as parcelas mais pobres da sociedade perdem na opção de escolha e a degradação ambiental também se sobrepõe à exclusão social, o que Acselrad (2003) descreve como injustiça ambiental.

Ainda segundo Acselrad (2003, p.14), a “injustiça ambiental resulta da lógica perversa de um sistema de produção de ocupação do solo, de destruição de ecossistemas e de alocação espacial de processos poluentes”, que penaliza as condições de saúde da população trabalhadora muitas vezes ainda prejudicadas pelos grandes projetos de desenvolvimento urbano, como nos recentes processos excludentes e gentrificantes das operações urbanas.

Tendo exposto brevemente o que se quer dizer com problema estrutural da injustiça socioambiental, é preciso compreender de que forma se entende a tensão entre os usos urbanos e a preservação ambiental no âmbito desta pesquisa.

O histórico das ocupações das áreas de proteção aos mananciais em São Paulo é vastamente trabalhado na literatura existente (ANCONA, 2002; MARTINS, 2006; FERRARA, 2013; BUENO, 1994; MARCONDES, 1999) e, portanto, não é objetivo da presente pesquisa prolongar-se no tema. Aqui recuperam-se brevemente momentos importantes para compreensão dos conflitos existentes que serão abordados.

De acordo com Martins (2006), até o final do século XIX o abastecimento de água na cidade de São Paulo se dava através de fontes naturais - pelo riacho Anhangabaú e rio Tamanduatei. Com o crescimento populacional e industrial no período, começou a ocorrer um grave problema de falta de água potável na cidade. Em 1875, surgiu a Companhia Cantareira de Águas e Esgotos, e poucos anos mais tarde (1981) foram concluídas as obras capazes de abastecer o dobro da população existente, que era de 30.000 habitantes.

Em 1906, a empresa canadense *São Paulo Tramway, Light & Power Co* iniciou o represamento do Rio Guarapiranga, visando regularizar a vazão do Rio Tietê para geração de energia na Usina de Santana do Parnaíba. A partir de 1929, a água da represa passou a ser explorada pela Repartição de Água e Esgotos (ERA), como parte do Sistema de Abastecimento Guarapiranga.

Neste momento entrava em funcionamento o ambicioso “Projeto da Serra”, desta mesma empresa, em que outro reservatório (Billings) foi criado para gerar energia na usina de Henry Borden, (em Cubatão), aproveitando o desnível de 720m da Serra do Mar. Além de criar a nova represa, o projeto iria mudar radicalmente a paisagem da cidade, ao retificar e reverter as águas do Rio Pinheiros e parte do Rio Tietê.

Segundo Ancona (2002), o processo de desvalorização dos terrenos marginais à represa e poluição das suas águas foi desencadeado em 1952, quando foi ativada a Estação

Elevatória de Traição Pedreira, que eleva as águas dos Rios Tietê e Pinheiros cerca de 25 metros, revertendo o fluxo natural destes rios, que originalmente fluíam sentido interior do estado, bombeando as águas poluídas destes para o reservatório da Billings no intuito de aumentar a geração de energia em Cubatão.

Figura 2. Mapa "Projeto da Serra". Fonte: extraído de Projeto Águas Claras do Rio Pinheiros.

Figura 3. Perfil do sistema da concessão do Projeto Serra, com a usina Pedreira. Fonte: extraído de Projeto Águas Claras do Rio Pinheiros.

A partir de 1960, com a construção das vias marginais ao Rio Pinheiros e a consolidação dos polos industriais de Santo Amaro e do ABC, os loteamentos populares cresceram no entorno da Billings e Guarapiranga em função da progressiva desvalorização dessas áreas e da proximidade da oferta de emprego, misturando-se a loteamentos de chácaras implantadas anteriormente.

De acordo com Martins (2006), o instrumento da desapropriação como meio de garantir a proteção pretendida foi dispensado em função de seu alto custo em ambas as represas. Isso significa que o controle do uso e da ocupação das terras localizadas em áreas de proteção (a maioria privadas) ficou sujeito à frágil atuação dos órgãos públicos responsáveis pela aprovação de projetos e fiscalização, o que viria a ser uma tragédia para a futura proteção aos mananciais.

Formou-se, em certa medida, um equivocado entendimento de que a degradação dos mananciais resultava das ocupações precárias e irregulares, além do esgoto proveniente dos rios Pinheiros e Tietê enquanto foram bombeados para a Billings. Este impasse gerado por uma lei que na prática não inibiu as ocupações em áreas de proteção aos mananciais e tampouco proporcionou a recuperação da qualidade da água nas bacias hidrográficas, gerou extensos debates nas décadas seguintes como será exposto na primeira parte da dissertação.

Para Gould (2004) áreas ambientalmente protegidas se tornaram as mais vulneráveis para a ocupação irregular pela própria restrição instituída pela legislação, tornando-as

desvalorizadas pelo mercado formal de moradia e, portanto, induzindo ocupações irregulares, sem a devida fiscalização por parte do Estado.

De acordo com Martins (2006), a ocupação destas teve momentos de maior intensidade a partir dos anos 1970, quando se observa número significativo de assentamentos ao longo dos braços da Guarapiranga (principalmente na margem esquerda) e da Billings (entre os braços do Cocaia, Bororé e na margem direita do Riacho Grande). Entre 1974 e 1980, houve uma pulverização do processo de ocupação, com expansão das manchas existentes. Entre 1980 e 1985, nota-se maior ocupação em Embu, Itapeirica da Serra, São Bernardo e Parelheiros (São Paulo). Entre 1985 e 1992, as manchas eram menores e de 1992 a 1995, observou-se ligeira intensificação de manchas mais significativas ao sul, em especial, na Billings e na Guarapiranga.

O recente processo de pulverização dos assentamentos e as obras públicas realizadas de forma fragmentada neste território, mostram que a periferia é hoje, um território heterogêneo e bastante diverso (MARQUES, E. & BICHIR, R, 2001). Isso se aplica também às áreas de mananciais aqui abordadas, regiões periféricas ao sul da metrópole paulistana.

Em 2008, o Instituto Socioambiental (ISA) apresentou análise sobre a alteração do uso do solo das bacias Guarapiranga e Billings no município de São Paulo no período de 1989 a 2007. Segundo esta análise, a expansão urbana identificada foi bastante significativa e, em pouco menos de 20 anos, a área

urbana aumentou 34%, que equivalem a 2.310 hectares de áreas ocupadas por usos urbanos. Grande parte da área que foi desmatada para dar lugar a usos urbanos no primeiro período analisado (entre 1989 e 2003), se caracteriza hoje por ocupação urbana de alta densidade, demonstrando que as áreas urbanas vêm sofrendo adensamento, mesmo que o ritmo de expansão em área urbana esteja aparentemente diminuindo.

Parcela significativa da área de drenagem das represas Guarapiranga e Billings localizam-se no município de São Paulo (36,6% e 28,4% respectivamente). A relevância se dá não apenas em termos de área, mas principalmente em termos de população residente e fontes de poluição, uma vez que este é o local de moradia, no município de São Paulo, de mais de 1.118.000 pessoas, sendo aproximadamente 715 mil destas morando em condições precárias de moradia (favelas e loteamentos irregulares) (IBGE 2010)⁴, a grande maioria sem coleta e tratamento adequado de esgoto, vivendo em condições precárias e longe das oportunidades de emprego e lazer.

O Sistema Guarapiranga-Billings abastece hoje quase 4 milhões de pessoas, a grande maioria residente na porção sudoeste da capital paulista. Segundo a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB, 2016), o percentual de coleta de esgotos em 2016 era 87% e o de tratamento 62% no Estado de São Paulo e a situação em área de proteção aos mananciais ainda muito pior (ISA, 2008). Não é demais lembrar que a presença de

⁴ Dados cedidos por Ricardo Guilherme Araújo - Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos

esgoto nas águas dos rios e reservatórios reduz a sua qualidade, podendo restringir seus múltiplos usos, bem como contribuir para o aumento da ocorrência de doenças de veiculação hídrica. Nesse sentido, é importante destacar a necessidade de ações de gestão integrada envolvendo diversos setores e agentes, associadas à gestão do uso e ocupação do solo, ocupações irregulares, cargas difusas, controle de efluentes industriais e agropecuários, demonstrando a complexidade do assunto e que a recuperação ambiental não se trata apenas de regularização fundiária como titulação, como será tratado ao longo da dissertação.

O conflito existente, conforme explorado por Martins (2006) e que na presente pesquisa será abordado através da análise do caso da Gleba Grajaú, está na oposição entre o direito à moradia e a sustentabilidade ambiental das cidades. A situação que envolve moradores de baixa renda que ocupam áreas de risco ou áreas ambientalmente frágeis por falta de alternativas traz a marca de um duplo desastre à sociedade: por um lado estamos tratando da ausência de direitos básicos (como o direito à cidade e à moradia legal) e, por outro, da agressão ambiental a sistemas que são fundamentais para a reprodução da própria vida humana, como são os mananciais.

Ainda de acordo com a autora (2006), o reconhecimento da grande ocupação irregular das áreas de proteção aos mananciais contribui cada vez mais para a admissão da regularização urbanística e jurídica como um procedimento administrativo necessário, ainda que na prática seja de difícil aplicação em grande parte dos casos. Os loteamentos

irregulares, por não se adequarem às normas vigentes, não conseguem a regularização e permanecem na ilegalidade. A ilegalidade nestes casos corresponde a não ter acesso ao abastecimento de água, coleta de esgoto, drenagem, equipamentos urbanos e transporte público, por exemplo.

Se a implantação da infraestrutura é um meio de garantir a recuperação ambiental, urbanística e social, diante da legislação das áreas de protegidas ela se tornou um paradoxo para a recuperação ambiental a partir da Lei Estadual de Proteção aos Mananciais da década de 1970, o que gerou diversos conflitos nas décadas seguintes até sua revisão, apresentando o “descompasso histórico entre a abstração da lei e a realidade concreta” (FERRARA, 2013, p.153).

Levaram-se anos até o reconhecimento de que a qualidade ambiental das bacias protegidas dependeria de ações voltadas à recuperação de áreas degradadas, à inserção dos assentamentos irregulares na cidade formal e ao controle futuro de uso e ocupação do solo (RAMALHO, 2013). Neste sentido, a Lei Específica da Billings (APRM-B), aprovada em 2009, desempenha um papel de destaque aos assentamentos precários da Billings uma vez que coloca a infraestrutura como elemento fundamental para a recuperação ambiental e regularização de interesse social, assim como cria o instrumento do Programas de Recuperação de Interesse Social (PRIS) para estas situações (FERRARA, 2013).

É preciso, portanto, compreender os processos de regularização de interesse social nas áreas protegidas como alternativa aos conflitos e enfrentamento do passivo socioambiental existente.

Desta forma, a presente pesquisa visa compreender, a partir do resgate histórico e análise do caso da Gleba Grajaú, os avanços, impasses e principalmente os conflitos da regularização de interesse social em áreas de proteção aos mananciais em São Paulo.

Parte destes conflitos constituem histórico de estudos anteriores da autora da dissertação e busca-se com esta pesquisa atual um aprofundamento e maturidade quanto aos temas abordados.

Neste caminhar, já tendo ingressado no mestrado, em maio de 2016 surgiu, a convite da Profa. Dra. Maria Lucia Refinetti Martins e Profa. Dra. Karina Oliveira Leitão, a oportunidade de acompanhar o processo de regularização e recuperação ambiental da Gleba Grajaú, de propriedade da Companhia Metropolitana De Habitação De São Paulo (COHAB-SP), e que passa, neste momento, a ser estudo de caso que norteou o objetivo principal da pesquisa.

Como pesquisadora, a autora passou a frequentar reuniões da COHAB-SP e Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) referentes ao caso e, dado a oportunidade em se aprofundar ao caso da Gleba Grajaú que se apresenta bastante emblemático aos conflitos que a pesquisa se propõe a analisar, neste momento o estudo de caso se ampliou ao âmbito do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de

Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (LabHab) e, além das professoras envolvidas, citadas anteriormente, o estudo recebeu o apoio de Tainá Andrade, que desenvolveu seu Trabalho Final de Graduação em consonância com o mestrado aqui exposto, sob minha orientação e da Profa. Karina Leitão (SILVA, 2017). Juntas realizaram visitas ao local, assim como iniciaram um diálogo com os moradores primeiramente em reuniões na Associação dos Moradores da Vila Nascente e da Vila Arco Iris e que se tornaram entrevistas e levantamentos da área junto aos moradores.

Além do embasamento proporcionado através da análise do material cedido pela COHAB-SP e SEHAB-SP⁵, o trabalho em campo trouxe um aprofundamento na caracterização das especificidades de cada área da Gleba.

O trabalho junto aos técnicos da SEHAB-SP resultou em artigo, escrito em colaboração, aprovado e apresentado oralmente no II Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas, realizado em novembro de 2016 na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (MOMM, 2016).

Além das reuniões junto a COHAB-SP e SEHAB-SP e as tardes em que foram feitos estudos junto aos técnicos destes órgãos, outros atores foram consultados, como os integrantes do Escritório Modelo Dom Paulo Evaristo Arns (Direito PUC), que acompanham o caso junto ao Ministério Público desde 2007, e

⁵ Ver Referências Bibliográficas - Processos internos e administrativos cedidos pela COHAB-SP para esta pesquisa.

o coordenador do mutirão da Vila Arco Íris, Roberto Alfredo Pompéia.

Finalmente chega-se à presente dissertação, buscando-se aprofundar em uma importante reflexão sobre o processo de produção social de um determinado ambiente físico que guarda relações com a produção social do espaço com um todo.

O texto está organizado em duas partes e quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. A primeira parte recupera uma periodização da expansão urbana e o arcabouço legal, visando contextualizar a ocupação da Gleba Grajaú no âmbito da legislação incidente e discorrer sobre os principais conflitos identificados na presente pesquisa. Para isto, além do aprofundamento em dados cedidos pela SEHAB E COHAB-SP, e na bibliografia analisada, realizaram-se reuniões, entrevistas, visitas de campo, sessões de debate junto aos atores envolvidos a este processo.

O intuito desta parte, dividida em dois capítulos (o primeiro compreendendo a formação do movimento de moradia que levou a aquisição da Gleba pela COHAB-SP, a construção das casas através de mutirão autogerido e a ocupação irregular em parte da área remanescente da Gleba e o segundo compreendendo a análise do arcabouço legal incidente e o processo de regularização de interesse social da Gleba) é abordar a complexidade do objeto de estudo, num texto que reúne informações encontradas hoje de maneira dispersa e muito fragmentada, buscando contribuir para uma compreensão da totalidade dos aspectos do caso em análise.

A segunda parte da dissertação está dividida em dois capítulos. O terceiro capítulo da dissertação visa a caracterização da Gleba em seu aspecto físico-territorial a partir dos dados primários e secundários obtidos, apresentando um panorama mais aprofundado da situação atual da Gleba para além do arcabouço legal envolvido. Para isto foram realizados mapeamentos, visitas e entrevistas em campo e cruzamento de dados obtidos, sintetizados em uma cartografia crítica que pretende ser ilustrativa da realidade local.

No quarto e último capítulo, antes da conclusão final, procurou-se estabelecer brevemente os encaminhamentos e perspectivas de regularização da Gleba Grajaú a partir da análise realizada durante a pesquisa.

PARTE I

A Ocupação da Gleba Grajaú e o
arcabouço legal incidente

CAPÍTULO 1

Da formação do Movimento de Moradia do Grajaú à entrega das casas da Vila Arco Íris: o processo de ocupação da Gleba Grajaú.

O estudo de caso que se apresenta ao longo da pesquisa como eixo estruturante da dissertação demonstra, no espaço construído, um descolamento entre a legislação e realidade para qual esta foi elaborada.

Desta forma, busca-se neste capítulo contextualizar o histórico da ocupação e regularização da Gleba Grajaú no âmbito da legislação urbanística e ambiental então vigentes, refletindo sobre a aplicabilidade da legislação desde a elaboração da Lei de Proteção aos Mananciais (LPM) da década de 1970 até o presente momento.

Cabe ressaltar que há uma extensa bibliografia dos assuntos abordados⁶ e que a presente pesquisa se ateve àquilo que se julgou importante para a compreensão do estudo de caso e análise dos conflitos existentes. Reitera-se que a pesquisa busca percorrer sobre a complexidade e fragilidade do processo de ocupação e regularização da Gleba Grajaú em específico, mas que para isso amplia, por vezes, a análise ao âmbito da

⁶ Ancona, 2002; Martins, 2006; Ferrara, 2013; Bueno, 1994; Marcondes, 1999

Figura 4. Infográfico em linha do tempo.. Fonte: Elaborado pela autora, 2018. Fonte das imagens: mapas elaborados pela autora com base em material cedido pela COHAB-SP; imagem logo Coordenação dos Movimentos extraído de Lopes (2011); fotos mutirão AMAI extraídas de Nicolay (2013); imagem logo COHAB e edifício Martinelli extraídas de Google, fotos enchente 2009 cedidas por Cleonice Alves; demais fotos acervo pessoal. Fonte das informações: Material cedido pela COHAB-SP e legislações citadas.

região próxima à Gleba, à região do distrito do Grajaú, ao município de São Paulo e muitas vezes ainda ao âmbito Estadual e Federal quando se trata da legislação incidente ao caso.

De modo a compilar, em um único quadro, as principais informações obtidas através da documentação e processos administrativos cedidos; do trabalho em campo realizado⁷ e do referencial teórico analisado, foi produzido um infográfico em linha do tempo onde constam as principais informações sobre o processo de consolidação e regularização da Gleba Grajaú e do arcabouço legal em mananciais.

Na área superior do quadro constam os principais marcos do processo de ocupação e regularização da Gleba e na área inferior, seguindo a mesma representação cronológica, os principais marcos legais incidentes ao caso, que visam a proteção e recuperação ambiental assim como a regularização de interesse social em área de proteção aos mananciais em São Paulo.

Alguns marcos do infográfico foram ainda destacados no intuito de facilitar a interpretação da conjuntura que se dá entre a

⁷ As visitas de campo foram essenciais para a caracterização da Gleba conforme será apresentado no capítulo 3 e para corroborar informações obtidas através da documentação cedida pela COHAB-SP e SEHAB. Foi através de uma das conversas com os moradores que se chegou, por exemplo, à Tese de Doutorado de Pompéia (2006), essencial para compreensão de diversos aspectos da ocupação da Gleba.

legislação e o objeto para qual se pretende legislar. As linhas verticais em marrom sinalizam os principais marcos históricos da implantação, ocupação e regularização da Gleba Grajaú, e em direção oposta, as linhas em azul sinalizam os principais marcos do arcabouço legal envolvido.

Através deste quadro foi possível identificar alguns dos conflitos que ilustram a complexidade dos processos de regularização de interesse social em áreas de proteção ambiental em São Paulo.

Como é sabido, o primeiro marco da legislação de proteção aos mananciais em São Paulo se instaurou na década de 70 com a aprovação das Leis Estaduais nº 898/75 e 1.172/76 e Decreto nº 9714/77, conhecido como Lei de Proteção aos Mananciais (LPM) e formulado por um corpo técnico de jovens especialistas em planejamento e engenharia sanitária no âmbito da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (EMPLASA). Segundo Ancona (2002), no momento de sua aprovação, a LPM não recebeu críticas dos setores organizados da sociedade, uma vez que toda a população sofria com problemas de falta d'água, e legitimou-se por seus argumentos técnicos e pelo envolvimento dos ambientalistas.

Segundo Marcondes (1999), a LPM partiu de um conjunto de instrumentos esboçados a partir do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI), em 1971, que incluiu o zoneamento industrial e a legislação de mananciais, buscando a reorientação das tendências de crescimento e desenvolvimento urbano regional, bem como o estabelecimento de medidas de proteção dos recursos naturais, alertando para a condição crítica

de abastecimento de água na metrópole preconizando a indução do crescimento da metrópole segundo o eixo Leste-Oeste.

A LPM tratou das áreas protegidas exclusivamente a partir da ótica da preservação dos reservatórios através de um rígido zoneamento de uso e ocupação do solo, tomando por base estudos técnicos de geração de cargas poluidoras pelas diversas atividades urbanas e rurais e a capacidade de assimilação dessas cargas pelos corpos d'água, estabelecendo-se assim os limites máximos de aproveitamento de solo independentemente da dinâmica de estruturação urbana dos 27 municípios abrangidos pela legislação (MARCONDES, 1999; ANCONA, 2002). Ficou instituído também que para qualquer atividade ou intervenção nas Áreas de Proteção aos Mananciais (APM), independentemente do porte ou localização do empreendimento, fazia-se necessária a aprovação prévia da CETESB e do órgão Estadual responsável pela aplicação da LPM.

Transcreve-se abaixo resumo da legislação, conforme sintetizado por Ancona (2002):

“ÁREAS DE 1ª CATEGORIA: Áreas não edificáveis abrangendo as seguintes situações: (i) as faixas de 50m situadas às margens dos reservatórios e dos rios elencados na Lei Estadual nº 898/75; as faixas de 20m marginais aos seus afluentes diretos e as faixas estabelecidas como não edificante pelo código florestal, Lei federal nº 4.771/65, para os demais cursos da água; (ii) as áreas com declividade superiores a 60%; (iii) as áreas cobertas com mata e toda a forma de vegetação primitiva.

ÁREAS DE 2ª CATEGORIA: Áreas edificáveis compreendendo: (i) áreas de classe A, constituídas pelas áreas que já estavam arruadas e ocupadas, apresentando densidade demográfica superior a 30 hab/ha, quando a LPM foi aprovada, bem como as áreas já arruadas contíguas as anteriores; (ii) áreas de classe B, constituídas por uma faixa de área contígua as de Classe A, cuja área e largura seria definida através de cálculos que levavam em consideração a sua distância em relação às áreas de 1ª categoria e a área total da Classe A envolvida; (iii) áreas de classe C, constituídas por todas as demais áreas” (ANCONA, 2002, p. 287).

Desta legislação, cabe ressaltar ainda que nas áreas de classe C e em todas as de primeira categoria ficavam proibidas a instalação de sistemas de abastecimento de água e coleta de esgoto e a disposição de resíduos sólidos coletados por sistema de limpeza pública em toda a APM.

Ainda segundo a autora (2002), a máxima densidade admitida está nas áreas de classe A (50 hab/ha), correspondendo aproximadamente a um terreno com área mínima de 700m². Na maioria dos casos das áreas de classe B e C os lotes mínimos variam entre 1.500 e 6000m², inviabilizando sua aquisição formal pela parcela mais pobre da sociedade.

Embora a preocupação conservacionista seja pertinente ao adotar medidas rígidas para o controle da ocupação em APM, tanto o aspecto da infraestrutura básica quanto o do lote mínimo estabelecido pela LPM foram ignorados pelo processo efetivo da produção e apropriação do espaço na metrópole nos anos seguintes a aprovação da lei. Esta observação seria suficiente

para concluir que a legislação de proteção de mananciais da década de 1970 é um exemplo do caráter tecnicista associado ao planejamento e gestão do espaço urbano. Cabe lembrar que após quase 43 anos da promulgação da LPM, esta legislação continua em vigor nos casos onde as leis específicas das Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais (APRM) ainda não foram elaboradas⁸.

Ao longo do texto serão apresentadas algumas imagens de satélite onde é possível identificar a ocupação massiva da região da Gleba Grajaú, mesmo após aprovação da LPM, apresentando alguns efeitos da legislação no território para qual foi se pretendeu legislar.

Na figura adiante vemos a imagem de satélite da região da Gleba Grajaú em 1977, logo após aprovação da LPM. Para além do caso específico da Gleba (destacada), que neste momento encontra-se livre de ocupações relevantes e com boa parte de sua vegetação preservada, cabe observar a situação do grande empreendimento que se encontra à esquerda da imagem (noroeste da Gleba Grajaú). Trata-se do Conjunto Habitacional Brigadeiro Faria Lima, também conhecido como Bororé, área adquirida pela COHAB-SP em 1973 e com financiamento do extinto Banco Nacional de Habitação (BNH).

⁸ Até março de 2018, cinco leis específicas foram aprovadas: APRM-Guarapiranga - Lei Estadual nº 12.233/06; APRM-Billings - Lei Estadual nº 13.579/09; APRM-Alto Tietê Cabeceiras - Lei Estadual nº 15.913/15 e APRM Alto Juquery – Lei Estadual 15.790/2015 e APRM Alto Cotia - Lei Estadual nº 16.568/17.

Implantado a partir de 1976, com aprovação anterior a LPM, tem densa ocupação e levou mais de 13 mil moradores para a área recém-definida como área de mananciais pelo poder público (POLLI, 2010), impulsionando o desenvolvimento de toda uma infraestrutura na região nos anos seguintes.

Figura 5. Imagem de satélite da região da Gleba Grajaú em 1977.
Fonte: imagem cedida pela EMPLASA, alterada pela autora.

A COHAB-SP baseou-se primordialmente na construção em larga escala, na pré-fabricação, industrialização e na racionalização para promover o barateamento da moradia. Assim, edificaram-se por meio da COHAB-SP enormes

conjuntos, porém com baixa qualidade urbanística, em terrenos oferecidos no mercado a menor preço, consolidando grandes áreas habitacionais monofuncionais, como comumente faz-se referência a Zona Leste de São Paulo (ISA, 2008).

A partir da década de 1970, a região sul da metrópole começou a ser adensada pela consolidação dos parques industriais de Santo Amaro e região do ABC, reiterada pela promulgação das Zonas de Uso Predominantemente Industriais (ZUPI), em 1878, pela Lei Estadual 1817/78 e com o atrativo de emprego proporcionado pelas grandes obras viárias realizadas na época (linha do metrô Norte-Sul; Avenidas Marginal Pinheiros e Rubem Berta e Washington Luís etc.) (MARCONDES, 1999).

Com o aumento dos loteamentos irregulares, das ocupações precárias e da péssima qualidade de vida do segmento mais pobre da sociedade nas principais cidades do país, aprovou-se em 1979 a Lei Federal do Parcelamento do Solo (Lei Federal 6.766/79), criada com o intuito de impedir abertura de loteamentos irregulares através da criminalização dos loteadores.

Segundo o Instituto Socioambiental (2008), o resultado da Lei Federal do Parcelamento do Solo foi a mudança do modelo de produção da clandestinidade da posse da terra nos anos seguintes. O que até então partia de um loteador clandestino através da grilagem de terras, passou a ser resultado de ocupação de terras por movimentos de moradia, subdividida pelos ocupantes organizados a partir de associações de

moradores e em seguida reivindicando o direito à sua propriedade justificando a sua função social.

Com a promulgação da LPM e da Lei Federal do Parcelamento do Solo na década de 1970, o Estado assumiu um papel de regulador e fiscalizador, mas que efetivamente não foram levadas a cabo nas décadas posteriores de forma contínua.

A legislação urbanística, ao adotar padrões idealizados para o uso do solo urbano, valorizando áreas mais nobres da cidade, muitas vezes impediu a produção habitacional a preços acessíveis à população de baixo poder aquisitivo. Já a legislação ambiental, ao impor restrições significativas ao uso e ocupação do solo nas áreas protegidas, tornou as mesmas áreas desvalorizadas pelo mercado imobiliário formal, e é justamente nessas áreas que a parcela da população não atendida pelo mercado formal foi se instalar.

Os usos e parâmetros extremamente restritivos e de difícil aplicação definidos pela LPM não impediram que o processo de ocupação dos mananciais avançasse (ANCONA 2002; FERRARA, 2013; MARTINS 2006; MARCONDES, 1999), como fica evidente na área em estudo quando analisam-se as imagens de satélite que serão apresentadas adiante. Além disso, os parâmetros da LPM impediram, na maior parte dos casos, a intervenção e implantação de infraestruturas básicas nos assentamentos existentes, impossibilitando qualquer melhoria urbanística e ambiental nessas áreas.

Figura 6. Imagem de satélite da região da Gleba Grajaú em 1980. Fonte: imagem cedida pela EMPLASA, alterada pela autora.

Como observa-se na imagem acima, da região da Gleba Grajaú, em 1980 começaram a surgir alguns loteamentos irregulares, grandes áreas onde o sistema viário está implantado sem ainda ocupações existentes e ainda algumas novas ocupações isoladas.

Segundo Pompéia (2006), o movimento por moradia do Grajaú começou em 1981 quando, incentivado pelo Padre Luiz (da Paróquia do Grajaú), um grupo de moradores de uma favela do bairro começou a fazer reuniões na igreja para tentar achar uma

alternativa digna de moradia às famílias. É deste mesmo ano o conhecido caso da ocupação da Fazenda Itupu - marco inicial do processo de ocupação de glebas ociosas por milhares de inquilinos e trabalhadores empobrecidos (BONDUKI, 1986).

A trajetória do movimento de moradia que levou à aquisição da Gleba Grajaú pela COHAB-SP foi bastante complexa e teve início em março de 1983, quando 212 famílias do então chamado Movimento de Moradia do Grajaú ocuparam uma área alagadiça de propriedade do município. As péssimas condições do terreno alagadiço levaram à reivindicação junto à prefeitura de um outro terreno que atendesse às necessidades das famílias (POMPÉIA, 2006).

Juntaram-se ao movimento alguns outros grupos organizados de regiões vizinhas como Cidade Dutra, Vila Remo e Santa Rita, que estavam se organizando como movimento de luta por moradia já haviam alguns anos, buscando se unir contra a política do Banco Nacional de Habitação (BNH) então em curso (NICOLAY, 2016). Todos trabalhavam em parceria e tinham o mesmo objetivo: a construção das moradias para a comunidade. Neste momento a organização recebeu outro nome, Movimento de Moradia do Parque Grajaú.

Segundo o Instituto Polis (1991), os movimentos de moradia passaram a se organizar e começam a elaborar programas de habitação popular definindo o tipo de moradia, as dimensões, o processo de construção, os valores do financiamento e da prestação, etc. Para isso buscavam assessoria de técnicos de diferentes áreas de forma autônoma, sem o envolvimento de

órgãos estatais. É neste processo que o Movimento de Moradia do Parque Grajaú encontrou o recentemente criado Laboratório de Habitação da Faculdade de Belas Artes (FEBASP), coordenado pelo arquiteto Joan Villà e com participação de Nabil Bonduki, Mauro Bondi, José de Fillippi Jr, entre outros arquitetos e alunos.

A partir da experiência do mutirão na época em andamento na favela do Recanto da Alegria, inspirados pela experiência técnica desenvolvida nos mutirões do Uruguai, e outras experiências de processos construtivos em mutirão da FEBASP (POMPÉIA, 2006; BONDUKI, 1996 e 1986), foi pensado o mutirão da Vila Arco Íris – futura Associação dos Moradores Vila Arco Íris (AMAI). Neste momento entrava em funcionamento uma pequena fábrica de blocos para uso do movimento⁹. De acordo com Bonduki (1986), os mutirões do Recanto da Alegria e Vila Arco Íris podem ser considerados pioneiros da prática de autogestão e na formulação de uma nova política habitacional onde o controle de todas as etapas da produção de moradia é dos moradores¹⁰. A isso se deve também diversos entraves

⁹ O projeto original da FEBASP previa a construção das casas com blocos de cimento e as 4 primeiras casas foram construídas com tais blocos. Com a alteração posterior do projeto passou-se a usar o bloco cerâmico para o restante do mutirão.

¹⁰ Após diversas iniciativas isoladas e independentes em alguns municípios brasileiros em junho de 1986 o então Presidente do Brasil lança o Programa “Mutirão de Moradia”, com o repasse inicial de 26 milhões de cruzeiros para financiamento de 3710 moradias em 15 municípios. (O Estado de São Paulo, 25 de junho de 1986). Também é bastante notório o resultado do Programa de Construção por Mutirão e Autogestão da gestão municipal de Luiza Erundina (1989-1993). “Foram viabilizadas mais de 11 mil habitações de até 60 m², em casas ou prédios de até cinco andares, mostrou que o

técnicos no processo de construção e implantação das casas da Vila Arco Íris que foram tratados por Pompéia (2006) e Bonduki (1986).

29 DE JULHO DE 1983

eneraliza-
ico biarti-
ntrais; 7)
anhas de
e investi-
ção profis-
sporte; 8)
de frota
pacidade
aterial já
stímulo à
nortear a
stente e a
dos meios
do Conse-
egião Me-
e coorde-

28

lo século,
roblemas
los pelas
estes pro-
e a preca-
ivos, vêm
SP 2000,
bo com a
invest e o
lo.

Na praça, os favelados exigem compra de área

Um grupo de favelados permaneceu desde a madrugada de ontem, na praça Antônio Prado, em frente ao edifício Martinelli, onde funcionam a Secretaria da Habitação e a Cohab, para cobrar das autoridades a definição da compra de uma área com 162 mil metros quadrados que ocuparão no bairro do Grajaú, zona Sul da Capital.

Com faixas e cartazes pedindo a terra, insistiam em permanecer na praça mesmo depois de atendidos pelo presidente da Cohab, Raymundo de Paschoal, e o secretário municipal da Habitação, Arnaldo Madeira, na noite de quarta-feira, quando foram esclarecidos sobre o processo de aquisição do terreno. "A terra está em processo de compra, faltando a escritura final e os detalhes do pagamento", explicou o secretário.

Os favelados, porém, não aceitaram esse argumento e, liderados por

Olimpio Silva Matos, membro das sociedades de bairro da zona Sul, que disse trabalhar como auxiliar de assistente social da paróquia de Vila Remo, preferiram "manter o protesto". Olimpio, que naquela área da cidade já é bastante conhecido da Cohab, alegava que "o terreno foi comprado no dia 22 de abril e o próprio presidente da Cohab prometeu remunerar os mutirões de construção das casas; há quatro meses o governo faz promessas e não cumpriu nenhuma delas".

Comentando o protesto dos favelados, o prefeito Mário Covas confirmou que o processo de compra "tem um determinado prazo, que independe da Cohab". E acrescentou: "A Cohab tem estoque de terras na zona Leste. O simples fato de adquirir lotes na zona Sul é uma prova de que reconhece a situação de emergência daquela região no sentido de oferecer moradias a seus habitantes".

postas est
técnicos di
cretário, n
estar pron
comissão d
te depois d
projeto dei
sejam reat

Desde
tivada e tr
do Tietê —
moradores
saios, furt
semana pa
téis, Rest
de São Pat
ao secretár
Manoel Pe
nistrador
Gonçalves
ção policia
xado um a
cinco mil s

O apelo
volte a ser
servir como
sugere a pr
de revistas
"Nossa situ
guém pre

Figura 7. Trecho do Jornal "O Estado de São Paulo" do dia 29 de julho de 1983 - página 36. Fonte: extraído do acervo digital do jornal com base na informação disponibilizada por Nicolay (2016).

A demora por uma solução por parte do município e os diversos compromissos não assumidos, levou a um acampamento na Rua São Bento com a Av. São João no centro de São Paulo, conhecido como "Acampamento contra a mentira". O acampamento teve início em frente ao Ed. Martinelli, dia 27 julho de 1983 pelo Movimento de Moradia do Grajaú e aos poucos

sistema pode possibilitar a edificação de qualquer tipologia habitacional, a um custo 40 a 50% inferior ao de processos convencionais" (BONDUKI, 1996).

outros movimentos foram se unindo a este, fortalecendo-o. Esta ocupação, mencionada no trecho de jornal exposto acima, onde os moradores são tratados como favelados num sentido pejorativo, teve participação decisiva do arcebispo Dom Paulo Evaristo Arns, resultando na negociação, após 9 dias de ocupação, pela compra de um terreno de 178.500,00m² (área de escritura) localizado próximo a represa Billings, e que posteriormente veio a ser o local definitivo para a implantação de moradias ao movimento.

Segundo Bonduki (1986), após a ocupação e as definições dela surgidas, em outubro de 1983 foi apresentado o Estudo de Viabilidade Físico-Financeira aos órgãos públicos – COHAB-SP, SEHAB, Secretaria da Família e Bem-Estar Social (FABES), Secretaria de Estado de Habitação (SEH) e ao prefeito. Este ato marcou o mais grave impasse enfrentado: o projeto deveria ser avaliado pelas autoridades metropolitanas – Secretaria de Negócios Metropolitanos (SNM) e EMPLASA, por conta dos entraves impostos pela LPM, entraves estes que até então haviam sido desconsiderados pelo Movimento, técnicos e órgãos públicos municipais, como fica evidente no relato de Bonduki (1986) sobre o tema:

"Nos trabalhos da comissão, embora a preocupação com o assunto estivesse presente, ele não era tratado como o principal, a ponto de ser orientador das propostas de implantação do conjunto habitacional.

[...] ou seja, não houve nenhuma preocupação em particular, no projeto, sobre a questão.

Este tipo de postura perante o problema dos mananciais sofreu fortes ataques e críticas, principalmente da FABES Central, devido à falta de alternativas quanto a ocupação de uma gleba na área de mananciais. A alegação era de que o projeto deveria ter levado em conta a Lei dos Mananciais e sido elaborado como um exemplo de implantação adequada a essas áreas.

Entretanto, o fato da gleba comprada para o movimento estar sujeita à legislação de Proteção aos mananciais foi sempre considerado como uma questão política, tanto sob a ótica da comunidade como das autoridades municipais." (BONDUKI, 1986 p. 194-195).

QUARTA-FEIRA — 3 DE AGOSTO DE 1983

iz, porque se trata, os parques municipais ser preservados e contribuir para a qualidade do ar de São

vida de que as usinas não serão mudadas, as proximidades de Zupac, que ajuda a limpar os quadros de Município de São Paulo cada um dos seus

indica, o prefeito não precisa melhor se a ter sido adotada tempo, ou seja, a R\$ 70 milhões, de res de ar específico, para aplicação feita, de modo a limpar 90% a poluição cada por aquelas áreas de propriedade

Prefeitura compra terra para famílias acampadas

Com um sinal de Cr\$ 80 milhões, a Prefeitura garantiu ontem a compra de um terreno com 162 mil metros quadrados na Estrada do Bororé, na Zona Sul da cidade. Essa gleba será dividida em lotes urbanizados, a serem adquiridos por mais de 200 famílias que, há quatro meses, invadiram terreno municipal do Parque Grajaú e que, desde quarta-feira, estão acampadas em frente ao prédio da Cohab, esperando por uma solução de moradia. A área adquirida tem capacidade para cerca de 700 lotes urbanizados.

O anúncio da negociação da área foi feito ontem pelo prefeito Mário Covas que, durante toda a tarde, esteve reunido com os membros do Movimento por Conquista de Moradia na Cidade Dutra e Vila Remo. Segundo os representantes deste

grupo, já se eleva a 400 o total de famílias engajadas na luta por um lote urbanizado naquela região de Santo Amaro.

O valor dado como sinal para a compra da área representa quase a metade de seu preço total. O restante do valor somente será pago na sexta-feira, quando possivelmente será lavrada a escritura definitiva.

Durante sua conversa com o prefeito, os líderes do movimento informaram que há um projeto elaborado por técnicos ligados à comunidade. Este plano prevê não só a construção de casas (com 37 metros quadrados a um custo final de 300 UPs, cerca de Cr\$ 1,3 milhão), mas também a instalação de uma fábrica de blocos de concreto, que seriam utilizados na execução das moradias.

à tarde já marc
tendência de b

Em]

DIRCEU
Envia

A leptospirose, urina dos ratos, na segunda-feira em estado muito em Blumenau, e dias aparecerá suspeita da doença, formação, ontem da prefeitura de Fernando de M. va-se ainda mal diversificada os casos: "Essa mais diferentes modo que não foco, mas em focos de extrema dificuldade extenuante profilático".

Mas a leptospirose é o problema nessa cidade de

O ESTADO DE S. PAULO — 13

Figura 8. Trecho do Jornal "O Estado de São Paulo" do dia 03 de agosto de 1983 - página 13. Fonte: extraído do acervo digital do jornal com base na informação disponibilizada por Pompéia (2006).

Segundo Pompéia (2006) e Lopes (2011), as circunstâncias de pressão do movimento de moradia, da mídia e da igreja levou a COHAB-SP a cometer uma falha ao comprar o terreno para suprir a demanda do movimento sem antes saber se a implantação das 500 unidades habitacionais pretendidas, seriam autorizadas por outros órgãos oficiais.

Em ofício enviado pelo então presidente da COHAB-SP, Raymundo De Paschoal à EMPLASA em 1983, verifica-se a fragilidade na solicitação da implantação das moradias para atender a demanda do movimento:

Ofício COHAB –3818/83

“Prezado Senhor,

Pelo presente, a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB-SP, manifesta a intenção de implantar um Conjunto Habitacional em uma área específica de 162.000m² (excluindo a faixa de servidão da Eletropaulo), localizada na Estrada do Bororé, ao lado do já habitado Conjunto Brigadeiro Faria Lima.

A implantação de novo Conjunto Habitacional se prende ao fato de necessitarmos atender, embora parcialmente, os anseios habitacionais de significativo número de famílias pertencentes aos extratos mais carentes da população e que, por força de necessidades próprias, se veem impossibilitadas de transferirem para Zona Leste, onde já dispomos de várias alternativas habitacionais. Desnecessário será ressaltar que tais famílias se constituem num dos mais graves problemas sociais atuais cuja solução se antepõe com um desafio às atuais administrações Municipais e Estaduais. Assim sendo, a

COHAB selecionou uma área em Zona Urbana (setor 174 Qd. 246 da planta de valores) atualmente enquadrada como Z-9 028 pela lei Municipal 9.411/81, área esta, que embora situada dentro da Zona de Proteção de Mananciais, se constitui em um vazio urbano com entorno já ocupado em densidades superiores às previstas na citada lei, e que, em não havendo pronta atuação de nossa parte, tende a ser ocupada de forma desordenada pela população local, contrariando assim os interesses urbanísticos da região. Isto posto, solicitamos de Vossa Senhoria a anuência para tal empreendimento, visto não pretender, esta Companhia, transgredir nenhuma legislação pertinente à área. Certos de contarmos com a devida compreensão do problema que ora se nos apresenta, aproveitamos o ensejo para reiterarmos nossos protestos de consideração e apreço, subscrevendo-nos,

Atenciosamente,

Raymundo De Paschoal” (POMPÉIA, 2006, p.115)

Para a implantação das unidades habitacionais, em 02 de janeiro de 1984, estabeleceu-se finalmente convênio entre COHAB-SP e a assessoria técnica da FEBASP, que já vinha acompanhando o Movimento do Parque Grajaú no desenvolvimento do projeto urbanístico.

É importante registrar aqui a relação continuamente tensa nestes primeiros anos entre a COHAB-SP e o Movimento. Este pressionou a COHAB-SP para a compra do terreno, mas desde o início impôs sua autonomia. Ao mesmo tempo, como proprietária da Gleba, a COHAB-SP passa a ser responsável pela aprovação do empreendimento e sua ocupação. Os

diferentes interesses envolvidos e a disputa entre o “Lobby das empreiteiras da COHAB-SP”¹¹ foram diversas vezes denunciados pelo movimento e assessoria técnica (AMAI, 1991; POMPÉIA, 2006; LOPES, 2011 e BONDUKI, 1986).

"Como todo movimento que é oposição à política do governo, a AMAI enfrenta o desrespeito dos órgãos públicos, não tendo nunca conseguido o apoio destes. As conquistas sempre foram resultados de fortes manifestações; nem o movimento popular, nem suas propostas nunca foram vistos nem aceitos como caminho para o avanço dos problemas sociais" (AMAI, 1991, p. 24)

“E aí a gente queria um mutirão autogerido em que a comunidade fosse responsável. Mas essa época foi uma loucura, primeiro porque a COHAB não queria de jeito nenhum, porque tirava o filão deles” (NICOLAY, 2016, p.151 – entrevista com Roberto Pompéia).

Nos anos seguintes, a COHAB-SP iniciou estudos de viabilidade de implantação de unidades habitacionais na gleba junto à SEHAB e Departamento de Parcelamento do Solo e Intervenções Urbanas(PARSOLO), seguindo a LPM.

Devido às restrições legais, naquela imensa área de 178.500,00m² (área de escritura), que em tese poderia abrigar

¹¹ Termo usado por Pompéia (2006, p. 6)

mais de mil famílias, foram aprovadas apenas 82 unidades habitacionais e segundo Pompéia (2006), haviam apenas duas formas de solucionar a implantação das unidades habitacionais:

1. “Cada casa, ou cada família, teria um terreno de aproximadamente 1.500 m² conforme estabelecido pela LPM - o que seria impossível de ser pago por cada uma; ou
2. Cada família teria um lote mínimo de 5mx25m, com área de 125m², como era o lote convencional¹² e pagaria apenas por ele; o resto do terreno (cerca de 150.000m²) teria que ficar vazio e sujeito a ocupações” (POMPÉIA, 2006, p. 16).

Como a primeira opção era inviável, a mesma foi descartada e iniciaram-se os estudos pela FEBASP e COHAB-SP para implantação das 82 unidades habitacionais em lotes de 125m² a 140m² na área das cotas mais altas do terreno, utilizando-se do potencial máximo conforme orientação da EMPLASA. O restante da Gleba compreendia seis grandes lotes que constituíam faixa de servidão e áreas reservadas à COHAB-SP, além das áreas públicas e livres (creche, campo de futebol, centro de juventude, entre outras áreas institucionais e verdes).

¹² Lei Federal nº 6.766/79-Capítulo II. Art. 4º. Inciso II - os lotes terão área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes.

Figura 9. Acima: desenho elaborado pela FEBASP em conjunto com o movimento. Abaixo: proposta de implantação urbana apresentada pela COHAB-SP que reproduz o desenho tradicional de urbanização em conjuntos habitacionais. Fonte: extraído de Bonduki (1986, p.173)

Em 1986, o Laboratório de Habitação da FEBASP foi extinto de forma autoritária pela direção do curso e em seguida quem assumiu o acompanhamento da construção da AMAI foi o Laboratório de Habitação da Universidade Estadual de Campinas (LabHab Unicamp), através de convênio entre este e a AMAI, sob coordenação ainda de Joan Villà que passou a assumir a coordenação deste laboratório.

Com a impossibilidade de atender toda a demanda do movimento, a Gleba Grajaú foi destinada a AMAI e outras áreas

foram destinadas ao restante das famílias do então Movimento de Moradia do Parque Grajaú e Cidade Dutra e Vila Remo (Chácara do Conde, 4º Centenário e Vila Nascente¹³). É importante registrar que, nos anos seguintes, o movimento continuou unido e cada vez mais fortalecido e organizado, culminando na realização do 1º Encontro dos Movimentos de Moradia – por Cooperativismo, Ajuda Mútua e Autogestão, realizado nos dias 11 e 12 de agosto de 1984, quando surgiu a Coordenação de Movimentos de Moradia (CMM): instância responsável pela articulação e representação institucional do movimento, que atuaria durante anos em São Paulo, sendo algumas das reuniões realizadas no canteiro de obras da AMAI (LOPES, 2011).

Em abril de 1985, a COHAB-SP recebeu autorização, em reunião junto a EMPLASA, CETESB, SABESP e Secretaria de Negócios Metropolitanos (SNM), para início imediato das obras conforme projeto pré-aprovado em janeiro daquele ano pela SNM e emitida por SEHAB/ PARSOLO, mediante as condicionantes abaixo descritas:

- A COHAB-SP remeteria estudo de rede e disposição de esgoto por fossa séptica e infiltração à CETESB;

¹³ Informação verbal obtida em entrevista aos moradores da AMAI em 22/11/2016. Não se confirmou nesta pesquisa o atendimento posterior destes movimentos. Aparentemente eram diversos movimentos agindo mais ou menos de forma coletiva.

- A COHAB-SP executaria, sob suas custas, a rede de água do conjunto e implantaria rede de esgoto e tratamento, com projeto a ser apreciado previamente pela CETESB.

Segundo a COHAB-SP (1996), em agosto daquele ano, foi recusado pela CETESB a localização de fossa séptica e poços sumidouros conforme proposto pela COHAB-SP. Desta forma, a continuidade da tramitação da aprovação do empreendimento foi condicionada à apresentação de novo projeto de saneamento a ser aprovado pela CETESB.

Mesmo sem esta aprovação pela CETESB, em 1987 iniciou-se, através de mutirão assessorado pelo LabHab – Unicamp, sob coordenação do arquiteto Roberto Pompéia, a implantação das 82 unidades habitacionais pré-aprovadas por PARSOLO/SEHAB e cujo terreno já havia sido preparado na época da FEBASP. As casas foram construídas

aos finais de semana e feriados pela AMAI em sistema de ajuda mútua, com horas de trabalho por família e

Figura 10. Gleba Grajaú, AMAI em destaque (em amarelo). Fonte: autora. 2016

utilizando-se do “Fundo de Ajuda Mútua” que consistia em doação de horas de trabalho de famílias para cobrir o trabalho dos impossibilitados por idade ou saúde. É interessante notar que a maior parte dos mutirantes eram mulheres chefes de família, “das 81 pessoas que trabalhavam na obra, a média era

de 60 a 70 mulheres, homens eram 11, 15” (NICOLAY, 2016, p. 152 – entrevista com Roberto Pompéia). No terceiro capítulo da presente dissertação serão apresentados mais detalhes da implantação e construção da AMAI.

Figura 11. Ensaio de produção do painel e de seu comportamento estático realizado no LabHab Unicamp. Fonte: extraído de Lopes (2011 p. 106).

Figura 12. Imagem de satélite da região da Gleba Grajaú em 1986.
Fonte: imagem cedida pela EMPLASA, alterada pela autora.

Na imagem acima vê-se a situação da região em 1986, momento em que o terreno da Gleba Grajaú começou a ser preparado para o início do mutirão das 82 unidades habitacionais na área das cotas mais altas do terreno, no centro da Gleba.

Quando se compara a imagem de satélite de 1977 e 1986, pode-se observar que os parâmetros estabelecidos pela LPM pouco foram observados nas ocupações da região, mesmo após 10 anos de sua vigência. Os primeiros indícios de ocupações observados na imagem de 1977 foram adensados e

consolidados e parte das áreas onde anteriormente tinham características rurais começaram a ser loteadas. Este ritmo de ocupação manteve-se nos anos seguintes como será visto adiante.

A complexidade da situação da ocupação em APM e as diversas opiniões entre sociedade civil, ambientalistas e setores públicos, tornou o processo de revisão da LPM bastante moroso e cauteloso, o que só veio a agravar a degradação ambiental nos mananciais.

“Estamos entre duas dificuldades muito sérias: primeiro o problema da moradia e, segundo a lei dos mananciais. [...] eu estou vendo a situação aqui do Grajaú como uma situação sem saída. Nós temos mais ou menos quarenta bairros que não podem ter um esgoto, que não podem ter ruas asfaltadas. [...] há vinte anos já existe gente morando e, permanecendo esta lei, nós não temos uma saída, uma solução; ao menos o poder público não manifesta a vontade de resolver esta situação. Então, para mim, é um beco quase sem saída - Padre Luís, da Paróquia do Grajaú” (SÓCRATES, 1985, p. 146 apud FILARDO, 2004, p. 219).

Segundo Ancona (2002), no início da década de 1980, começaram a ser discutidos alguns dos conflitos entre a realidade dos fatos sociais, a demanda habitacional da população de São Paulo e a legislação de proteção aos mananciais. Enfim, o debate saiu do campo específico das engenharias energética e sanitária e ganhou força política começando a expor os conflitos sociais relacionados a LPM que tinham sido até então desprezados.

Segundo a autora (2002), em 1984, André Franco Montoro (Governador de São Paulo de 1983 a 1987) criou uma comissão especial para analisar a LPM e propor seu aperfeiçoamento. Os debates da comissão revelaram distintos posicionamentos entre agentes de órgãos públicos (maioria favorável a revisão da legislação com argumentos bastante pertinentes dada sua experiência desde sua aprovação) e sociedade civil (maioria contrária a revisão, pois apresentavam desconfiança intenções da Prefeitura de São Paulo com o argumento de que a sua revogação iria beneficiar as empresas públicas interessadas em grandes obras de adução de bacias distantes e os proprietários de terra). Sem consensos para formular um projeto de revisão da LPM, tal comissão limitou-se a fazer recomendações de estudos para sua revisão.

A década de 1980 foi marcada por um intenso processo de organização da sociedade civil sobre os mananciais, que estimulou o debate público sobre a poluição da represa, difundindo amplamente a necessidade de ações mitigadoras (ISA, 2008).

Após forte pressão dos ambientalistas, a Constituição Estadual de 1989 previu a suspensão dos bombeamentos do Rio Tietê e Pinheiros para a Represa da Billings (que aconteciam desde 1952 com a ativação da Estação Elevatória de Traição Pedreira), em um prazo de 3 anos, de modo a impedir o lançamento de esgotos à represa Billings, com permissão para sua retomada apenas em situações de emergência, especialmente para o controle de enchentes (art. 46º da Constituição Estadual). As

novas regras de operação do sistema foram revistas e aperfeiçoadas em 1996 (Resolução conjunta SES/SMA/SRH 50-1, de 13/03/96), quando a ativação do sistema de bombas para o controle de cheias ficou subordinada à verificação de parâmetros mais objetivos.

Como previsto (POMPÉIA, 2006), a pressão por moradia na região do Grajaú não recuou com as restrições da LPM e um ano após o início do mutirão da AMAI, em 1988, iniciou-se a ocupação irregular em grande parte do terreno pelo Movimento Vila Nascente¹⁴. Naquele mesmo ano a COHAB-SP entrou com Ação Judicial para reintegração de posse obtendo liminar.

Embora em posse da mesma, optou-se junto a mutirantes e ocupantes por não promover a reintegração, buscando desenvolver estudos no sentido de

Figura 13. Gleba Grajaú, Vila Nascente em destaque (em azul). Fonte: autora, 2016

urbanizar a área visando a fixação das famílias que ocupavam a área à época.

Inicialmente a ocupação da Vila Nascente respeitou certa ordenação territorial, fixando-se em áreas de topografia favorável, com certa padronização dos lotes e do arruamento.

¹⁴ Não foi possível afirmar se o Movimento da Vila Nascente fazia parte do inicial Movimento do Parque Grajaú que acampou em frente ao Martinelli em 1983, ou se tem outra origem, mas as informações obtidas em entrevistas (DIAS e SOUZA, 22/11/2016) e na bibliografia (POMPÉIA, 2006) dão a entender que sim.

Porém, com o passar do tempo, novos ocupantes se instalaram indiscriminadamente em áreas alagadiças, vendiam “lotes e unidades habitacionais” dentro da Gleba ilegalmente (grilagem), na beira do córrego limítrofe, e de forma indisciplinada em toda a área destacada em azul na figura apresentada.

Segundo a COHAB-SP (1996), as tentativas de dotação de infraestrutura mínima na Gleba foram em vão, pois a Eletropaulo recusava-se a promover o posteamento na Vila Nascente sem a definição de um arruamento definitivo, e a SABESP condicionava a ligação de água em toda a Gleba à aprovação do órgão ambiental estadual.

Dado a impossibilidade financeira de conclusão das obras do mutirão da AMAI pela COHAB-SP, em 1990 foi firmado convênio com o recém-criado programa de financiamento específico para a construção de moradias por autogestão: o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Social (FUNAPS Comunitário). Ficou a partir de então, indicada a este fundo a responsabilidade de conclusão das obras, assim como ressarcimento dos recursos já investidos pela COHAB-SP.

De acordo com Bonduki (1996), o Programa FUNAPS Comunitário foi uma reivindicação de anos do movimento de moradia de São Paulo: acesso à terra e financiamento de material de construção diretamente para cooperativas e mutirão, com assessoria técnica autônoma.

Finalmente, em 1990 são concluídas e entregues as casas as famílias, por sorteio. O dinheiro do convênio do FUNAPS terminou sem a conclusão da etapa do revestimento das paredes o que ficou a cargo de cada família. Cabe ressaltar que muitas casas se mantiveram sem revestimento externo e algumas famílias ainda sem parte do revestimento interno como foi possível identificar em visita ao local¹⁵.

Figura 14. Convite para a entrega das casas da AMAI, 1990. Fonte: acervo pessoal de Roberto Pompéia.

Assim conclui-se o período principal da ocupação da Gleba Grajaú, que neste momento contava com as 82 casas da AMAI sem sua definitiva aprovação pela CETSb e SNM e com a ocupação ilegal de cerca de 500 famílias em parte da área remanescente da Gleba o que gerou um

¹⁵ Visitas realizadas em 26/07/2016, 10/09/2016, 22/10/2016, 22/11/2016 e 08/04/2017

moroso processo de regularização social da Gleba que se estende até os dias atuais conforme será apresentado no próximo capítulo.

Cabe ainda esclarecer que, se até este ponto da dissertação foi exposto o resgate histórico da aquisição da Gleba através da ótica do Movimento de Moradia do Parque Grajaú e seus assessores, num processo quase anarquista¹⁶ de intensa luta por moradia, expõe-se, a partir daqui o histórico do processo de regularização de interesse social da Gleba sob a ótica central da COHAB-SP como proprietária e responsável pela Gleba e sua regularização.

¹⁶ “O mutirão da AMAI começou com ideais socialistas e, em alguns momentos, até anarquistas, por influência dos professores do *Laboratório de Habitação*, da igreja e de intelectuais que apoiavam o movimento [...] O próprio nome – “Vila Arco-Íris” – foi sugerido por Villà, numa clara referência a uma organização anarquista” (POMPÉIA, 2006, p.116)

CAPÍTULO 2

O arcabouço legal incidente e o processo de regularização de interesse social da Gleba Grajaú.

Em 1991, foi concluído, por via judicial, o processo de retificação da área da Gleba Grajaú após conclusão das casas da AMAI, e a área que inicialmente era de 178.500,00m² é corrigida em nova matrícula para 164.296,04m². Esta retificação de área apresentava-se como mais um entrave, pois isso acarretaria em uma diminuição do número de unidades habitacionais passíveis de implantação. Segundo a COHAB-SP (1996), neste momento cogitou-se a doação da Gleba à municipalidade por esta Companhia, uma vez que a administração direta teria melhores condições de atuar no caso - tal proposta foi aprovada pelo Conselho de Administração da COHAB-SP em 1993, porém não chegou a se efetivar.

Paralelamente ao caso específico da Gleba Grajaú, mudanças institucionais no município e estado de São Paulo traziam esperanças de que haveriam alternativas para regularização de ocupações similares, como veremos a seguir.

A partir de 1991, já com inúmeros assentamentos irregulares no município de São Paulo, a regularização assumiu caráter de política pública, sendo então criado o Departamento de Regularização do Solo (RESOLO), que passou a trabalhar pela regularização jurídica (garantia de posse) e urbanística de

loteamentos. A partir da Lei Municipal de Regularização de 1995 (Lei Municipal nº 11.775/95), foi instituído o Programa Lote Legal, responsável por promover a regularização (técnica e jurídica) em loteamentos irregulares por meio da implantação de obras de infraestrutura básica e serviços urbanos, bem como pela promoção de medidas administrativas e ações jurídicas para registro dos lotes (ISA, 2008). Vale esclarecer que o caso da Gleba Grajaú não seria regularizável por esta legislação, pois, de acordo com seu art. 30^{o17}, não atende os parâmetros exigidos pela LPM.

Após a promulgação da Constituição Estadual em 1989, o Ministério Público passou a manifestar-se intensamente através do instrumento de Ação Civil Pública¹⁸ no intuito de investigar diversas ocupações e cobrar ações dos municípios (que figuravam como réu nas ações), e dos órgãos estaduais (coleta e tratamento de esgoto da SABESP, licenciamento da CETESB).

¹⁷ “Art. 30. O parcelador deverá atender, quando for o caso, os requisitos previstos na legislação estadual para as áreas de proteção aos mananciais, de proteção ambiental e ao patrimônio histórico, requerendo, junto ao órgão competente, o licenciamento ou a adaptação do parcelamento a regularizar” (Lei Municipal nº 11.775/95)

¹⁸ “Lei Federal nº 7.347/85. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, à ordem urbanística e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. Conforme seu artigo 5º, os órgãos públicos legitimados – Ministério Público, União, Estados, Municípios, autarquias, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista, podem propor ações civis públicas e podem tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”. Extraído de Martins (2006 p. 99).

Desta forma, o Ministério Público acionava seu poder de polícia para penalizar loteadores irregulares (embora esses não estejam mais, na maioria dos casos, nas ocupações e efetivamente a detenção não ocorra).

Por um lado, esta ação do Ministério Público configura o reconhecimento das ocupações e da realidade das áreas de proteção ambiental. Por outro, as ações de desfazimento de habitações consolidadas visando a liberação de áreas para execução de obras de recuperação das margens da represa, geram uma situação contraditória: com a indenização aos moradores em valores ínfimos, não há a possibilidade de aquisição de moradia de boa qualidade, em áreas infraestruturadas da cidade e fora da área de proteção ambiental. Desta forma, justifica-se do ponto de vista ambiental a remoção e, por fim, provoca-se a ocupação irregular e precária em outros locais frágeis do ponto de vista ambiental (ISA, 2008, p. 50).

No âmbito estadual, foi aprovada a Lei nº 7663/91, dispondo sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, estabelecendo o Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO), e criando o Sistema Integrado de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SIGRH), que passaria a ter grande participação na questão dos mananciais, especialmente depois da instalação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê e dos Sub-Comitês.

Pode-se destacar entre os princípios básicos desta legislação o gerenciamento descentralizado e participativo, integrando atores de governo estadual, prefeituras e sociedade civil; e o

reconhecimento dos recursos hídricos como bem público de valor econômico, cuja utilização deve ser cobrada.

Com a piora na qualidade da água do reservatório da Guarapiranga, a gestão municipal de Luiza Erundina (1989-1993) enfrentou abertamente o debate sobre a política de proteção dos mananciais, constituindo um grupo de fiscalização integrada das áreas de proteção, assim como também um grupo de trabalho intersecretarial, com o objetivo de analisar a realidade da ocupação das porções paulistanas das bacias Billings e Guarapiranga e propor um plano de preservação do uso e ocupação do solo para as áreas, incluindo obras de infraestrutura e urbanização, que já vinham sendo realizadas pontualmente em menor escala (ANCONA, 2002; MARCONDES, 1999; ISA, 2008)

De acordo com Ancona (2002), a conclusão dos estudos deste grupo de trabalho apontava premissas que seriam posteriormente consideradas na revisão da LPM:

- a incompatibilidade entre as legislações municipal e estadual;
- o fato de que a ocupação real, apesar de irregular, estava mais próxima das disposições da lei municipal do que às da lei estadual;
- uma caracterização de três grandes áreas homogêneas quanto à ocupação que foram denominadas de setores 1, 2 e 3 caracterizando-se pelos seus diversos usos, ocupações e preservação ambiental.

Em 1991, ocorreu ainda o conhecido o fenômeno de floração expressiva de algas na represa Guarapiranga, desencadeada pelo lançamento de esgotos não tratados, o que causou grande reação dos consumidores devido ao gosto da água, e que impulsionou o início do Programa Guarapiranga que vinha sendo elaborado e foi finalmente assinado em 1992, com acordo de empréstimo de recursos previstos de R\$ 262 milhões de reais financiados majoritariamente pelo Banco Mundial e Governo do Estado, mas com recursos também da SABESP e Prefeitura de São Paulo. Segundo o Instituto Socioambiental (2008), o programa foi significativo em termos urbanísticos ao levar infraestrutura aos assentamentos, mas do ponto de vista ambiental, o programa não conseguiu atingir seu objetivo principal que era a minimização de geração de cargas poluidoras na represa.

A análise do Programa Guarapiranga e seus vários desdobramentos posteriores não é objeto da presente pesquisa, mas aqui cabe uma observação ainda sobre ação do Ministério Público na década de 1990, que ao definir a irregularidade da maior parte das áreas objeto do Programa Guarapiranga, criou uma situação confusa do ponto de vista legal, já que a LPM continuava em vigor nestas áreas e, portanto, impedia a maior parte das obras de infraestrutura realizadas (ANCONA, 2002). Desta forma, as ações de desfazimento de loteamentos movidas pelo Ministério Público passaram a considerar o Programa, mas nos casos em que as obras previstas não tinham sido executadas, os moradores continuaram sendo ameaçados pelas ações de desocupação. Vale ainda lembrar que, o programa

inicial da década de 1990 não abrangeu a Billings, que ficou ainda mais vulnerável a este tipo de ação judicial (ISA, 2008).

Em 1994, através do ofício 3.833/94, a COHAB-SP solicitou à SEHAB/RESOLO, que o caso da Gleba Grajaú fosse estudado de modo a se definirem providências visando a regularização - tal ofício gerou a abertura do processo administrativo PA1994-0.004.709-6¹⁹, enviado à Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SMA).

Segundo a COHAB-SP (1996), através do ofício 300/94, o Departamento de Uso do Solo Metropolitano da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (DUSM/SMA) informava que: “não existe a possibilidade da regularização da urbanização tal como registrada no local, em virtude de que a ocupação ocorreu a partir de 1988, após promulgação da Lei Estadual 1.172/76”. A única solução apontada por esta secretaria foi, apesar das considerações de cunho social apresentadas pela COHAB-SP, a completa remoção da então chamada “favela Vila Nascente” - que na época contava com cerca de 500 famílias. Neste momento, o DUSM/SMA apontava ainda que a dotação de infraestrutura pela COHAB-SP complicaria ainda mais sua situação perante à irregularidade da Gleba.

¹⁹ A instauração de processos administrativos para apurar a responsabilidade pela irregularidade de loteamentos em área de mananciais é bastante comum, onde as prefeituras buscam, através de procedimentos internos, a investigação e paralização das obras ou sua regularização (MARTINS, 2006, p.89).

Esta é uma situação emblemática e controversa das ocupações em áreas de mananciais na década de 1990. Ao mesmo tempo que há um reconhecimento da irreversibilidade da situação por parte do Estado (com o surgimento de novos marcos legais e um programa visando a regularização destas ocupações), vê-se ainda, em processos como o da Gleba Grajaú, uma grande resistência de parte dos órgãos públicos em buscar alternativas para regularização.

Segundo relatório técnico realizado pela COHAB (1996), a infraestrutura da Gleba era extremamente precária na época. Na área da AMAI, o esgotamento se dava através de fossas sépticas para os efluentes sólidos, e os efluentes fluidos corriam a céu aberto aos córregos. Na Vila Nascente, além das fossas, algumas redes clandestinas haviam sido feitas pelos moradores. O abastecimento de água neste momento era feito através da SABESP em toda a Gleba e o posteamento e energia através da ELETROPAULO após diversas solicitações recusadas por estas instituições. As ruas internas da Gleba eram todas em cascalho, sem guias nem sarjetas e o acesso era extremamente precário através da Av. Belmira Marin.

Aqui transcreve-se um trecho conclusivo do relatório mencionado, sobre a situação em 1996:

“Podemos afirmar que o caso em tela é peculiar, pois embora as condições de habitabilidade da favela não sejam muito diferentes das demais favelas na região, há que se considerar o fato de que se trata de uma área de propriedade da COHAB-

SP, onde foram implantadas unidades habitacionais através de mutirão, com recursos públicos.

Há ainda o agravante de que esta Companhia pactuou Compromisso de Compra e Venda com os mutirantes, o que agrava ainda mais as responsabilidades que lhe poderiam ser imputadas.

Buscou-se, sem sucesso, um tratamento diferenciado para o caso, conjugando esforços da Municipalidade e do Governo do Estado, de modo a buscar alternativas para a regularização da área, que não é factível diante da legislação vigente, sem a reintegração de posse da Favela Vila Nascente (COHAB-SP, 1996, p. 166)".

Tendo exposto a complexidade das ocupações da APM nas décadas de 1980 e 1990, é interessante apresentar questionamentos trazidos por Filardo (2004) e Ancona (2002) sobre a efetivação da LPM e os questionamentos para sua revisão:

"A crítica corrente à LPM quase sempre falha ao não desenhar um *cenário sem lei*, a ser comparado à situação por ela produzida. Com a LPM, processos de avanço da cidade formal sobre as bacias hidrográficas protegidas foram limitados [...]. Se é verdade que esses processos foram substituídos pelo avanço da cidade informal, muito mais agressivo ao meio ambiente porque desprovido de infraestrutura, pode-se visualizar, no *cenário sem lei*, uma ocupação formal adicional dentro da APM e de uma periferia subequipada, tributária dessa ocupação formal, ocupando, ambas, uma proporção

muito maior das bacias hidrográficas do que a hoje existente” (FILARDO, 2004 p. 221).

“A revisão da lei encontrou novamente resistências de alguns que temiam que a revisão da legislação poderia se tornar uma “liberação geral” e ainda que poderia haver um risco de incentivo a novas ocupações com expectativa da anistia criada pelas alterações.

[...] Enquanto que alguns estavam convencidos de que o modelo preconizado pela LPM foi um dos principais fatores de indução da ocupação da APM, outros entendiam que se não houvesse nenhuma lei de proteção essas áreas entorno da Represa seriam áreas que teriam um alto valor e, portanto, seriam ocupadas de forma muito menos predatória” (ANCONA, 2002, p. 281).

Em 1995, através do Decreto nº 40.225, o governador Mario Covas criou uma Comissão Especial de revisão da LPM, coordenada pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente, e integrada pela CETESB, DAEE, SABESP, ELETROPAULO, EMPLASA, CDHU, Secretaria de Economia e Planejamento e Procuradoria Geral do Estado. A Comissão deveria trabalhar de forma integrada com o Comitê de Bacia do Alto Tietê, visando formular propostas para a revisão da LPM, bem como um modelo de gestão e de um programa de ação governamental, voltados para a recuperação e preservação da qualidade e quantidade das águas consideradas de interesse para o abastecimento da população (ANCONA, 2002).

Diante de grande polêmica, foi encaminhada e aprovada Lei Estadual nº9866/97, conhecida como Nova Política de Mananciais. Mais uma vez uma comissão criada não conseguiu equacionar um projeto de lei que de fato substituisse a LPM²⁰. Tratava-se de uma lei para todo o estado que estabelece diretrizes e normas para a elaboração de leis específicas de Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais (APRM), seguindo as disposições da Política Estadual de Recursos Hídricos (Lei nº 7663/91). “Da mesma forma como os ‘planos sem mapa’ apresentados por Flávio Villaça, a Lei 9.866/97 se constituiu de um ‘plano de fazer planos’ ou de uma lei que obriga a fazer leis. A elaboração das leis específicas, por sua vez, remete aos planos anteriores àqueles, com diagnósticos rebuscados e embasados em estudos técnicos extensos” (RAMALHO, 2013 p. 65).

As antigas APM passaram a ser denominadas como APRM (R – recuperação), demonstrando o reconhecimento da necessidade de enfrentamento da situação de degradação que não foi evitada pela LPM. Dentre as diretrizes para criação e regulamentação das APRM, destacam-se:

- que deve ser elaborado Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental (PDPA) para cada APRM, contendo diretrizes para

²⁰ Art. 45º. Na Região Metropolitana da Grande São Paulo, até que sejam promulgadas as leis específicas das APRMs, ficam mantidas as disposições das Leis nº 898, de 18 de dezembro de 1975, e 1.172, de 17 de novembro de 1976, com exceção do inciso XIX da Lei n. 898, de 18 de dezembro de 1975, incluída pela Lei n. 7.384, de 24 de junho de 1991, que ficará expressamente revogada a partir da data da publicação desta lei.

políticas setoriais, programas de investimentos e metas para a obtenção de padrões de qualidade ambiental;

- que devem ser estabelecidos em cada APRM, três tipos de Áreas de Intervenção: Área de Ocupação Dirigida (AOD); Área de Restrição à Ocupação (ARO) e Área de Recuperação Ambiental (ARA).

Para Marcondes (1999) e Ancona (2002), a Nova Política de Mananciais inova a maneira de encarar a gestão e o controle dos recursos ambientais ao introduzir o conceito de “flexibilização” em determinadas áreas de intervenção, que devem prever diretrizes ambientais e urbanísticas de interesse regional que passam a ser unidades básicas de controle e orientação do uso e ocupação do solo, ao invés de um “zoneamento rígido”, como na legislação anterior.

Nas disposições transitórias desta legislação foi autorizada a execução de obras emergenciais nas bacias protegidas pela LPM, até que fossem aprovadas suas leis específicas “nas hipóteses em que as condições ambientais e sanitárias apresentem risco de vida e a saúde pública ou comprometam a utilização dos mananciais para fins de abastecimento (Art. 47º)”. As obras emergenciais foram consideradas “... as necessárias ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais, contenção de erosão, estabilização de taludes, fornecimento de energia elétrica, controle da poluição das águas e revegetação” (art. 47º §1º).

A execução das obras emergenciais foi condicionada à aprovação de Plano Emergencial, regulamentado pelos Decreto

Estadual nº 40023/98 e aprovado pela Deliberação nº09 de 29/09/98 do Comitê do Alto Tietê, Deliberação nº20, de 06/10/98 do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) e pela Deliberação nº23, de 08/10/98 do Conselho de Recursos Hídricos, (CRH) (ANCONA, 2002).

Segundo o Instituto Socioambiental (2008), o Plano Emergencial previa 1088 intervenções em 300 loteamentos irregulares, realizadas sem estudos de impacto ambiental, sendo as áreas demarcadas num período curto de prazo, as pressas, geralmente desassociadas de planos diretores ou de habitação. As obras tinham um prazo máximo de 18 meses para execução que foram prorrogados por igual período posteriormente. Em nenhum dos casos estava previsto a regularização fundiária dos loteamentos.

De acordo com Ferrara (2013, p. 217), foi neste momento que surgiu uma inflexão do tratamento jurídico, político, socioambiental e urbanístico das ocupações irregulares em APRM. A solução para a degradação dos mananciais passou a ser concebida a partir do reconhecimento da questão social inerente às ocupações precárias, sem desconsiderar os danos causados sobre os recursos hídricos.

Através do Decreto estadual nº 41.716/97 foi criada a Unidade de Gerenciamento do Projeto Billings, integrada pelas secretarias estaduais do Meio Ambiente, de Energia e de Recursos Hídricos. Iniciou-se a retomada dos estudos visando o aproveitamento da Billings para o abastecimento público e a elaboração da lei específica da APRM Billings, sendo o principal

produto deste projeto o Termo de Referência para o Programa de Recuperação Ambiental da Bacia da Billings-Tamanduateí, que contém, dentre outros documentos: diagnóstico do uso e ocupação do solo da bacia; dados socioeconômicos; análise institucional; avaliação da carga poluidora gerada na bacia e avaliação das interfaces entre a bacia Billings e demais problemas estruturais da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

Segundo Ancona (2002), o Termo de Referência supra citado, indicou que: apenas 3,37% da população residente nesta bacia tinha seus esgotos exportados para fora da bacia em 1996; 34,52% dos esgotos eram lançados diretamente nos corpos d'água, ou pela ausência total de redes coletoras ou pelo fato delas não serem interceptadas; e 62,11% era servida por sistemas individuais (fossas) de disposição de esgotos; e que a carga de Demanda Bioquímica de Oxigênio (DBO) gerada por esses esgotos e afluentes ao reservatório era de 10, 21 ton/dia, enquanto a carga de DBO proveniente do bombeamento das águas do Pinheiros²¹ era de 27,9 ton/dia, quase 3 vezes maior do que o gerado na própria bacia.

Paralelamente, em 1997, o Ministério Público, através da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo da Capital –

²¹Conforme mencionado anteriormente, o bombeamento está proibido desde 1992 conforme estabelecido pela Constituição Estadual de 1989. No entanto, ele é permitido para controle das enchentes, o que tem gerado polêmica devido à falta de fiscalização e transparência quanto a este bombeamento.

PJHURB instaurou Inquérito Civil Público²² para investigar as irregularidades na implantação do parcelamento da Gleba Grajaú.

Em 1999, foi fundada a Associação de Moradores da Vila Nascente (AMVN), que desde então vem pautando a sua atuação em busca de melhoria de infraestrutura do bairro e pela regularização fundiária da Gleba, enquanto que a AMAI atua, hoje, principalmente na área educacional como responsável pelos convênios junto a prefeitura.

Em conversa com os moradores (Dias; Reis e Magnólia em 22/10/2016), foi mencionada a luta durante anos para a dotação de infraestrutura e as inúmeras expectativas frustradas junto à COHAB-SP para a execução de obras e reivindicação ao poder público para implantação de pavimentação, redes de água, esgoto, drenagem e eletricidade.

Conforme já mencionado, a COHAB-SP se via impedida de prover obras de infraestrutura na Gleba devido às restrições

²² “O inquérito civil público é um procedimento investigatório instaurado pelo Ministério Público para descobrir se um direito coletivo foi violado. Para tanto, o membro do Ministério Público pode solicitar perícia, fazer inspeções, ouvir testemunhas e requisitar documentos para firmar seu convencimento, conforme o § 1º do art. 8º da Lei 7347/85: § 1º O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis” (Extraído do site do Conselho Nacional do Ministério Público, acesso em 10 de dezembro de 2017).

dadas pela legislação e advertências pelos órgãos públicos. As leis específicas não haviam sido criadas e, além da Gleba Grajaú não ter entrado no Plano Emergencial de 1997, também não podia fazer parte Programa Guarapiranga, que não incluía obras na Billings na época. Desta forma, a solução possível, e alternativa encontrada pelos moradores, foi a autoprovisão de infraestruturas, por vezes com o trabalho realizado por eles próprios, mas principalmente através de acordos com vereadores em épocas de eleição, com base na troca de favores, as famosas “obras eleitoreiras” e o clientelismo, ainda tão presente nas relações sociais no Brasil.

Situação similar foi acompanhada por Ferrara (2013) na região do ABC. A autora observa que a autoprovisão de elementos de infraestrutura articula-se ao processo de autoconstrução da moradia (poço, fossa, despejo de águas servidas) e, num segundo momento, avança sobre os espaços coletivos (canaleta de drenagem, calçadas, escadarias, pequenas praças, concretagem de trechos íngremes etc.), acarretando em um sobretrabalho ao cotidiano dos moradores e buscando remediar, por meio da ação particular e pontual, a ausência das redes públicas, que são eminentemente coletivas e deveriam funcionar como um sistema.

Ainda segundo a autora (2013), a condição de irregularidade, combinada a uma “invisibilidade consentida” por parte do Estado, faz com que sua ausência fosse resolvida pelos moradores, numa espécie de “presença às avessas”. A autoprovisão transfere para o indivíduo os custos de construção

do espaço público, que deveriam ter sido arcados pelo poder público, aumentando a exploração cotidiana do morador.

Seja uma exploração produzida estruturalmente pela sociedade ou não, é a alternativa viável encontrada em muitos casos pelos moradores. Assim se viabilizou parte da infraestrutura da Gleba Grajaú – após anos de insistentes articulações conseguiram viabilizar o abastecimento da SABESP e posteamento da ELETROPAULO em quase todas as ruas e a apenas a partir de 2005 conseguiram, através de negociações políticas junto a vereadores²³, a pavimentação, drenagem e ligação para coleta de esgoto (Projeto Tietê), ainda bastante precária em algumas ruas conforme será tratado no terceiro capítulo desta dissertação. É desta época também a inauguração da Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF) João da Silva, em 1999, implantada entre a Vila Arco Íris e Vila Nascente.

A década de 2000 trouxe consigo nova esperança para a regularização de loteamentos irregulares em APRM. Em 2002, a Lei Estadual nº 11.216 altera a Lei 1.172/76, possibilitando a vinculação de áreas não contíguas a empreendimentos na RMSP para compensação de áreas para fins de regularização, desde que localizados na mesma sub-bacia do empreendimento a regularizar. Esta legislação ensejou expectativa para uma regularização definitiva de diversos assentamentos, preservando os recursos naturais e possibilitando o pleno direito à propriedade (SMA, 2004). No entanto, cabe destacar que as

²³ Informação verbal em reunião com os moradores (Dias; Reias E Magnólia em 22/10/2016).

diretrizes estabelecidas demandam áreas de vinculação enormes, como veremos a diante para o caso da Gleba Grajaú, o que inviabiliza sua aplicação em grande parte dos casos.

Em fevereiro de 2004, foi firmado Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)²⁴ entre a COHAB-SP e o Ministério Público do Estado de São Paulo visando a regularização da Gleba através da vinculação de área de acordo com a legislação acima citada e com as seguintes tratativas (síntese do TAC e do Termo de Referência SMA, 2004):

- Remoção das moradias localizadas nas faixas de 1ª categoria “non aedificandi” dos dois córregos existentes na Gleba (fixando-se 20m ao longo do contribuinte direto e 15m do contribuinte indireto - entre 120 e 200 famílias). Para atendimento dessas famílias, a COHAB-SP reservaria a área de 20.000m² na própria Gleba e as

²⁴ “O termo de ajustamento de conduta está previsto no § 6º do art. 5º da Lei 7347/85 e no art. 14 da Recomendação do CMP nº 16/10: § 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial. Art. 14. O Ministério Público poderá firmar compromisso de ajustamento de conduta, nos casos previstos em lei, com o responsável pela ameaça ou lesão aos interesses ou direitos mencionados no artigo 1º desta Resolução, visando à reparação do dano, à adequação da conduta às exigências legais ou normativas e, ainda, à compensação e/ou à indenização pelos danos que não possam ser recuperados” (Extraído do site do Conselho Nacional do Ministério Público, acesso em 10 de dezembro de 2017).

remoções seriam condicionadas à possibilidade de atendimento habitacional.

- Vinculação de área para compensação ambiental conforme Lei Estadual 11.216/02, na mesma sub-bacia.
- Execução de obras de urbanização e recuperação ambiental das áreas degradadas, previstas pela COHAB-SP para iniciar após a remoção das famílias, com os projetos indicados no Termo de Referência.
- Cronograma fixando o atendimento das exigências técnicas e jurídicas para regularização até 2008, compreendendo: as medidas indicadas no Termo de Referência; a elaboração de planta de regularização e aprovação municipal e estadual e registro do parcelamento - com previsão de cobrança de multa diária de R\$ 5.000,00 em caso de descumprimento dos prazos estipulados.
- Autorização para comercialização dos lotes com o objetivo de possibilitar o pagamento pelos lotes de terrenos ocupados, de tal forma a permitir o imediato investimento na regularização da Gleba, constituindo-se como reserva para o cumprimento do TAC.

Figura 15. Proposta Técnica COHAB-SP, 2005. Fonte: material cedido para esta pesquisa, cores alteradas pela autora, 2017.

Figura 16. Proposta técnica e restrição a ocupação. Fonte: elaborado pela autora com base no material cedido (pela COHAB-SP, 2005), 2018.

Não houve cumprimento de todas as medidas descritas no TAC pela COHAB-SP dentro do prazo estipulado (novembro de 2008), em especial no que se refere à proposta de compensação ambiental, fato que foi questionado pelo Ministério Público a partir de 2012.

De acordo com o Termo de Referência (SMA, 2004 – Anexo I: Memorial de cálculo da área não contígua), a área necessária para vinculação e regularização do Uso e Ocupação do solo da Vila Nascente era de 569.911,96m², ou seja, quase três vezes e meia a área da Gleba.

A área indicada pela COHAB-SP para vinculação de área, localizada em Rio Grande da Serra, era de 656.750,00m², mas no início dos procedimentos para a vinculação da área mais um entrave se apresenta. Parte das terras indicadas para vinculação estavam em um antigo processo de desapropriação proposta pela Prefeitura de Rio Grande da Serra, declarada de utilidade pública pelo Decreto Municipal nº 624 de 1987, visando o reinício das atividades de exploração de pedras que, no entanto, há

muitos anos haviam sido extintas. A área em questão é de interesse, para tal município, para fins eco turísticos e, ao mesmo tempo, a COHAB-SP viu neste caso a oportunidade de passar a responsabilidade pela fiscalização da área para a municipalidade de Rio Grande da Serra²⁵, foi proposto a concessão de uso desta área pelo prazo de 100 anos para utilização da mesma em conformidade com os usos permitidos em APM de 1ª categoria e em contrapartida o município de Rio Grande da Serra se responsabilizaria pela guarda da área. Esta tramitação se prolongou, atrasando o cronograma estabelecido pelo TAC.

Neste período de tratativas, houve relevante participação e diálogo da COHAB-SP junto à Associação dos Moradores da Vila Nascente e Vila Arco Íris, que auxiliaram no processo de cadastramento das famílias e continuaram buscando soluções para as obras de infraestrutura e atendimento ao TAC. O Escritório Modelo Dom Paulo Evaristo Arns²⁶, da Universidade PUC-SP, passou também a acompanhar o caso da Vila Nascente junto a seus moradores e COHAB-SP.

²⁵ O TAC prevê que a fiscalização e preservação da área a ser vinculada seja de responsabilidade da AMAI e Associação dos Moradores da Vila Nascente. Como tal área é distante da Gleba Grajaú seria de difícil fiscalização pelos seus moradores.

²⁶ O Escritório Modelo atua em convênio com o Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, e realiza trabalho interdisciplinar para a defesa jurídica coletiva visando à garantia dos direitos fundamentais, tais como direito à moradia, direito à comunicação, entre outros.

Não houve tampouco a remoção das moradias localizadas em faixa de 1ª categoria por parte da COHAB-SP, conforme definição do TAC, provavelmente devido a questão da área a ser vinculada que estava ainda em negociação. Também é bastante razoável imaginar que se as remoções ocorressem sem outras ações que preservassem e recuperassem a área visando sua regularização definitiva, em pouco tempo estas áreas estariam novamente sendo ocupadas, além do planejamento e ações necessárias para o reassentamento das famílias e do impacto social causado pelas remoções caso esta ação fosse realizada isoladamente.

Figura 17. Imagem de satélite da região da Gleba Grajaú em 2010. Fonte: imagem cedida pela EMPLASA, alterada pela autora.

Na imagem acima, de 2010, podemos observar o avanço da ocupação na Gleba Grajaú e adensamento das áreas onde já haviam indícios de ocupações nos anos anteriores, com poucas novas ocupações em áreas preservadas. Aqui observa-se ainda, ao sul da Gleba próximo ao campo de Futebol, os 20.000m² da área reservada para reassentamento das famílias a serem removidas conforme estabelecido no TAC que neste momento estava livre de ocupações.

Finalmente as leis específicas começaram a ser aprovadas a partir da segunda metade da década de 2000, com as Leis 12.233/2006 (APRM-Guarapiranga); 13.579/2009 (APRM-Billings) e mais recentemente 15.790/2015 (APRM Alto Juquery); 15.913/15 (APRM-Alto Tietê-Cabeceiras) e 16.568/17 (APRM Alto Cotia). O foco das leis específicas é a recuperação da qualidade e quantidade de água nos reservatórios por meio do controle das cargas poluidoras e metas de redução da carga gerada, minimizando o quadro de degradação ambiental.

A implantação de infraestrutura de saneamento, que garanta a coleta e o tratamento de efluentes, e o controle da poluição difusa nas represas, ocupam papel de destaque inclusive em Área de Restrição a Ocupação²⁷. As leis específicas preveem a regularização das áreas pré-existentes consolidadas, conforme

²⁷ Lei 13.579/09. Art. 19. São admitidos nas ARO: II instalações dos sistemas de drenagem, abastecimento de água, coleta, tratamento e afastamento de cargas poluidoras, quando essenciais para o controle e a recuperação da qualidade das águas, e demais obras essenciais de infraestrutura destinadas ao saneamento ambiental da Bacia e à proteção dos recursos hídricos.

seu enquadramento em uma das áreas de intervenção e a obrigatoriedade de implantação de infraestrutura.

Áreas de intervenção nas APRM da RMSP

APRM	Áreas de Restrição à Ocupação (ARO)	Áreas de Ocupação Dirigida (AOD)	Áreas de Recuperação Ambiental (ARA)
Guarapiranga	ARO	SUC, SUCt, SEC, SOD, SER, SBD	ARA 1 e ARA 2
Billings	ARO	SOE, SUC, SUCt, SBD, SCA	ARA 1 e ARA 2
Alto Juquery	ARO	SUC I, SUC II, SUCt, SUCt, SOD, SER, SBD I, SBD II, SBD III	ARA 1 e ARA 2
Alto Tietê Cabeceiras	ARO	SUC, SUCt, SEC, SOD, SBD, SCA	ARA 1 e ARA 2

SUC - Subárea de Urbanização Consolidada / SUCt - Subárea de Urbanização Controlada / SUCt - Subárea de Urbanização Isolada Controlada / SEC - Subárea Especial Corredor / SOD - Subárea de Ocupação Diferenciada / SOE - Subárea de Ocupação Especial / SER - Subárea Envolvória da Represa / SBD - Subárea de Baixa Densidade / SCA - Subárea de Conservação Ambiental / ERA - Área de Estruturação Ambiental Rodoanel / ARA - Área de Recuperação Ambiental

Figura 18. Áreas de intervenção nas APRM da RMSP. Fonte: extraído de CAU/SP e SMA (2017 p. 208).

De acordo com CAU/SP e SMA (2017), no caso da APRM Billings foram estabelecidos cinco compartimentos ambientais como frações da bacia, com características específicas, para os quais foram definidas diretrizes para o planejamento e a gestão de cada um deles. Cada compartimento ambiental compõe uma unidade de planejamento de uso e ocupação do solo, definida pela localização das sub-bacias dos afluentes naturais do Reservatório Billings, com o objetivo de fixar diretrizes, metas e normas ambientais e urbanísticas diferenciadas.

Adiante segue um quadro-resumo das definições e parâmetros urbanísticos da APRM Billings, objeto de estudo da presente pesquisa:

	Definição	Subárea	Parâmetros Urbanísticos
ARO	Áreas de especial interesse para a preservação, conservação e recuperação dos recursos naturais da Bacia		
AOD	Áreas de interesse para o desenvolvimento de usos urbanos ou rurais, desde que atendidos os requisitos que garantam condições ambientais compatíveis com a produção de água para o abastecimento público. Dividida em subáreas.	SOE	Coeficiente de aproveitamento máximo de 2,5
			Taxa de Permeabilidade de 15%
			Índice de área vegetada de 8%
			Lote mínimo de 250 m ²
		SUC	Coeficiente de aproveitamento máximo de 1 a 2,5*
			Taxa de Permeabilidade de 15%
			Índice de área vegetada de 8%
			Lote mínimo de 250 m ²
		SUCt	Coeficiente de aproveitamento máximo de 0,8 a 2*
			Taxa de Permeabilidade de 20% a 40%*
			Índice de área vegetada de 10% a 20%*
			Lote mínimo de 250 m ² a 500m ² *
		SBD	Coeficiente de aproveitamento máximo de 0,2 a 0,5*
			Taxa de Permeabilidade de 40% a 70%*
			Índice de área vegetada de 20% a 35%*
			Lote mínimo de 500 m ² a 5.000m ² *
		SCA	Coeficiente de aproveitamento máximo de 0,1 a 0,2*
			Taxa de Permeabilidade de 90%
			Índice de área vegetada de 45%
			Lote mínimo de 5.000 m ² a 10.000 m ² *
ARA	Ocorrências localizadas de usos ou ocupações que estejam comprometendo a quantidade e a qualidade das águas, exigindo intervenções urgentes de caráter corretivo. Subdividida em ARA 1 e ARA 2. Uma vez recuperadas, devem ser classificadas em uma das duas categorias anteriores (AOD ou ARO)	ARA 1: ocorrências de assentamentos habitacionais de interesse social anteriores à Lei Específica, desprovidos de infraestrutura de saneamento ambiental, onde o Poder Público deverá promover programas de recuperação urbana e ambiental	
		ARA 2: Ocorrências degradacionais previamente identificadas pelo Poder Público, que exigirá dos responsáveis, ações de recuperação imediata do dano ambiental	
AER	Área de influência direta do Rodoanel		

Quadro 1. Áreas de intervenção – APRM-Billings. Fonte: elaborado por Renata Paula Lucas, com base no texto da lei específica e Ferrara (2013). * Conforme compartimento ambiental da represa.

O enquadramento dos assentamentos na Área de Recuperação Ambiental 1 (ARA 1), se localizados em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), permite a utilização do Programa de Recuperação de Interesse Social (PRIS), visando a recuperação ambiental, a requalificação urbanística e a regularização dos assentamentos. Nesses casos, os assentamentos estão isentos da compensação dos parâmetros urbanísticos estabelecidos para cada subárea.

O PRIS é definido como um conjunto de medidas e intervenções de carácter corretivo das situações precárias pré-existentes e de recuperação ambiental e urbanística, visando a melhoria das condições de saneamento ambiental²⁸ e regularização fundiária dos assentamentos, além do desenvolvimento de ações sociais e de educação ambiental. O PRIS deve ser elaborado pelo Poder Público, sendo permitida parceria com agentes privados.

Se considerarmos as exigências da legislação anterior, as leis específicas e o instrumento do PRIS trouxeram diversos avanços para viabilizar a regularização fundiária (entendida como regularização urbanística e jurídica) nos assentamentos irregulares em APRM. A partir deste novo marco regulatório, o governo passou a ter instrumentos diferentes para lidar com o conflito histórico das áreas de proteção aos mananciais, que têm como aspecto central a provisão de infraestrutura - o que Ferrara (2013) coloca como o “paradoxo da infraestrutura como

²⁸ Especial destaque é dado à ligação dos imóveis à rede pública de esgotamento sanitário, que deve ser comprovada por certidão dos órgãos responsáveis.

recuperação ambiental”: o que era o problema, passou a ser a solução.

Como já colocado anteriormente, qualquer intervenção em assentamentos precários consolidados após a LPM²⁹ da década de 1970 e inseridos em área de proteção aos mananciais devem passar, obrigatoriamente, por licenciamento ambiental estadual (CETESB)³⁰. Embora os aspectos gerais do licenciamento ambiental do PRIS tenham sido abordados nas leis específicas e seus decretos regulamentadores, suas etapas só foram definidas com a Resolução SMA n° 25/2013.

Segundo Ramalho (2013), a Resolução SMA n° 25/2013 adaptou o fluxo criado pelas leis específicas à sistemática de licenciamento trifásico de empreendimentos convencionais conforme estabelecido pela Resolução CONAMA n° 237/1997,

²⁹ Se a implantação do parcelamento for anterior a Lei 1.172/1976 e a área estiver inserida na malha urbana, a regularização pode ser feita pelo disposto no art. 71 da Lei Federal 11.977/2009, que trata da regularização de parcelamentos anteriores a Lei Federal 6.766/79. Nesses casos, não seria necessário o licenciamento da CETESB.

³⁰ O licenciamento ambiental surge com a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA - Lei Federal 6.938/81), e é definido pela resolução CONAMA 237/97, como o “procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso”. O procedimento de licenciamento ambiental, foi concebido em três etapas: Licença Prévia (LP); Licença de Instalação (LI); e Licença de Operação (LO).

determinando que: (i) a fase de enquadramento se dê mediante a obtenção de Licença Prévia (LP), condicionada à averbação da existência do Programa no(s) título(s) de propriedade do(s) imóvel(is) por ele abrangido(s) e que, no caso de áreas públicas ou quando não haja título de propriedade da área devidamente comprovado, a averbação estaria dispensada (art. 5º); (ii) a aprovação do plano de urbanização, mediante a obtenção de Licença de Instalação (LI); e (iii) a certidão de conclusão das obras, mediante a obtenção de uma Licença de Operação (LO) - somente após dois anos da conclusão das obras, e com a comprovação da manutenção das condições de saneamento ambiental, a regularização fundiária é plenamente efetivada, com a autorização da transferência dos lotes para os moradores.

Para técnicos da área³¹, uma das principais fragilidades na aplicação leis específicas em uso é o fato de não incluírem áreas que já foram objeto de urbanização antes da edição da lei específica, portanto já providas de infraestrutura de saneamento ambiental. Isso impossibilita o enquadramento em ARA 1 e a posterior utilização do PRIS. A inviabilidade deste enquadramento faz com que a regularização para estas áreas ainda seja uma dúvida quanto aos procedimentos a serem adotados, exigindo em muitos casos a compensação de natureza urbanística, sanitária, ambiental ou, em último caso, monetária.

³¹ Conforme artigo publicado durante esta pesquisa, escrito em conjunto a técnicos de regularização fundiária da SEHAB – ver bibliografia.

Ramalho (2013) identificou diversos entraves no licenciamento ambiental do PRIS no estado de São Paulo, apresentando questionamentos dos licenciadores e técnicos da área. O caráter da análise da CETESB, baseado no cumprimento de requisitos da legislação, também foi questionado uma vez que poucas manifestações nos autos analisados refletem uma análise de mérito em relação à qualidade ambiental dos projetos ou aos ganhos previstos com a realização das intervenções pretendidas com o projeto apresentado. As manifestações dos técnicos parecem estar baseadas em lista dos requisitos estabelecidos nas resoluções e na própria lei específica, como uma mera conferência de requisitos.

Por outro lado, a autora (2013), identificou que há ainda uma distinção feita por alguns atores entre os aspectos técnicos-ambientais e políticos da tomada de decisão quanto o licenciamento, e neste sentido a Resolução SMA nº 25/2013 surgiu para padronizar procedimentos e definições que não estavam claros.

Ferrara (2013), colocou ainda outros entraves do PRIS e da Resolução SMA nº25/2013, entre eles a falta de articulação das leis específicas com os planos diretores e leis de uso e ocupação do solo; a necessidade de uniformizar e homogeneizar os conceitos entre CETESB e Prefeituras sobre o conceito de ARA 1; e a abrangência do PRIS para diversos tipos de intervenção (urbanização, regularização fundiária, reassentamento integral).

Outra mudança significativa no arcabouço legal da última década diz respeito à possibilidade de regularização de

interesse social dos assentamentos localizados em Áreas de Preservação Permanente (APP). O texto do novo Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/12) estabelece critérios para regularização dessas áreas, na forma já definida pela Lei Federal nº 11.977/09. Admite a possibilidade de regularização nas faixas de APP³² que tenham sido ocupadas até 2007 e inseridas em área urbana consolidada, mediante comprovação técnica de melhoria das condições ambientais, vinculadas especialmente à implantação e manutenção da infraestrutura de saneamento ambiental.

Como pode-se observar, as alterações recentes do arcabouço legal trazem uma menor restrição em relação aos parâmetros técnicos para regularização de interesse social em área de preservação aos mananciais que permitem alternativas de projeto e que, do ponto de vista da qualidade ambiental, não necessariamente se traduzem em soluções menos preservacionistas, haja vista a exigência de comprovação da melhoria da condição ambiental do assentamento objeto de regularização e a possibilidade de estratégias específicas para cada caso, que valorizem aspectos ambientais característicos específicos para cada caso (RAMALHO, 2013).

Considerando os avanços acima expostos, pode-se concluir que o TAC para regularização da Gleba Grajaú foi firmado em um momento de mudanças institucionais importantes, e que se visualizava alterações quanto a procedimentos para sua

³² Os art. 64 e 65 do Código Florestal foram alterados pela Lei nº 13.465/17, porém ainda possibilitando a regularização fundiária em APP.

regularização. Embora a data final do cronograma para execução do TAC fosse novembro de 2008, devemos lembrar que a lei específica da Billings já estava em elaboração e que a lei específica da Guarapiranga, prevendo o instrumento do PRIS foi aprovada em 2006 e que, portanto, se tratava de um momento onde a lei vigente (LPM) estava em iminência de revogação.

O principal aspecto da utilização do PRIS para o caso em análise, e considerando as tratativas do TAC, seria a não exigência da compensação ambiental via vinculação de área para a regularização do empreendimento e possivelmente a diminuição do número de famílias a serem removidas dado as alterações quanto a possibilidade de regularização em APP, que corresponderiam às faixas de 1ª categoria junto aos córregos, com indicação de remoção pelo Termo de Referência e TAC).

Desta forma, paralelamente ao não cumprimento do TAC firmado, em 2013 a SEHAB deu entrada ao enquadramento como PRIS para a Gleba Grajaú, obtendo-se em 18 de agosto de 2014 a Licença Prévia nº 33001490, conforme levantamento abaixo:

Figura 19. Levantamento do PRIS, COHAB-SP, 2013. Fonte: material cedido para esta pesquisa, cores alteradas pela autora, 2018.

A situação se agravou mais uma vez quando, em 2013, novas ocupações ocorrem ao sul da Gleba, na área de aproximadamente 20.000m² reservada para reassentamento das famílias que seriam removidas para atender as exigências legais estabelecidas no TAC e PRIS, na imagem ao lado em vermelho.

Figura 20. Gleba Grajaú, ocupação recente em destaque (em vermelho). Fonte: autora, 2016.

Em 2016 a COHAB-SP começa a investigar tal ocupação visando a sua reintegração de posse, pois mantê-la complicaria mais uma vez a regularização da Gleba e a situação desta Companhia. Até o momento tal medida não foi executada³³ e as construções evoluíram bastante, há casas já em alvenaria com revestimento, com padrão elevado para a região, conforme identificado em visita de campo³⁴.

Sobre tal ocupação vale ainda esclarecer que ela se deu após a promulgação da lei específica da Billings e que, portanto, uma possível incorporação desta ao PRIS evitando a remoção destas famílias via enquadramento em ARA 1 é inviável, pois segundo a legislação: (i) “As ARA 1 são ocorrências de assentamentos habitacionais de interesse social preexistentes, desprovidas total ou parcialmente de infraestrutura de saneamento ambiental, onde o Poder

³³ Informação confirmada com os moradores em 22/02/2018

³⁴ Visita realizada pela autora em 10/09/2016

Público deverá promover programas de recuperação urbana e ambiental” (art. 32º §1º APRM-B) e (ii) “considera-se preexistente o uso ou ocupação do solo que tenha sido implantado até o ano de 2006, conforme documento comprobatório e/ou verificação na última imagem de satélite de alta resolução do referido ano” (art. 4º inc. XIV.APRM-B)

Em março de 2017, com a publicação da Resolução SMA nº 21/2017, revogou-se a Resolução SMA nº 25/2013, disciplinando o licenciamento ambiental do PRIS e das Habitações de Interesse Social (HIS) vinculadas a um PRIS, no âmbito da legislação estadual de Proteção e Recuperação dos Mananciais.

O licenciamento ambiental passa, a partir desta resolução, a identificar três tipologias distintas:

(I) PRIS de Urbanização de assentamento precário de interesse social - aqueles que compreendem a implantação e o funcionamento das redes de infraestrutura básicas, a melhoria das condições de acesso e de circulação, a mitigação das situações de risco; e, quando necessário, o reassentamento habitacional, estabelecendo padrões mínimos de habitabilidade e de integração do assentamento ao meio urbano e compatibilidade com a proteção e a recuperação do meio ambiente;

(II) PRIS de Reassentamento habitacional com recuperação ambiental da ARA-1 - aqueles que compreendem a remoção completa do assentamento precário, o reassentamento das famílias em novas moradias, e a implementação de ações para a recuperação ambiental da área degradada e; (III) PRIS de

Regularização fundiária - aqueles que compreendem o conjunto de medidas jurídicas e sociais que não demandam obras e que visam à regularização do assentamento e à titulação de seus ocupantes, mediante comprovação do funcionamento da infraestrutura urbanística e de saneamento ambiental (art. 1º)

A identificação de três tipologias distintas possibilita uma maior proximidade entre o objeto e a prática, estabelecendo procedimentos diferentes para cada tipologia e resolvendo parte dos questionamentos e entraves da resolução anterior, como os identificados por Ramalho (2013) e Ferrara (2013). Cabe ainda colocar que parte das alterações da Resolução SMA nº 21/2017 são devidas a procedimentos específicos do PRIS que diferem da Resolução CONAMA 237/97, mas que não estavam claros para alguns técnicos, por exemplo a isenção de renovação da Licença de Operação para estes casos (art. 8º §4º).

O Licenciamento ambiental em três etapas (LP, LI e LO) mantém-se, mas as alterações feitas quanto ao PRIS de Regularização Fundiária, em teoria agilizariam o processo de regularização destes assentamentos:

- nos casos de PRIS em que não haja obras que alterem o parcelamento do solo, as etapas de Licença de Instalação e de Operação poderão ser efetuadas concomitantemente, garantidas as condições satisfatórias de saneamento da bacia (art. 12º);
- para os casos da tipologia de PRIS de Regularização Fundiária será emitida a Licença de Operação, sem a condicionante da

manutenção das obras por dois anos (art. 11º).

É importante destacar que, apesar do avanço do marco legal nos últimos anos, as experiências da utilização do PRIS, não apenas no município de São Paulo, são ainda recentes. Desde a aprovação das leis específicas, nenhum PRIS foi concluído no estado de São Paulo³⁵ e aparentemente, CETESB e municípios ainda têm muitas dúvidas e indefinições na aplicação do instrumento.

Para o caso da Gleba Grajaú, as alterações dadas pela Resolução SMA nº 21/2017 a princípio não auxiliam no processo de regularização da Gleba, mas poderíamos questionar a hipótese de uma subdivisão da Gleba em três áreas visando uma agilidade no processo, sendo: (i) Vila Arco Íris como PRIS de Regularização fundiária; (ii) Vila Nascente como PRIS de Urbanização de assentamento precário de interesse social e ainda possivelmente (iii) Ocupação recente ao sul da Gleba como PRIS de Reassentamento habitacional com recuperação ambiental da ARA-1, caso se conseguisse o enquadramento de tal área como ARA 1 – hipótese atualmente não aplicável pela legislação vigente conforme será abordada no capítulo 4 desta dissertação.

Também deve-se esclarecer que a possibilidade da utilização do PRIS não anula a exigência de cumprimento do TAC firmado. Em 2014, o Ministério Público instaurou Ação Civil Pública

³⁵ Informação atualizada cedida por Maria Helena Martins, técnica da CETESB em 21/02/2018.

(processo nº 1030154-34-2014.8.26.0053), julgado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, alegando que a COHAB-SP não havia cumprido o Termo, e portanto, cobrando a multa diária estabelecida, totalizando R\$37.719.502,66 (período de junho/2004 a 09/06/2014). Após contestações da COHAB-SP em 2014 e 2015 julgou-se extinta esta Ação Civil Pública.

Quanto ao TAC, é ainda necessário tratar sua revisão, dado a mudança de jurisprudência sobre o tema, adaptando as cláusulas pertinentes ao entendimento atual, justificando-se o não cumprimento do mesmo até a data estipulada e levando em consideração o item 20 do TAC firmado: “No caso de superveniência de eventuais Leis Municipais que beneficiem a regularização do empreendimento objeto deste Termo, mesmo que por anistia, serão ela aplicadas ao presente Compromisso de Ajustamento, desde que, neste sentido, haja prévia e expressa anuência de ambas as parte”.

Outra questão bastante recente, ainda muito questionável, como será abordado em seguida, é a aprovação da Lei Federal nº 13.465/17 publicada em 11 de julho de 2017 e em vigor desde o envio da Medida Provisória (MP) 759 em 22 de dezembro de 2016.

Com dois processos de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5771 e nº 5787 em andamento, A Lei 13465/17 altera mais de 20 legislações, entre elas o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), o Código Florestal (Lei 12.651/12) e revoga a maior parte da Lei nº 11.977/09, paralisando os processos de regularização fundiária em andamento, prejudicando

principalmente as famílias mais pobres que aguardam pela regularização de seus bairros.

Segundo a Profa. Dra. Mariana Mencia (informação verbal, 2017), em seminário realizado em 19 de dezembro de 2017 na Universidade Federal do ABC, as ADI questionam, entre outras coisas: a ausência da participação popular; ausência de relevância e urgência da aprovação da legislação; prevalência à titulação de imóveis em detrimento do conjunto de medidas urbanísticas, sociais e ambientais indispensáveis ao desenvolvimento sustentável das cidades, sem levar em conta os planos diretores; legitimação fundiária: ato discricionário e diferenciação de critérios entre a população de baixa renda e alta renda; redação de retrocesso em direitos fundamentais e descumprimento dos objetivos da república/ ofensa ao direito mínimo existencial; descumprimento da função social e ambiental da propriedade e do princípio da proporcionalidade; e ampliação de zona rural para zona urbana.

A legislação altera, por exemplo, os artigos 64 e 65 do Código Florestal sobre a regularização fundiária em APP, diferenciando critérios de Reurb-S (população de baixa renda) e Reurb-E (restante da população). No entanto, as alterações trazidas por esta legislação, a princípio, têm pouca relevância para o caso da Gleba Grajaú e por isso não serão abordadas em profundidade pela presente pesquisa.

Figura 21. Imagem de satélite da região da Gleba Grajaú em maio de 2017. Fonte: Google Earth, alterada pela autora.

A imagem atual (2017) da região da Gleba Grajaú, conforme figura acima, revela o adensamento e expansão das ocupações da área, e se compararmos com a imagem de satélite anterior (2010), vemos consideráveis novas ocupações, alterando o aparente quadro de “estabilidade” verificado na imagem de anterior.

A esquerda da imagem (à oeste na região central da Gleba), temos a ocupação Movimento Anchieta, terreno de 250 mil m² do instituto de mesmo nome que atende crianças e jovens da

região, e ocupado por cerca de 1200 famílias em agosto de 2013³⁶. Neste terreno, há a nascente do córrego secundário que passa pela Gleba Grajaú. Inicialmente os barracos em madeira foram instalados aleatoriamente pelos ocupantes e aos poucos o movimento está se organizando. Atualmente, os barracos em madeira seguem diretrizes mínimas de um sistema viário; a infraestrutura de posteamento de energia e rede de água começam a seguir o planejamento do movimento para uma futura regularização; e os barracos construídos muito próximos da nascente e córrego estão sendo relocados. O movimento está também em articulação com a prefeitura e Instituto Anchieta, buscando possibilidades de regularização e instalação definitiva, conforme informações adquiridas em visita a campo e conversa com líder comunitário³⁷.

Figura 22. Ocupação Movimento Anchieta. Fonte: Tainá Silva, 2016

³⁶ Informações obtidas pelo movimento em <http://movimentoanchieta.blogspot.com.br/> e confirmadas em visita a campo.

³⁷ Visita realizada em 22/11/2016. Conversa com Anderson, Diretor do Movimento Anchieta, em 19/12/2017.

Figura 23. Nascente córrego secundário na Ocupação Anchieta. Fonte: Tainá Silva, 2016

Figura 24. Ocupação Movimento Anchieta. Fonte: Tainá Silva, 2016

Em contraposição à autoconstrução do Movimento Anchieta, na parte inferior da imagem da região da Gleba Grajaú (a sudeste), há um grande conjunto habitacional, de provisão estatal, chamado Loteamento América do Sul, com 1.188 unidades habitacionais para atender famílias da região, principalmente as

que foram removidas pelo programa PAC Mananciais³⁸. A obra foi viabilizada através de convênio entre três esferas do governo e a construtora Emccamp, entregue em maio de 2017³⁹.

Figura 25. Conjunto Habitacional América do Sul, 2017. Fonte: <https://www.flickr.com/photos/imprensacaixa/33684885356> - acesso de 12.12.2017

As imagens das duas ocupações acima, com datas muito próximas de implantação, são bastante representativas da complexidade da ocupação em áreas de proteção aos mananciais no sul da metrópole paulistana. A autoprodução de moradia da ocupação Anchieta mostra o quanto a pressão por moradia é relevante no Grajaú mesmo nos dias atuais, enquanto a provisão estatal de moradia no América do Sul, mostra um

³⁸ O PAC Mananciais consiste em uma sequência de programas na Guarapiranga e Billings da PMSP, com recursos do programa federal PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). Conforme já apresentado, as intervenções em assentamentos precários na região iniciam com o Programa Guarapiranga (1994-2000); seguido do Programa Mananciais (2005-2008) e PAC Mananciais a partir de 2008.

³⁹ Informações obtidas em <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/grajau-tera-conjunto-habitacional-com-1-188> - acesso em 10.06.2017

esforço do poder público, ainda que em descompasso com a velocidade da expansão das ocupações, em remediar a situação da degradação ambiental.

Segundo Ramalho (2013), a formação dos assentamentos precários em área de mananciais está relacionada, ainda, à incapacidade histórica do poder público de oferecer alternativas de moradia à população de baixa renda e de garantir a efetiva proteção de áreas sensíveis, apesar das exigências legais.

Enquanto que as primeiras ações do Estado nestes espaços estiveram pautadas pela tentativa de erradicação dos assentamentos precários, ao longo das últimas décadas a política urbana tem evoluído no sentido de reconhecer a irreversibilidade das ocupações e o direito de moradia como um direito social.

Devemos destacar, no entanto, a morosidade dos processos de revisão do arcabouço legal e da compreensão, pelo poder público, e mesmo de boa parte da sociedade civil, quanto à irreversibilidade da situação das ocupações. Há um constante atraso em enfrentar os desafios das APRM e nesta inércia, a situação habitacional e urbana permanecem precárias para a população mais pobre, assim como a questão ambiental segue irresoluta.

PARTE II

Caracterização atual da Gleba e
encaminhamentos futuros

CAPÍTULO 3

Caracterização atual da Gleba

Após a contextualização do histórico da ocupação da Gleba Grajaú e o processo de regularização e recuperação ambiental envolvidos, busca-se neste capítulo registrar a caracterização atual da Gleba Grajaú quanto a seus aspectos urbanos, sociais, de uso e ocupação do solo, morfologia e habitabilidade, infraestrutura e fragilidade ambiental.

O texto desta análise está organizado por temas. Para isso, serão apresentadas também fotos e alguns mapeamentos com indicações dos assuntos abordados. Para melhor compreensão gráfica deste mapeamento, optou-se por colorir as unidades habitacionais conforme momento e característica de sua implantação e consolidação: primeiramente a AMAI (entre 1987 e 1990) em amarelo; a Vila Nascente (entre 1988 e 1996) em azul e a ocupação recente em vermelho (a partir de 2013), seguindo as cores apresentadas nos capítulos anteriores.

O intuito deste mapeamento é abordar o conflito entre o uso de moradia em APRM na Gleba Grajaú, de forma compreender fragilidades e possibilidades do estudo de caso e analisar de que forma se consolidou a Gleba, tanto pela autoprovisão de moradia por produção estatal (caso da AMAI), como por conta própria e “ilegal” pelos moradores (Vila Nascente e ocupação recente).

3.1. Inserção urbana e ambiental

Figura 26. Inserção da Gleba no município de São Paulo. Fonte: mapa político administrativo (SEMPA), modificado pela autora, 2017

Figura 27. Gleba Grajaú e microbacia do Rio Cocaia. Fonte: Fundação Centro Tecnológico De Hidráulica, alterado pela autora, 2017

A Gleba Grajaú está localizada na APRM-B e microbacia do Rio Cocaia, há cerca de 30km do centro de São Paulo, na Prefeitura Regional da Capela do Socorro, distrito do Grajaú.

O limite a norte da Gleba se dá pela Av. Belmira Marin, principal eixo viário da região. A noroeste encontra-se a COHAB Brigadeiro Faria Lima e a oeste a recente ocupação (2013) do Movimento Anchieta, de cerca de 1200 famílias. A leste e ao sul da Gleba temos uma área bastante adensada por loteamentos e favelas e o grande conjunto habitacional América do Sul com 1188 unidade habitacionais, ao lado do CEU Três Lagos.

A região é servida de equipamentos públicos da área da saúde, assistência social e educação, porém, há carência de equipamentos de lazer e capacitação profissional, assim como há uma considerável

deficiência de serviços públicos (COHAB-SP, 2013), principalmente quanto ao saneamento e coleta de lixo – justamente os serviços de maior relevância para a questão ambiental envolvida.

Dentro do perímetro da Gleba Grajaú há muito poucas áreas verdes e as áreas institucionais dentro da gleba são três: a primeira junto à Rua Germano da Lagoa, onde se encontra implantada a EMEF João da Silva; a segunda junto à Rua Luperce de Miranda, onde se encontra a Creche Municipal Arco Íris - Núcleo 1; e a terceira junto à Rua Domingos da Costa Filgueira, onde está implantado um Centro para Crianças e Adolescentes (CCA) denominado Espaço Gente Jovem Orangotango, ambos administrados pela AMAI (ver figura adiante).

Ao sul, a gleba possui um campo de futebol, permissionado pela COHAB-SP⁴⁰ desde 1993, e mantido pela Associação dos Moradores da Favela Três Corações (ao lado deste campo).

⁴⁰ Permissão de uso estabelecido entre as partes, continuando a COHAB-SP como proprietária do imóvel.

- 1- Avenida Dona Belmira Marin
- 2- Loteamentos e favelas bastante adensados
- 3- Conj. Programa Minha Casa Minha Vida Cohab Três Lagos
- 4- Ocupação Movimento Anchieta
- 5- EMEF João da Silva
- 6- Creche Municipal Arco Íris
- 7- CCA Espaço Gente Jovem Orangotango
- 8- Campo de Futebol permissionado

Figura 29. Inserção urbana e equipamentos públicos. Fonte: imagem Google Earth 2013 e mapa de levantamento da Gleba cedido pela COHAB-SP, elaborado pela autora, 2016.

3.2. Uso e Ocupação do Solo

A Gleba é cortada por uma servidão de passagem perpétua e onerosa, no sentido Leste-Oeste que segmenta a Gleba em duas áreas bastante distintas. A norte a Vila Arco Íris e Vila Nascente e ao sul o

Figura 17 – Zoneamento da região da Gleba. Fonte: PDE 16050/14 e imagem Google Earth 2013, elaborado pela autora. 2016

campo de futebol e ocupação recente (a partir de 2013). Esta

servidão tem 80,00m de largura e 15.820,63m² de área, que representa Linha de Transmissão de Alta Tensão denominada Embu Guaçu/Bororé, da Light, atualmente sob domínio da Eletropaulo.

Conforme Plano Diretor Estratégico de São Paulo (Lei Municipal nº16.050/14), a área norte da Gleba é identificada como Zona Especial de Interesse Social 1 (ZEIS 1)⁴¹ e ao sul como ZEIS 4⁴², conforme figura ao lado:

Figura 31 - Legislação ambiental da região da Gleba. Fonte: Lei nº13.579/09 e imagem Google Earth 2013, elaborado pela autora. 2016

De acordo com a legislação ambiental (APRM-B - Lei Estadual nº 13.579/09), ao norte da Gleba temos uma grande área enquadrada como Subárea de Ocupação Especial – SOE e ao sul como Subárea de Ocupação Urbana Consolidada – SUC.

A área norte é enquadrada, como Área de Recuperação Ambiental (ARA 1)⁴³, caracterizada por assentamentos habitacionais de interesse social pré-existent, desprovidas total ou parcialmente de infraestrutura de saneamento ambiental. Conforme apresentado no capítulo anterior, a parte

⁴¹ Áreas ocupadas por favelas, loteamentos e conjuntos

⁴² Vazios em área de proteção de mananciais

⁴³ Autógrafo nº 28.368 - Projeto de lei nº 639/08, publicado no Diário Oficial - Poder Legislativo de 23 de junho de 2009

norte da Gleba é objeto de PRIS, e a parte sul, que atualmente encontra-se ocupada, seria a área a ser vinculada ao PRIS para reassentamento das famílias atualmente ocupantes de áreas “non aedificandi” junto aos córregos existentes, onde não há infraestrutura e em áreas de risco.

A situação atual da Gleba indica não só a realização de modificações significativas no projeto inicial, como também a ocupação de áreas inseridas em faixa “non aedificandi” de córregos e em áreas de risco. O loteamento é atingido por dois cursos d'água: um deles córrego afluente primário da Billings no limite a nordeste da Gleba entre a Rua do Manifesto Popular e Avenida Thomaz Morgan; e o outro nasce no centro da Ocupação Anchieta e é afluente secundário, canalizado clandestinamente pelos moradores sob a Viela Godoy, Rua 26 de Abril e Viela Água Branca. Em ambos os córregos as faixas de 1ª categoria não foram respeitadas conforme estabelecido pela LPM.

Figura 32. Morfologia da Gleba. Fonte: imagem Google Earth 2013 e mapa de levantamento da Gleba cedido pela COHAB-SP, elaborado pela autora, 2016.

3.3. Morfologia e habitabilidade

A área é caracterizada por alta densidade habitacional e tem declividade predominantemente baixa, com média de 3,3% de declividade e variação altimétrica de 44,00m. Exceção somente a área localizada próxima à Rua Força Popular com moradias em alto declive, que não apresenta, entretanto, problemas erosivos e de instabilidade dos taludes.

Em sua maioria, os lotes habitacionais encontram-se alinhados ao longo do sistema viário existente, porém, em alguns casos o acesso aos lotes se dá por meio de vielas estreitas de pedestres, fruto da ocupação irregular existente na gleba.

O sistema viário principal para circulação de veículos e pedestres tem origem na Avenida Dona Belmira Marin e abrange a Rua Botão de Ouro, Rua Força Popular e Rua União Popular. As vias encontram-se, em sua grande maioria, pavimentadas e com capa asfáltica, sendo providas de guias e sarjetas para escoamento de águas pluviais e em bom estado de conservação. Exceção feita à Rua do Manifesto Popular junto ao córrego primário, que ainda se mantém em terra.

Há ainda logradouros que não obedecem aos padrões mínimos estipulados pela legislação, em termos de largura mínima permissível, ou se encontram desprovidos de infraestrutura mínima, sujeitos a intervenções e remoções, mesmo com a flexibilização dos índices no uso do instrumento do PRIS como foi colocado no capítulo anterior.

3.4. Núcleos habitacionais

De acordo com cadastramento realizado entre agosto e outubro de 2005 para o já mencionado TAC firmado entre Ministério Público de São Paulo e COHAB-SP em 2004, foram identificados 1.241 domicílios na Gleba, com média de 2,84 moradores por lote. Considerando que há pelo menos 100 novas moradias⁴⁴ na área da nova ocupação, podemos estimar que existem hoje cerca de 3.800 moradores na Gleba, a maioria (53,92%) possuía, em 2005, de 31 a 50 anos, ao passo que a população entre 0 a 6 anos representava apenas 8,15% do total.

É possível identificar três grandes núcleos habitacionais na Gleba conforme já mencionado. Esta distinção é realizada principalmente pelo momento e características de sua implantação: Vila Arco Íris, Vila Nascente e ocupação recente conforme será apresentado a seguir.

Há reuniões frequentes na Associação dos Moradores Vila Arco Íris (AMAI) e na da Vila Nascente (AMVN). A AMAI é responsável por administrar as creches e equipamentos públicos conveniados e a AMVN tem atuado pelo acompanhamento do processo de regularização fundiária e melhorias urbanas do bairro. Os moradores são, em sua maioria, famílias que ocupam

⁴⁴ A vistoria da equipe de segurança da COHAB-SP em MAR/2016 informou 60 moradias. No entanto, tanto por visita a área em 10/09/2016 como por análise via imagem de satélite nota-se que houve um adensamento e consolidação significativos após tal vistoria da COHAB-SP.

suas casas desde a implantação da Gleba, mas há casas que já foram vendidas, inclusive com contrato de compra e venda.

Figura 33. Núcleos habitacionais. Fonte: imagem Google Earth 2013 e mapa de levantamento da Gleba cedido pela COHAB-SP, elaborado pela autora. 2016.

a) Associação dos Moradores da Vila Arco Íris – AMAI

A Vila Arco Íris, construída através de mutirão a partir de 1987 conforme projeto pré-aprovado por PARSOLO/SNM está localizada na área mais alta da gleba em local de topografia favorável.

As 82 unidades habitacionais foram construídas aos finais de semana e em feriados pelos moradores, por etapas e em equipes. O projeto original foi elaborado pelo FEBASP, e a posterior revisão e construção foi acompanhada, conforme já mencionado no capítulo 1, pelo LabHab Unicamp com a utilização de painéis pré-moldados em blocos cerâmicos (tijolo baiano), sob coordenação de Joan Villà, Roberto Pompéia e

auxílio de Yopanan Rebello, Antonio Carlos Sant'Anna Junior entre outros professores e alunos deste laboratório.

“Pudemos constatar, nesses anos todos de trabalhos de construção por ajuda mútua, que a adaptação ao novo sistema construtivo criava referências claras e permitia que todos participassem de todas as etapas da obra. Esse método evitava ainda o domínio de uma forma especializada de mão-de-obra sobre as outras menos especializadas. Permitia romper com a forte hierarquia da obra, principalmente naqueles em que a participação da mulher na construção dos mutirões era maior do que a parte masculina. Na AMAI [...], por exemplo, a média era de 60 mulheres para cerca de 20 homens. (POMPÉIA, 2006, p.77)

Os lotes foram posicionados de maneira a exigir a menor movimentação de terra possível. A implantação a 45° das casas adaptava-os às curvas de nível da rua e, junto às áreas livres comuns, ajudavam na drenagem das águas da chuva. Após algumas reuniões com os mutirantes chegou-se ao consenso de três tipologias para as unidades habitacionais (casa de esquina, casa no sentido Leste-Oeste e casa no sentido norte-sul), com seis formas de implantação e oito possibilidades de agrupamento em bloco, mas que ao longo da construção foram sendo modificadas (POMPÉIA, 2006).

“A AMAI tinha uma coisa legal, a questão de ter uma cozinha comunitária e uma creche no seu funcionamento. [...] A comida que um come, todos

comem. Fazia parte do financiamento da obra. Aí aquelas mesas enormes e todo mundo comendo junto. Aí que eu pude presenciar uma coisa maravilhosa, a construção de uma identidade coletiva, calçada nas identidades individuais, na troca das identidades individuais. Chegava lá e todo mundo contava um caso. [...] Então ela, ao contar sua história, fortalecia sua identidade individual e podia se contrapor e se relacionar com as outras identidades. Isso era a construção de uma identidade coletiva muito forte, você não imagina o quanto” (NICOLAY, 2016, p. 153 – entrevista com Roberto Pompéia).

Todo o material construtivo, caixilharia e material para reboco foi cedido aos mutirantes com recursos do FUNAPS Comunitário, com exceção dos revestimentos que foi colocado individualmente por cada família de acordo com sua vontade e disponibilidade de recursos. Os muros entre casas, garagem e portões também foram construídos posteriormente por cada família.

A maioria das casas preserva ainda as características iniciais da construção, no entanto, nos anos recentes algumas famílias começam a construir novos cômodos sobre a laje de suas casas para vendê-los ou alugá-los como edículas, o que ficou conhecido pelos moradores como “a gaiola das loucas”.

Figura 34. Praça Principal AMAI. Fonte:extraído de LOPES,2011,p. 64.

Segundo Pompéia (2006), o primeiro protótipo construtivo em bloco cerâmico ficou conhecido como a ‘casinha da Unicamp’, desenvolvido pelo LabHab-Unicamp⁴⁵. O desenho da casinha, com os mais variados tipos de uso, contemplava o maior número possível de componentes: painéis de parede, laje e telha, e estes assumindo diferentes funções.

O segundo protótipo, conhecido como o ‘sobradinho’, foi fruto de uma adaptação do projeto desenvolvido na FEBASP para a Vila Arco Íris. “Com este protótipo pôde-se confirmar a eficiência dos componentes numa construção em dois pavimentos e, ainda, explorou-se o uso dos painéis de laje para cobertura e em balanços dos volumes” (POMPÉIA, 2006, p. 38)

⁴⁵ Até então, haviam apenas os quatro painéis testados na FEBASP

A imagem da 'Casinha' se tornou emblemática e foi publicada em várias revistas e jornais do Brasil (como AU, Projeto, A construção e etc.) e de outros países (como L'Architecture D'Aujourd'Hui, Bulding Design e etc.), o que trouxe bastante visibilidade para sua construção, quando frequentes e importantes visitas aconteciam (POMPÉIA, 2006).

Figura 185. A "Casinha da Unicamp" e o "Sobrado" - protótipos do LabHab Unicamp. Fonte: Pompéia (2006 p. 37)

Figura 36. Desenho de 1983, elaborado pelo LabHab FEBASP. Fonte: DUALIBI, 2013, p.112

Figura 37. Situação atual das casas na Rua Herivelto Martins.
Fonte: Google Street View, 2011

Figura 38. Ocupação Anchieta. Fonte: Tainá Silva, 2016.

Figura 39. Ocupação Anchieta. Fonte: Tainá Silva, 2016.

- 1- Praça Central
- 2- Escadaria
- 3- Creche Municipal Arco Íris
- 4- Pátio Creche Municipal Arco Íris
- 5- CCA Espaço Gente Jovem Orangotango
- 6- Faixa de servidão Linha de Transmissão de Alta Tensão
- 7- EMEF João da Silva
- 8- Ocupação Anchieta

Figura 40. Caracterização AMAI. Fonte: imagem Google Earth 2013 e mapa de levantamento da Gleba cedido pela COHAB-SP, elaborado pela autora, 2016.

b) Associação dos Moradores da Vila Nascente - AMVN

A ocupação da Vila Nascente começou em 1988, inicialmente por 20 famílias. No mapa da área se vê os primeiros locais ocupados junto as vias principais da gleba. Com os anos, no entanto, a ocupação foi se expandindo desordenadamente, em áreas de topografia desfavorável, áreas alagadiças e junto aos córregos.

Na Rua do Manifesto Popular, nota-se grande quantidade de lixo e ligações clandestinas de esgoto jogados diretamente no córrego primário. O acesso às casas dos dois lados do córrego se dá por esta via, sendo que há garagens bastante precárias do Loteamento Aristocrata (loteamento lindeiro à Gleba Grajaú) sobre o córrego.

Há também algumas aglomerações, compostas por lotes de tamanho reduzido e coabitados, e em alguns casos sem acesso à via oficial, como no caso das vielas existentes. Vale lembrar que o dimensionamento mínimo do lote é flexibilizado no uso do instrumento do PRIS e que, portanto, não necessariamente haveria a remoção de todas aglomerações existentes.

Atenção especial se dá às casas junto à Av. Tereza Faria Isassi, Viela Cocheira e Viela Água Branca, que estão em área “non aedificandi” dos córregos existentes. Na Rua Tereza Faria Isassi o acesso às casas se dá sobre o córrego e há diversas aberturas para o córrego entre garagens que poderiam causar graves acidentes aos moradores. Na Viela Água Branca, mesmo tendo sido realizada a canalização do córrego (clandestinamente), a vazão da água em épocas de chuva não é suficiente, causando inundações em algumas casas.

Atualmente, a nascente do córrego secundário encontra-se em área ocupada pelo Movimento Anchieta. Embora tenham respeitado, por enquanto, a preservação desta área⁴⁶, há

⁴⁶ Conforme conversa em 19/12/2017 com Anderson, Diretor do Movimento Anchieta, há a preocupação com a preservação da nascente e foram deixados 20m do seu curso, mas ainda assim a

barracos ainda muito próximos da nascente e na própria Vila Nascente há áreas onde a água está brotando debaixo de casas conforme foi observado em visita ao local.

Figura 41. Área da Nascente do córrego secundário.
Fonte: autora, 2016

Figura 42. Viela Cachoeira – fora dos padrões urbanísticos exigidos.
Fonte: autora, 2016

Figura 43. Viela Lira – fora dos padrões urbanísticos exigidos. Fonte: autora, 2016

Figura 44. Garagens sobre córrego primário na Av. Terez Farias Isassi.
Fonte: autora, 2016.

Figura 45. Garagens sobre córrego primário. Rua Manifesto Popular. Fonte: autora, 2016.

área mantida para sua preservação é inferior ao estabelecido pelo Código Florestal (Lei Federal 12651/12).

Figura 46. Passagem para casas Loteamento Aristocratas sobre córrego primário. Fonte: autora.

Figura 47. Passagem a viela pela Av. Belmira Marin. Fonte: autora. 2016

Figura 48 e 49. Inundação em março de 2009 na Rua Botão de Ouro com União Popular. Fonte: cedidas por Cleonice Alves, moradora.

Através de vistoria da equipe de segurança solicitada pela COHAB-SP em março de 2016, obteve-se a informação de que existiam na época cerca de 60 casas na área, sendo 30 barracos de madeira e 30 casas em alvenaria. Em visita a área em outubro de 2016, percebeu-se que ocupação estava bem já mais consolidada que nas fotos cedidas de março do mesmo ano. Não foram tiradas novas fotos nesta ocasião, nem tampouco realizada uma contagem ou análise das moradias, principalmente pelo fato de que a área está, neste momento, sob risco de reintegração de posse e, portanto, havia um ambiente bastante hostil na área e por informações obtidas pelos moradores⁴⁷, ainda há.

Figura 51. Casas em madeira.
Fonte: GESEGU. 2016

Figura 52. Casas em alvenaria.
Fonte: GESEGU. 2016

⁴⁷ Consulta realizada pela autora em 21/02/2018

Figuras 53 a 56. Processo de ocupação da área ao sul da linha de transmissão. Data das imagens (em sentido horário): 07.04.2014 / 19.04.2014 / 27.07.2015 e 23.06.2017. Fonte: Google Earth

- 1- Faixa de servidão Linha de Transmissão de Alta Tensão
- 2- Campo de Futebol permissionado
- 3- Ocupações recentes

Figura 57. Caracterização ocupação recente. Fonte: imagem Google Earth 2013 e mapa de levantamento da Gleba cedido pela COHAB-SP, elaborado pela autora, 2016.

3.4. Infraestrutura

No caso da Vila Nascente, como em muitos outros casos de autoprovisão de infraestrutura (FERRARA, 2013), os moradores começaram a trabalhar por si mesmos, canalizando clandestinamente o córrego secundário sob a Viela Água Branca, realizando “gatos” para obtenção de energia elétrica diretamente das vias públicas e ligações irregulares de esgoto jogados “in natura” nos córregos da gleba. As instalações oficiais chegaram após anos de negociações, parte delas junto a COHAB-SP.

A pavimentação e calçamento das vias, assim como as obras de drenagem das águas pluviais foram obras em sua maioria eleitoreiras, negociadas com políticos em épocas próximas as eleições por constante luta dos moradores. Estas foram realizadas, em sua maioria, sem projeto pré-aprovado e muitas vezes as pressas e sem planejamento, e portanto, há ainda problemas de drenagem no local, assim como há calçadas estreitas e fora dos padrões exigidos em lei.

Adiante é relatado parecer da situação atual quanto a infraestrutura na Gleba⁴⁸. Não será aqui analisada, no entanto, a infraestrutura da recente ocupação de 2013, pois ainda não há nenhuma infraestrutura no local, exceto por ligações

⁴⁸ Informações obtidas principalmente pelo Relatório de Viabilidade Técnica realizado pela COHAB-SP em 2013 para solicitação de Licença Prévia do PRIS.

clandestinas realizadas pelos próprios moradores onde a situação ainda é bastante precária.

a) Rede de drenagem de águas pluviais

De acordo com o Relatório de Situação Física para Licença Prévia do PRIS (2013), cedido pela COHAB-SP, a maior parte das ruas conta com guias e sarjetas para dar escoamento superficial das águas pluviais, inclusive às parcelas de contribuições provenientes das habitações.

Sob a Rua Botão de Ouro, Rua Força Popular e Rua Domingos da Costa Filgueira, foram executadas redes de drenagem de águas pluviais para escoamento subterrâneo. Quando se atingiu a capacidade de escoamento superficial destas vias, ocorreu o direcionamento e lançamento das contribuições pluviais aos fundos de vale do tributário primário ao Reservatório Billings e ao córrego secundário canalizado.

A Rua do Manifesto Popular encontra-se em faixa ‘non aedificandi’ do córrego primário e não apresenta guias e sarjetas, nem tão pouco calçamento, o que resulta em um precário sistema de escoamento superficial de águas pluviais e em uma área propícia a alagamentos, onde em março de 2009, ocorreu intensa e preocupante inundação.

b) Rede de distribuição de água

De acordo com Carta de Diretrizes da SABESP (CT.MSE nº 057/2009), todas as ruas são atendidas por redes de distribuição de água, com ligações e medidores na grande maioria das habitações. A exceção corresponde a um trecho de

aproximadamente 100,00m na Rua do Manifesto Popular, além de algumas vielas e acesso a lotes coabitados.

c) Rede coletora de esgotos sanitários

Também segundo a SABESP (CT.MSE nº 057/2009), a maior parte das ruas são atendidas por redes coletoras de esgotos, com ligações domiciliares na grande maioria das habitações. O trecho que compreende a Vela Pingo D'Água, Vela Godoy e Vela Olho D'Água, além da Rua Manifesto Popular, não está ligado à rede e despeja o esgoto "in natura" diretamente no córrego primário. Este apresenta sinais de contaminação e poluição, além dos despejos descritos, por contribuições de esgotos de áreas à montante da gleba.

d) Rede de energia elétrica

Existe rede pública de energia elétrica, operada pela concessionária Eletropaulo, implantada em posteamento ao longo das ruas e parte das vielas, com exceção ao trecho de aproximadamente 100,00m da Rua do Manifesto Popular. A grande maioria das habitações com frente para as vias têm fornecimento regular e medição de consumo mensal.

e) Recolhimento de lixo doméstico

A área é atendida por serviço regular de coleta de resíduos sólidos urbanos (lixo doméstico), operado pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP). Nos casos onde não é possível a entrada do veículo de coleta de lixo (como no trecho da Rua do Manifesto Popular e em algumas vielas de pedestres), nas proximidades e em pontos adequados, foram instaladas lixeiras para a disposição do lixo pela população local para posterior

coleta e remoção pela municipalidade. Ainda assim, é possível notar o leito do córrego primário parcialmente assoreado pela presença de sedimentos de lixo e entulho, bem como, lixo nas encostas junto à Rua Bilac, lançados pela população local.

3.5. Fragilidade ambiental

A gleba é caracterizada por grande densidade habitacional e baixo índice de permeabilidade, a maioria das casas em alvenaria com boas condições de estabilidade, ventilação e insolação. Há presença de pavimentação nas ruas e captação de águas pluviais na quase totalidade do empreendimento, de onde se avalia que a área, de modo geral, não apresenta risco geológico-geotécnico, com exceção da área da Rua Manifesto Popular que, de acordo com relatório técnico e visita ao local, apresenta alto risco, sujeito a enchentes e inundações.

Ainda nesta área da Rua Manifesto Popular não há asfaltamento, nem captação de águas pluviais e a captação de drenagem pluvial e esgoto das ruas é bastante deficitária. O córrego apresenta-se parcialmente assoreado por sedimentos, lixo e entulhos e o escoamento das águas é ainda dificultado pela presença de passarelas de concreto e madeira e até garagens improvisadas, localizadas acima do córrego, acarretando inclusive o isolamento dos moradores e dificuldade de resgate, em caso de inundações.

Na Viela Água Branca a situação é também delicada, pois a captação de drenagem pluvial e esgoto das ruas é bastante deficitária, o que resulta uma área de considerável

periculosidade, devido à pouca ou nenhuma distância das casas em relação ao eixo de drenagem, o que chega a dificultar, em alguns casos, o livre escoamento das águas.

O que se pode concluir da caracterização geral da Gleba é que fica evidente que serão necessárias intervenções ainda quanto à infraestrutura e habitabilidade de forma a garantir a dignidade a vida dos moradores da Gleba, além da recuperação ambiental.

Como apresenta-se também no capítulo 2, a qualificação urbana e ambiental no manancial enseja que a regularização seja concomitante à urbanização, sem que se anistie passivos ambientais e urbanos. Garantir habitabilidade no manancial requer uma atenção a esses aspectos em permanente tensão (MARTINS, 2006). Requer, sobretudo, o respeito às pré-existências, às pessoas que construíram suas casas pela falta de opção formal de moradia (caso da Vila Nascente) e ainda as que as construíram com subsídio estatal (caso da Vila Arco Íris).

Nesse sentido, se por um lado, as remoções se justificam técnica e ambientalmente, por outro a questão da autoconstrução das moradias e da infraestrutura (FERRARA, 2013), em ambiente de grande importância ambiental para a metrópole, requerem um olhar cuidadoso e a necessidade de parâmetros que indiquem a recuperação ambiental, com respeito a direitos sociais e urbanos.

Assim, conclui-se a caracterização da Gleba com a apresentação de um mapa-diagnóstico realizado a partir do material cedido pela COHAB-SP e SEHAB, das conversas com

os moradores e das visitas em campo, como forma de identificar pré-existências a serem consideradas tanto no prosseguimento do PRIS, como na revisão do TAC firmado.

Apesar de aqui se apresentar um “mapa-diagnóstico” com o que foi possível identificar com a realização deste trabalho, deve-se atentar para a complexidade das intervenções em áreas de proteção aos mananciais, conforme será abordado no capítulo seguinte. A habitabilidade é um aspecto individual do direito à moradia, de proteção e garantia de condições de vida para os moradores e cuja dimensão, portanto, não pode ser ignorada através de mapeamentos genéricos de intervenções sem qualquer discussão ou negociação com as famílias.

Figura 58. Mapa Diagnóstico da Gleba Grajaú, 2017. Fonte: elaborado pela autora, 2017.

CAPÍTULO 4

Encaminhamentos futuros

O caso da Gleba Grajaú aqui apresentado demonstra a complexidade para aplicação da lei, da resolução do problema urbano e ambiental, do atendimento da demanda habitacional e da provisão de infraestrutura para regularização urbanística e fundiária.

Este capítulo visa um ensaio de possíveis encaminhamentos para a regularização de interesse social da Gleba, considerando as leis vigentes e a sua situação atual apresentadas nos capítulos anteriores, levando em consideração também algumas premissas importantes sobre as intervenções em assentamentos precários em mananciais que serão apresentadas a seguir.

Cabe observar que os encaminhamentos aqui apresentados não têm vinculação direta com os documentos cedidos pela COHAB-SP e SEHAB-SP e que, portanto, não são hipóteses consideradas, necessariamente, no processo de regularização da Gleba, tendo a responsabilidade pela interpretação das leis e da caracterização da Gleba a autora deste trabalho, mesmo que para sua realização tenham sido consultados técnicos da área⁴⁹.

⁴⁹ Agradeço a Vitor Yamamoto, Renata Paula Lucas, Lucas Ferreira, Rosane Tierno e Luciana Ferrara pelos esclarecimentos de alguns aspectos da legislação e/ou interpretações.

Apesar da flexibilização representada pelas Leis Específicas nos anos recentes, que permitem a intervenção e regularização em assentamentos precários e irregulares em áreas que se apresentavam inviáveis para regularização na vigência da LPM, ainda existem alguns entraves para efetivação dessas medidas conforme apresentou-se no capítulo 2.

Levando em consideração que as intervenções em assentamentos precários, seguindo manuais do Ministério das Cidades devem “envolver as dimensões física (urbanística e habitacional), jurídica (garantia de segurança na posse) e social (reconhecimento de organizações locais e envolvimento da população, das comunidades, em todo o processo de projeto e obra)” (SANTO AMORE, 2014, p.3), devemos compreender que a regularização de interesse social da Gleba Grajaú deve contemplar não apenas a posse dos moradores, mas as demais dimensões envolvidas ao direito à moradia digna.

Também considerando que a propriedade urbana deve cumprir uma função socioambiental, e que dentre as diretrizes da política urbana estão a garantia do direito à cidade; a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente; a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, deve-se assimilar a adoção de normas especiais de urbanização levando em conta a situação socioeconômica da população e as normas ambientais, como é trazido pelo uso do instrumento do PRIS.

Considerando ainda que, os aspectos coletivos e quantitativos não devem prevalecer sobre os aspectos individuais, qualitativos e difusos, sobretudo em áreas onde os aspectos “coletivos” ou ainda “de interesse comum/público” estão sobrepostos pela condição ambiental ali estabelecidos, como no caso em análise. Para Santo Amore (2014), os aspectos da habitabilidade numa microescala dentro de uma macro intervenção não podem ser ignorados. A habitabilidade é uma dimensão que é frequentemente invisibilizada nos processos de intervenção em assentamentos precários em favor outros interesses sob diversas formas e argumentos. A macro infraestrutura do assentamento, a eliminação do “risco” e “a lei” tornam-se parâmetros para a demarcação dessas áreas e setores e escondem que em cada uma dessas áreas ou setores há um conjunto de “domicílios-famílias-pessoas” e que levantamentos e projetos gerais definem o destino das pessoas que devem ser consolidados ou removidos. Com esta preocupação, o olhar que se propõe aqui para a Gleba Grajaú, pretende que a regularização jurídico-urbanística na área possa levar em conta necessidades familiares, como nos termos da citação destacada acima e na forma em que assessorias técnicas têm trabalhado planos urbanísticos para assentamentos precários, por exemplo.

As assessorias técnicas (SANTO AMORE, 2014) têm pautado seu trabalho tendo as condições individuais das moradias como ponto de partida para os levantamentos e projetos, supondo um esforço de identificação, categorização, classificação e medição das precariedades, “de modo que se organizem parâmetros mais objetivos de leitura e interpretação das necessidades ou carências de cada domicílio e do assentamento como um todo,

que tornem o reconhecimento das realidades mais complexo, que *apoiem* o processo de projeto, de intervenção, e que ainda sirvam à interlocução com os moradores” (SANTO AMORE, 2014, p.6).

Diversos trabalhos realizados pelas assessorias técnicas, dentre eles, o Plano de Gestão Socioambiental sustentável: Billings Pós-Balsa, realizado também pela Peabiru (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2011), mostram que o desenvolvimento de processos participativos é muito eficaz, e ainda essencial, no enfrentamento de problemas socioambientais e busca por melhores condições de vida. O envolvimento direto das pessoas na tomada de decisão sobre assuntos que lhes dizem respeito, seja pela elaboração de mapeamentos coletivos, oficinas, grupos de trabalho e ainda outras diversas técnicas que objetivam representar graficamente uma situação problematizada da realidade junto aos moradores da área a ser diagnosticada apresenta o seu vínculo e sentimento de pertencimento pelo local, essenciais para a preservação e integridade das intervenções e valorização dos recursos naturais da região (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2011).

Para Bueno (2006, p. 15), uma estratégia para recuperar não apenas a qualidade urbanística da área de intervenção, mas também sua qualidade ambiental, garantindo a sustentabilidade das cidades “somente se configura quando há vinculação entre o interesse social (características socioeconômicas e culturais das populações beneficiadas) e o interesse público (garantir um ambiente saudável para toda a cidade)” e não os sobrepondo, conforme alertado por Santo Amore (2014).

A autora classificou ainda possíveis ações que objetivem a recuperação ambiental do assentamento em três tipos, ações essas que foram consideradas nos encaminhamentos que aqui se apresentam:

1. Ações reparatórias: medidas visando à remoção do poluente do meio ambiente, bem como restaurar o ambiente que sofreu degradação, aproximando-o do status quo anterior;

2. Ações compensatórias: são aquelas destinadas a compensar os impactos ambientais negativos que não podem ser evitados.

3. Ações mitigatórias⁵⁰: destinam-se a prevenir impactos negativos ou reduzir sua magnitude.

Em linhas gerais, os encaminhamentos aqui apresentados tangenciam, mesmo que ainda superficialmente, questões consideradas importantes para a revisão do TAC de 2004, e para a continuidade do PRIS em andamento, levando em considerações os aspectos acima apresentados.

4.1. Nota para a Revisão do Termo de Ajustamento de Conduta de 2004

Conforme apresentado no capítulo 2, o Termo de Ajustamento de Conduta estabelecido entre a COHAB-SP e o Ministério

⁵⁰ “Nesses casos, é preferível usar a expressão ‘medida mitigadora’, em vez de ‘medida corretiva’, uma vez que a maioria dos danos ao meio ambiente, quando não podem ser evitados, pode apenas ser mitigada ou compensada” (BUENO, 2006, p. 199).

Público de São Paulo em 2004 visando a regularização da Gleba Grajaú foi firmado em um momento onde as leis específicas da Guarapiranga e Billings estavam em processo de elaboração e, portanto, num momento onde a LPM da década de 1970 estava em iminência de revogação.

Houve, sem dúvida, um esforço da COHAB-SP para o cumprimento do TAC entre 2004 e 2008, tanto no levantamento da área e articulação junto aos moradores para que fossem realizadas obras de infraestrutura na Gleba como no processo para vinculação de área de compensação conforme Lei Estadual nº 11.216/02 que, no entanto, apresentou entraves quando se descobriu, em 2005, que a área estava demarcada como área de utilidade pública e em processo de desapropriação pelo município de Rio Grande da Serra.

Apesar deste esforço, não foram cumpridos os acordos estabelecidos no TAC pela COHAB-SP dentro do prazo estabelecido (novembro de 2008), portanto, a COHAB-SP está, ainda, suscetível as penalidades cabíveis.

Buscando solucionar esta questão, a COHAB-SP deve buscar a revisão do TAC estabelecido ou ainda uma formalização de sua extinção, no sentido quitar esta pendência junto ao Estado, justificando-se o não cumprimento do mesmo até a data estipulada, considerando a legislação vigente, a jurisprudência sobre o tema e o estabelecido no item 20 das tratativas acordadas pelo TAC firmado: “No caso de superveniência de eventuais Leis Municipais que beneficiem a regularização do empreendimento objeto deste Termo, mesmo que por anistia,

serão ela aplicadas ao presente Compromisso de Ajustamento, desde que, neste sentido, haja prévia e expressa anuência de ambas as partes”.

Neste sentido, cabe lembrar que a Lei Estadual nº 13.579/2009 (APRM-B), define novos parâmetros e procedimentos para a regularização de assentamentos na região em que se encontra a Gleba Grajaú. Em especial, para áreas de interesse social, estabelece a figura do PRIS, que permite a flexibilização dos parâmetros urbanísticos previstos para o zoneamento ambiental em que se situa o parcelamento, entre eles o tamanho mínimo de lote. Para utilização do PRIS, os assentamentos precisam ser previamente enquadrados como ARA 1. Os critérios para esse enquadramento são: preexistência à 2006, assentamentos inseridos em ZEIS, e que possuam algum grau de deficiência na infraestrutura de saneamento ambiental⁵¹ em 2009 (ano da Lei Específica da Billings).

Em 2013 a SEHAB deu entrada ao enquadramento como PRIS para a Gleba Grajaú, obtendo-se em 18 de agosto de 2014 a Licença Prévia nº 33001490. O principal aspecto da utilização do PRIS para o caso em análise, e considerando as cláusulas do TAC, seria a não exigência da área de compensação para a

⁵¹ Nas definições do artigo 4º da Lei Específica, o sistema de saneamento ambiental é o conjunto de infraestruturas que compreende os sistemas de abastecimento de água; de coleta, exportação ou tratamento de esgotos; de coleta e destinação final de resíduos sólidos; de retenção, remoção e tratamento de cargas difusas; de drenagem, contenção e infiltração de águas pluviais e de controle de erosão.

regularização do empreendimento e a flexibilização do tamanho mínimo dos lotes, diminuindo, possivelmente o número de remoções.

Outra mudança significativa na legislação diz respeito à possibilidade de regularização de interesse social dos assentamentos localizados em Áreas de Preservação Permanente (que corresponderiam, no caso analisado, às faixas de 1ª categoria com indicação de remoção pelo Termo de Referência e TAC⁵²). O texto do novo Código Florestal – Lei nº 12.651/2012, alterado pela Lei Federal nº 13.465/2017 – estabelece no artigo 64 os critérios para regularização dessas áreas. Admite a possibilidade de regularização nas faixas de APP mediante comprovação de melhoria das condições ambientais. No caso das áreas de proteção aos mananciais de São Paulo, a CETESB estabelece que essas melhorias ambientais devam ser vinculadas, principalmente, à infraestrutura de saneamento ambiental citada acima. Isso permitiria, em tese, que algumas famílias residentes nas faixas de APP – e indicadas para remoção conforme estudos prévios na época da elaboração do TAC – pudessem ter suas residências preservadas desde que se comprove melhorias ambientais com as obras já realizadas e que a situação atual não implique risco para os moradores.

⁵² Lembrando que a figura dessas faixas de 1ª categoria não existe na Lei Específica de 2009, a definição mais próxima seria a de ARO – Área de Restrição à Ocupação.

4.2. Continuidade do PRIS em andamento

O processo do licenciamento do PRIS da Gleba Grajaú está neste momento (2018) aguardando contratação de equipe técnica para elaboração do projeto e documentos necessários para obtenção de Licença de Instalação (LI) junto a CETESB⁵³.

Este é, portanto, um momento essencial para estudar e estruturar a forma da intervenção da Gleba no sentido de buscar sua regularização e recuperação ambiental, conforme considerações abordadas no início deste capítulo.

Conforme definições de zoneamento da Lei Específica da APRM-B, o trecho ao norte da Gleba, ocupado pela Vila Nascente e Vila Arco-Íris encontra-se em SUC – Subárea de Ocupação Consolidada – e o setor da gleba que será destinado para construção de novas unidades habitacionais, em SUCt – Subárea de Ocupação Controlada, ambas as áreas estão delimitadas como ZEIS no zoneamento municipal como colocou-se no capítulo 3.

Conforme estabelecido pela Resolução SMA Nº21/2017, os projetos de Habitações de Interesse Social - HIS vinculados ao atendimento de reassentamentos de famílias provenientes de Programa de Recuperação de Interesse Social - PRIS e localizados dentro de Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais - APRM estarão sujeitos aos parâmetros

⁵³ Informação verbal obtida em entrevista aos técnicos da SEHAB em 12/12/2017.

urbanísticos diferenciados para PRIS (Art. 5º § 4º), respeitando-se o gabarito máximo de 20 metros para HIS em SUC, SUCt e SOE (CAU/SP e SMA, 2017).

Os parâmetros estabelecidos pela APRM-B são flexibilizados na utilização do PRIS, desde que respeitados os parâmetros mínimos exigidos, como a porcentagem mínima de 5% de permeabilidade do solo, estudos técnicos de melhoria das condições ambientais no caso de intervenção em APP (art. 49. Inciso IV da Resolução SMA nº 21/2017) entre outros. Portanto, é essencial a elaboração de uma proposta que leve em consideração as pré-existências, tanto em seus aspectos sociais como ambientais.

Para além dos aspectos técnicos e da forma como será a intervenção na Gleba Grajaú, que não são objetivos da presente pesquisa, o maior entrave apresentado é a ocupação recente no trecho sul da Gleba por cerca de 100 famílias em área onde seria reassentada as famílias da Vila Nascente cujos domicílios não são plausíveis de adequação.

Figura 59. Casas em madeira.
Fonte: GESEGU. 2016

Figura 60. Casas em alvenaria.
Fonte: GESEGU. 2016

Conforme colocado no capítulo 2, em 2016 a COHAB-SP começou a observar tal ocupação visando a reintegração de posse, obtendo liminar⁵⁴. Até o momento tal medida não foi executada e deve-se registrar a preocupação de que na medida em que o tempo passa, há cada vez maior investimento das famílias em suas casas que ali estão sendo construídas e que, portanto, o impacto social gerado por uma possível reintegração de posse é cada vez maior.

Ainda sobre tal ocupação, retoma-se o que foi colocado anteriormente: a ocupação se deu após a promulgação da APRM-B e, portanto, uma possível incorporação desta ao PRIS evitando a remoção destas famílias via enquadramento em ARA 1 é inviável, pois segundo a legislação: (i) “As ARA 1 são ocorrências de assentamentos habitacionais de interesse social preexistentes, desprovidas total ou parcialmente de infraestrutura de saneamento ambiental, onde o Poder Público deverá promover programas de recuperação urbana e ambiental” (art. 32º §1º APRM-B) e (ii) “considera-se preexistente o uso ou ocupação do solo que tenha sido implantado até o ano de 2006, conforme documento comprobatório e/ou verificação na última imagem de satélite de alta resolução do referido ano” (art. 4º inc. XIV.APRM-B).

Sobre a definição e conceituação do PRIS, devemos identificá-los como uma das fragilidades ainda existentes na utilização do PRIS conforme colocado por Ferrara e Ramalho (2013).

⁵⁴ Informação verbal obtida em entrevista aos técnicos da SEHAB em 26/07/2016

4.3. Subdivisão do PRIS

A resolução 21/2017 traz um importante aspecto a Gleba Grajaú ao adotar 3 tipologias distintas para enquadramento de PRIS. Como foi possível identificar ao longo dos capítulos anteriores, há características bem diferentes entre os 3 núcleos habitacionais identificados quanto seus aspectos temporais, forma de provisão e nível de infraestrutura existentes.

Desta forma, com a Resolução SMA nº 21/2017, poderíamos, em tese, pensar em uma subdivisão do PRIS em: (i) Vila Arco Íris como PRIS de Regularização fundiária; e (ii) Vila Nascente como PRIS de Urbanização de assentamento precário de interesse social.

Esta subdivisão permitiria, em tese, uma agilidade no processo de regularização fundiária da AMAI uma vez que de acordo com a Resolução SMA 21/2017: “Para os casos da tipologia de Programa de Recuperação de Interesse Social - PRIS de Regularização Fundiária [...] será emitida a Licença de Operação, sem a condicionante da manutenção das obras” (art. 11º), e “As etapas de Licença de Instalação e de Operação poderão ser efetuadas concomitantemente nos casos de Programa de Recuperação de Interesse Social - PRIS em que não haja obras que alterem o parcelamento do solo, garantidas as condições satisfatórias de saneamento da bacia” (art. 12º).

Figura 61. Subdivisão proposta para o PRIS. Fonte: autora, 2018.

É interessante notar que esta ação a princípio retoma uma opção que a COHAB-SP propôs em 1992 a SMA ao propor o desmembramento a Gleba Grajaú em Vila Arco Íris e Vila Nascente de forma a se resolver os problemas separadamente.

Segundo a COHAB-SP (1996) tal medida não foi aprovada, alegando-se: “o desmembramento da área, conforme proposto inicialmente, viria a tornar a situação ainda mais complexa, pois implicaria em densidade habitacional ainda maior do que previsto em lei, tornando irreversível a situação do mutirão, que foi implantado em conformidade com as diretrizes iniciais” (COHAB-SP, 1996, p.164). Tal proposta, vista hoje, representa os avanços do aparato legal no sentido de se buscar alternativas para regularização e recuperação ambiental nestes assentamentos.

Conforme abordado no início deste item, os encaminhamentos aqui apresentados pretendem respeitar, sobretudo, as fragilidades e potencialidades pré-existentes de forma a criar estratégias para recuperar tanto a qualidade urbanística da área de intervenção, como sua qualidade ambiental.

Há que se considerar, no entanto, os diversos entraves, dificuldades e morosidades apresentados ao longo dos anos de luta enfrentados pelos moradores, como será abordado nas considerações finais apresentadas a seguir como forma de concluir as principais questões apreendidas com a pesquisa.

Figuras 62 a 66. Imagem de satélite da região da Gleba Grajaú (esquerda para direita) em: 1977; 1980; 1986; 2010 e 2017. Fonte: imagem cedida pela EMPLASA, alterada pela autora.

Na página anterior retomam-se as imagens do histórico da ocupação na região da Gleba Grajaú, mostrando os avanços desta ocupação mesmo com as restrições da Lei de Proteção aos Mananciais de 1970.

Figuras 67 a 69. Histórico da ocupação da Gleba Grajaú: Vila Arco Íris (em amarelo - 1987 a 1990); Vila Nascente (em azul - 1988 a ~1995) e ocupação recente (em vermelho – a partir de 2013)

Os mosaicos de imagens acima apresentados resumem visualmente, a ocupação da Gleba Grajaú em seus diferentes momentos e características, retomando os conflitos existentes entre a ocupação “legal” e “ilegal”⁵⁵ abordados nesta pesquisa.

Cabe retomar ainda o processo de aquisição do terreno, no início da década de 1980, a partir da luta por moradia acessível pelo Movimento do Parque Grajaú, pressionando a COHAB-SP para a compra do terreno.

A COHAB-SP acabou por finalmente comprar a Gleba Grajaú em 1983 no intuito de atender o movimento (que na época contava

⁵⁵ Perante a legislação vigente.

com quase 600 famílias), e nos primeiros estudos de viabilidade de implantação das unidades habitacionais apresentam-se as restrições da Lei de Proteção aos Mananciais de 1970 e, naquele imenso terreno que em tese poderiam abrigar mais de mil famílias, apenas 82 unidades habitacionais foram aprovadas.

Sobre este fato pode-se questionar a quem se deve a responsabilidade da compra do terreno visando atender a demanda do movimento de 600 famílias sendo que a LPM estava em vigor muito antes da articulação do movimento e foi ignorada. Se, por um lado, houve a omissão da COHAB-SP perante o movimento antes da compra do terreno sobre as restrições da LPM, por outro, os técnicos assessores do Movimento, também as ignoraram e alegaram que tanto o movimento como parte do poder público imaginavam que a LPM seria tratada “de forma política”⁵⁶. Isso significa, portanto, que em determinados casos o cumprimento da lei não era exigido?

Seja como for, após diversas frustrações do movimento, deu-se início a construção por mutirão das 82 casas em 1987. Após menos de um ano do início do mutirão, o restante da enorme Gleba começou a ser ocupado pela Vila Nascente, possivelmente por famílias que participaram do Movimento em algum momento e não tinham sido selecionadas para a construção das casas, conforme exposto no capítulo 1.

⁵⁶ Termo usado por BONDUKI, 1986, p.195 e considerações feitas por LOPES, 2011 e POMPEIA, 2006.

Deve ser registrar, como colocou-se no capítulo 3, que a única alternativa encontrada pelos moradores para execução da infraestrutura na Vila Nascente foi através de “acordos políticos” junto a vereadores em véspera de eleição, ou ainda pelos próprios moradores através da autoprovisão de infraestrutura, transferindo a eles os custos de construção do espaço público, que deveriam ter sido arcados pelo poder público (FERRARA, 2013) dentro de padrões, que sejam mínimos, de habitabilidade e infraestrutura que garantam a moradia digna.

O que se apresenta na Gleba hoje, em geral, é uma consolidação das moradias, já infraestruturadas e com adequadas condições de moradias. No entanto, há ainda áreas que estão sujeitas a intervenções conforme foi apresentado na caracterização da Gleba, retomado abaixo:

Figura 70. Mapa Diagnóstico da Gleba Grajaú, 2017. Fonte: elaborado pela autora, 2017.

A situação da COHAB-SP se agravou na medida em que a LPM era ignorada pelos ocupantes e pelo não cumprimento do TAC estabelecido em 2004 entre MO e COHAB-SP. Após a entrega das casas da AMAI, em 1990, e com o fim da assessoria técnica ao movimento pelos Laboratórios de Habitação envolvidos, a articulação junto ao movimento tornou-se mais difícil e a

responsabilidade pela regularização da Gleba recaiu, principalmente, sobre a COHAB-SP, proprietária da Gleba.

As remoções indicadas pela SNM e SMA e definidas pelo TAC, mesmo com as diversas tratativas rastreadas pela COHAB-SP junto aos órgãos estaduais de modo a evitá-las, causariam um impacto social enorme às famílias, e sem um planejamento para seu reassentamento, estas ficariam à mercê de um auxílio aluguel, que provavelmente as deixariam em situação ainda pior do que a que estão e por esta perspectiva entende-se porque as remoções não foram executadas.

Vale relembrar que esta longa trajetória da Gleba Grajaú foi acompanhada inicialmente pelos laboratórios de habitação da FEBASP e Unicamp, além da igreja, e mais recentemente pelo Escritório Modelo da Faculdade de Direito da PUC-SP, e atualmente este trabalho se insere ainda no âmbito das atividades do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, buscando uma articulação entre poder público, movimento social e intelectuais. São diversos atores sociais enfrentando a questão do direito à moradia digna e das áreas de proteção e recuperação ambiental, buscando uma conciliação entre interesses ambientais e urbanos.

Embora a situação da Gleba Grajaú seja bastante peculiar, tanto pela força do Movimento de Moradia do Grajaú da década de 1980, como por todo acompanhamento que teve, é ainda mais delicada por se tratar de uma Gleba onde coexistem provisão

estatal de moradia e ocupação e autoconstrução de moradia, sendo o poder público réu a ocupação irregular.

Paralelamente à situação da Gleba, as imagens aéreas apresentadas mostram que a região foi intensamente ocupada mesmo com as restrições esperadas pela legislação, o que corrobora a ideia da utopia da LPM da década de 1970 e que, provavelmente, de outra forma o território teria sido ocupado de forma mais adequada pelo mercado formal de moradia.

A intensa ocupação do entorno da Gleba também nos mostra que a ocupação no restante da Gleba, para além das 82 unidades habitacionais produzidas por mutirão, seria inevitável em algum momento, haja vista a falta de opção de moradia regular para a classe trabalhadora no país e mais especificamente em São Paulo, onde o presente estudo de caso se situa.

Podemos aqui concluir, que a situação da ocupação em APRM é muito mais complexa e abrangente do que as tratativas da legislação incidente.

Sem uma política habitacional que atenda a demanda por moradia acessível aos segmentos mais pobres da população em áreas infraestruturadas da cidade, sem a fiscalização e controle das APRM e sem, ainda, o enfrentamento da provisão de infraestruturas e regularização urbanística e ambiental das ocupações precárias, podemos esperar, apenas, pela continuidade na degradação e segregação socioambiental. Para além disso, sem uma política nacional de distribuição de renda

e de terras que permita um acesso mais igualitário à moradia bem localizada e infraestruturada no país, a engrenagem de produção de assentamentos precários não tende a parar, nem tampouco parar de pressionar áreas de proteção ambiental. Há muito tempo, já se sabe com clareza que o problema da moradia nos países emergentes não reside no setor de moradia propriamente dito. A questão da dificuldade de acesso à habitação e ao solo urbano tem suas raízes estruturais na forma como países à periferia do capitalismo se organizam, mantendo rebaixadas as condições de vida da população trabalhadora (MARICATO, 1996).

O contínuo adensamento nas áreas de proteção ambiental (ISA,2008), muitas vezes causadas por processos gentrificantes e excludentes de valorização de áreas centrais da cidade; as recentes ocupações na área conforme apresentado no capítulo 1 e a política ineficiente de provisão de moradia popular em locais consolidados da cidade, alertam para o permanente impacto sobre os recursos hídricos superficiais e subterrâneos, resultando não apenas em um aumento da contaminação e poluição, mas um aumento inexorável da demanda de água para diversos fins. Segundo Tundisi (2008), “haverá, provavelmente, um ponto no futuro [...] em que os custos destes tratamentos da água bruta serão tão excessivos que já não será mais possível tratá-la” (TUNDISI, 2008, p.94). Para o autor: “saneamento da água significa saneamento das bacias hidrográficas e sua conservação e recuperação” (op cit, loc cit.).

Por outro lado, há uma convergência crescente entre a temática urbana e ambiental e o reflexo disso na regulação, que traz

importantes implicações institucionais. As alterações recentes na legislação de proteção e recuperação de mananciais e no regime jurídico de proteção das APP refletem esse movimento, assim como a tentativa de estabelecer uma “flexibilização” e requisitos mínimos no que se refere aos parâmetros ambientais.

Para isso, conforme colocado por Ramalho (2013), há ainda de se enfrentar a insuficiência ou incapacidade de administração dos recursos para contratação e análise de diagnósticos, projetos e equipe técnica qualificada para enfrentamento eficiente do problema. É bastante preocupante o fato de que São Paulo, com toda sua estrutura institucional e arcabouço jurídico não têm logrado êxito na execução das políticas de regularização fundiária de interesse social, sendo possível identificar, mesmo com o aparente avanço quanto o arcabouço legal, uma lacuna entre o que prevê a regulação e a realidade urbana.

Reitera-se que o reconhecimento das ocupações irregulares não se trata de anistia, e sim de um enfrentamento real da situação de moradia no país. O instrumento do PRIS traz diversos avanços, porém, na prática, tem sido pouco eficaz, uma vez que desde a aprovação das leis específicas nenhum⁵⁷ assentamento conseguiu finalizar o processo de regularização através deste instrumento no estado de São Paulo, nos mostra o quanto ainda estamos longe de enfrentar, de fato, este problema.

⁵⁷ Informação atualizada cedida por Maria Helena Martins, técnica da CETESB em 21/02/2018.

Conforme exposto por Ramalho (2013), a formação dos assentamentos precários em área de mananciais está relacionada à incapacidade histórica do poder público de oferecer alternativas de moradia à população de baixa renda e de garantir a efetiva proteção de áreas sensíveis, apesar das exigências legais. As primeiras ações do Estado sobre estes espaços estiveram pautadas pela tentativa de erradicação dos assentamentos precários; no entanto, ao longo das últimas décadas, a política urbana tem evoluído no sentido de reconhecer o direito de moradia como um direito social. No entanto, outro aspecto a ser verificado é a interferência de aspectos políticos e de interesses pessoais nas políticas de longo prazo.

Com frequência observamos divergências e desarticulações entre gestões e propostas de governo - como se por uma constante competição por “inovação” da candidatura e partido, ou mesmo por interesses pessoais de lideranças governamentais, as propostas, projetos e programas anteriores são ignorados sem avaliação própria, gerando descontinuidade a processos em andamento. Em muitos momentos da análise do caso da Gleba Grajaú (desde a década de 1970 até os dias atuais), observou-se esta fragmentação de processos.

No próprio período da presente pesquisa (de 2016 a 2018), enfrentou-se uma mudança de gestão no âmbito municipal (Fernando Haddad. PT. 2013-2016 / João Dória. PSD. 2017 - atual) e uma deposição no governo federal interrompido ilegítimamente (Dilma Rousseff. PT. 2015-2016 / Michel Temer. PMDB. 2016-atual). Com a mudança de gestão municipal (com

outras prioridades e novos cargos comissionados e terceirizados), as equipes de trabalho precisaram de tempo de assimilação das mudanças institucionais, paralisando processos em andamento. No âmbito federal, diversas legislações sofreram alterações, como a Lei 13.465 que foi apresentada, paralisando processos em andamento até que se tenha conhecimento e domínio destas pelos técnicos das áreas, causando uma inação do estado frente aos problemas por longos períodos de tempo, o que impactou diretamente no avanço da presente pesquisa, ao se ter o processo do instrumento do PRIS e revisão do TAC praticamente paralisados após a mudança de gestão municipal. Pode-se destacar ainda as dificuldades advindas do período de assimilação de novas legislações incidentes, como a Lei Federal acima citada, a Resolução SMA 21/2017, além da não continuidade da revisão do TAC e reuniões junto aos moradores da Gleba Grajaú, como vinha acontecendo com frequência até dezembro de 2016 e foram interrompidas.

O enfrentamento da tensão ambiental e urbana, conforme aponta Acselrad (2003), requer que se desfaça a obscuridade e o silêncio são lançados sobre a distribuição desigual dos riscos socioambientais, do direito à moradia digna e ainda dos demais direitos sociais básicos.

Ainda segundo o autor (2004), enquanto a injustiça baseada na classe for um resultado das forças de mercado operando sem constrangimento, o Estado tem obrigação de reverter este quadro, intervindo no mercado livre para reduzir ou eliminar os danos socioambientais, de modo a garantir de modo mais

estrutural os esforços diretos de reforma das economias capitalistas.

Justificado como mínimo, enxuto e eficiente, tem sido dominante um modelo de Estado, de orientação cada vez mais neoliberal no país, tradicionalmente complacente com interesses privados, ineficiente como agente fiscalizador e inábil para propor um pacto social mais progressista envolvendo as comunidades populares e tratando os déficits históricos que as tornam precárias.

O que se pode constatar com o acompanhamento do caso da Gleba Grajaú é, por fim, um descaso com este problema estrutural e que claramente, quem mais sofre as consequências desta situação ainda irresoluta é, injustamente, a parcela mais pobre da sociedade. A presente pesquisa coloca-se, portanto, como denúncia ao problema abordado, e ao mesmo tempo, pretende ser um contributo para a transformação desta realidade. Na esperança de que possamos viver em cidades menos predatórias social e ambientalmente no futuro.

Referências Bibliográficas

ACSELRAD, Henri. **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ Fundação Heinrich Boll, 2004.

AMAI – Associação dos Moradores da Vila Arco Íris. **AMAI – Em busca de uma nova sociedade**. 1ª ed. São Paulo. Rabisco - Gráfica e editora. 1991

ANCONA, Ana Lucia. **Direito ambiental, direito de quem? Políticas públicas do meio ambiente na metrópole paulista**. 2002. Tese (doutorado em arquitetura e urbanismo). Universidade de São Paulo. São Paulo. 2002.

BICHIR, R. **Segregação e Acesso a Políticas Públicas no Município de São Paulo**. Dissertação (mestrado em filosofia, letras e ciências humanas – departamento de ciências políticas). Universidade de São Paulo. São Paulo. 2006.

BONDUKI, Nabil. **Construindo Territórios de Utopia: a luta pela gestão popular em projetos habitacionais**. Dissertação (mestrado em arquitetura e urbanismo). Universidade de São Paulo. São Paulo. 1986

_____. **Mutirões autogeridos**. Artigo publicado em Folha de São Paulo em 12 de fevereiro de 1996 disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/2/12/cotidiano/11.html> - acesso em 10 de dezembro de 2017.

_____ e ROLNIK, R. (1982). **“Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho”**. In: MARICATO, E. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. 2ª. ed. São Paulo, Alfa-Ômega.

BUENO, Laura Machado de Mello. **O saneamento da urbanização de São Paulo**. Dissertação (mestrado em arquitetura e urbanismo). Universidade de São Paulo. São Paulo. 1994.

_____; MONTEIRO, Pedro Cauê Mello Rosa. Planos diretores, aspectos urbanísticos e ambientais na regularização fundiária. In: ROLNIK, Raquel et. al. (coord.). Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

CAU/SP e SMA. **Instrumentos de Planejamento Licenciamento e Gestão Ambiental no Estado de São Paulo**. Caderno de Apoio para Profissionais. GT Meio Ambiente. 2017.

CETESB. **Plano Diretor de Abastecimento de Água da RMSP (PDA2025)** – Estudo da avaliação da qualidade da água dos mananciais existentes e das alternativas de abastecimento consideradas. 2000.

_____. **Qualidade das Águas Interiores no Estado De São Paulo**. Relatório 2016. Governo do Estado de São Paulo, Secretaria do Meio Ambiente e Companhia Ambiental do Estado

de São Paulo. 2016

FERRARA, Luciana Nicolau. **Urbanização da natureza: da autoprovisão de infraestruturas ao projeto de recuperação ambiental nos mananciais do sul da metrópole paulistana**. 2013. Tese (doutorado em arquitetura e urbanismo). Universidade de São Paulo. São Paulo. São Paulo. 2013.

FILARDO, Angelo S. Jr. **Externalidade e gestão dos valores do ambiente: considerações teóricas e uma aplicação ao caso do Programa Guarapiranga (1991-2000)**. Tese (doutorado em arquitetura e urbanismo). Universidade de São Paulo. São Paulo. São Paulo. 2004.

GOULD, Kenneth A. **Classe social, justiça ambiental e conflito político**. In ACSELRAD, Henri. Conflitos Ambientais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ Fundação Heinrich Boll, 2004.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Mananciais : diagnóstico e políticas habitacionais**. Organização: Paula Freire Santoro, Luciana Nicolau Ferrara, Marussia Whately. São Paulo. Instituto Socioambiental. 2009.

_____. **Mananciais: uma nova realidade?** Organização: Marussia Whately et al. Outros organizadores: Paula Freire Santoro, Luciana Nicolau Ferrara, Fernanda Blauth, Bajesteiro. São Paulo. Instituto Socioambiental. 2008.

KOWARICK, L. **A Espoliação urbana**. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1979

LOPES, João Marcos de Almeida. **Sobre arquitetos e sem-teto: técnica e arquitetura como prática política**. Tese de livre-docência. Instituto de Arquitetura e Urbanismo de São Carlos. Universidade de São Paulo. São Carlos. 2011.

MARCONDES, Maria José de Azevedo. **Cidade e natureza: proteção dos mananciais e exclusão social**. São Paulo. Studio Nobel. Editora Universidade de São Paulo. Fapesp, 1999.

MARICATO, Erminia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. Estudos Urbanos. Série Arte e Vida Urbana. São Paulo, Hucitec. 1996.

MARQUES, E. & BICHIR, R. **Investimentos públicos, infraestrutura urbana e produção da periferia em São Paulo**. Espaço & Debates, ano XVII, 42. 2011.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. **Moradia e Mananciais: tensão e diálogo na metrópole**. São Paulo: FAUUSP / FAPESP, 2006.

MINGIONE, E. **Urban poverty in the advanced industrial world: concepts, analysis and debates**. In: _____. (Ed.) Urban poverty and the underclass. New York: Blackwell Publishers, 1999.

MOMM, Estefania et al. **Regularização de assentamentos em áreas de proteção e recuperação de mananciais em São Paulo: obstáculos, conflitos e desafios? o caso da Vila Nascente (Grajaú-SP)**. In: II Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas. Rio de Janeiro. 2016

NICOLAY, Ana Carolina Juliano. **Movimentos de moradia de São Paulo - a poesia que poderia ter sido**. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação em arquitetura e urbanismo). Universidade de São Paulo. São Paulo. 2016. [Orientação: Prof. Reginaldo Ranconi]

POLIS, Instituto. **Mutirão e autogestão em São Paulo: uma experiência de construção de casas populares**. Periódico nº 4. 1991

POLLI, Simone Aparecida. **Moradia e meio ambiente: os conflitos pela apropriação do território nas áreas de mananciais em São Paulo**. 2010. Tese (doutorado em arquitetura e urbanismo). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro. 2010.

POMPÉIA, Roberto. **Os laboratórios de habitação no ensino de arquitetura. Uma contribuição ao processo de formação do arquiteto**. 2006. Tese (doutorado em arquitetura e urbanismo). Universidade de São Paulo. São Paulo. 2006.

RAMALHO, Paula Ciminelli. **Licenciamento ambiental aplicado à regularização de interesse social: um estudo de**

caso de São Bernardo do Campo. Dissertação (mestrado em arquitetura e urbanismo). Universidade Federal do ABC. São Bernardo do Campo. 2013.

SANTO AMORE, Caio; CASTRO, Andrea Q.; PEREIRA, R. B.; RODRIGUES, F. N.; RODRIGUES, Daniela P.; BARRIO, Marina; HORIGOSHI, M. R. B. S. **Precariedades habitacionais: um ensaio de qualificação e quantificação, uma metodologia para intervenções em favelas.** In: ANAIS do I URBFAVELAS - Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas. Santo André: UFABC, 2014. v. 1. p. 1-20.

SÃO BERNARDO DO CAMPO (Prefeitura Municipal). Secretaria de Planejamento urbano e Ação Regional. **Plano de Gestão Socioambiental sustentável: Billings Pós-Balsa.** Volume 1 - Caracterização Socioambiental. FORTI assessoria e estudos socioambientais. 2011

SILVA, Tainá de A. A. **Conflitos Socioambientais em Área Manancial: O caso da Vila Nascente.** Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão Ambiental) – Universidade de São Paulo. São Paulo. 2017. [Orientação: Prof. Dra. Karina Oliveira Leitão].

SPOSATI, A. (Coord.). **Mapa da exclusão/inclusão social de São Paulo.** São Paulo. Educ, 1996.

TUNDISI, José Gallizia. Desafios atuais e futuros para garantir a qualidade da água dos mananciais do município e da Região Metropolitana de São Paulo. In. INSTITUTO

SOCIOAMBIENTAL. **Mananciais : diagnóstico e políticas habitacionais**. Organização: Paula Freire Santoro, Luciana Nicolau Ferrara, Marussia Whately. São Paulo. Instituto Socioambiental. 2009.

VILLAÇA, F. **A terra como Capital (ou Terra-Localização)**. Revista Espaço & Debates ANO V.1985 / 16. 1985

VILLAÇA, F. **O território e a dominação social**. In Revista Margem Esquerda, no24, junho de 2015, São Paulo: Boitempo Editorial. 2015

Leis e Resoluções Federais, Estaduais e Municipais:

BRASIL. Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001.

_____. Lei Federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e sobre regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, 2009.

_____. Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, 1979.

_____. Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe

sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária (...). Brasília, 2017

_____. Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa(...). Brasília, 2012

_____. Lei Federal nº 6.938/81 - Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Brasília, 1981

_____. Resolução CONAMA nº 237. estabelece procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental. 1997

SÃO PAULO (Estado). Lei Estadual nº 898/75. Disciplina o uso de solo para a proteção dos mananciais, cursos e reservatórios de água e demais recursos hídricos de interesse da Região Metropolitana da Grande São Paulo. São Paulo, 1975

_____. Lei Estadual nº 1.172/76. Delimita as áreas de proteção relativas aos mananciais, curso e reservatórios de água (...). São Paulo, 1976

_____. Lei Estadual nº 11.216/02. Altera a Lei n. 1.172, de 17 de novembro de 1976. São Paulo, 2002

_____. Lei Estadual nº 9.866/97. Dispõe sobre diretrizes e normas para a proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional do Estado de São Paulo. São Paulo, 1997

_____. Lei Estadual nº 12.233/06. Define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga. São Paulo, 2006

_____. Lei Estadual nº 13.579/09. Define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings – APRM-B. São Paulo, 2009

_____. Lei Estadual nº 15.913/15. Define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê Cabeceiras– APRM-ATC. São Paulo, 2015

_____. Lei Estadual nº 15.790/15. Define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Alto Juquery– APRM-AJ. São Paulo, 2015

_____. Lei Estadual nº 16.568/17. Define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Alto Cotia– APRM-AC. São Paulo, 2017

_____. Lei Estadual nº 7.663/91. Estabelece a Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos. São Paulo, 1991

_____. Lei Estadual nº 1817/78. Estabelece os objetivos e as diretrizes para o desenvolvimento industrial metropolitano e disciplina o zoneamento industrial (...). São Paulo, 1978

_____. Resolução SMA nº 25. Disciplina o licenciamento ambiental dos Programas de Recuperação de Interesse Social – PRIS. Secretaria de Meio Ambiente, 2013

_____. Resolução SMA nº 21. Disciplina o licenciamento ambiental dos Programas de Recuperação de Interesse Social - PRIS e das Habitações de Interesse Social – HIS, vinculadas aos Programas de Recuperação de Interesse Social – PRIS. Secretaria de Meio Ambiente, 2017

SÃO PAULO (Município). Lei Municipal nº 11.775/95. Autoriza a regularização de parcelamentos do solo para fins urbanos, implantados irregularmente no Município de São Paulo, a partir de 2 de novembro de 1972. São Paulo, 1995

Processos internos e administrativos cedidos pela COHAB-SP:

Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP). Relatório Técnico. Processo Administrativo 1994-0.004.709-6. 1996

_____. Parecer de Viabilidade Técnica. Vila Nascente/AMAI – Gleba Grajaú. Processo SMA 78.158/07 e 100.802/03. Informação Técnica nº047/11/CLN. 2013

_____. Relatório de Situação Física. 2013

_____. Relatório de Vistoria GSEGU-0462/16. Relatório de Vistoria da Ocupação Recente - 08.03.2016. 2016

Ministério Público do Estado de São Paulo - Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo (PJHURB). Ação Civil Pública. Processo nº 1030154-34.2014.8.26.0053. Requerente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Requerido: Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo. 2014/15

_____. Termo de Ajustamento de Conduta. 2004.

Secretaria do Estado do Meio Ambiente (SMA) – GT Mananciais. Termo de Referência para Regularização da Área Ocupada pela Vila Nascente e Vila Arco Íris. 2004

Sites consultados:

CONJUNTO HABITACIONAL AMÉRICA DO SUL.
<http://www.capital.sp.gov.br/noticia/grajau-tera-conjunto-habitacional-com-1-188> - acesso em 01.12.2017

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
<http://www.censo2010.ibge.gov.br/> - diversos acessos

IMPrensa CAIXA. INAUGURAÇÃO CONJUNTO HABITACIONAL AMÉRICA DO SUL.
<https://www.flickr.com/photos/imprensacaixa/33684885356> - acesso em 01.12.2017

JORNAL O ESTADO DE SÃO PAULO (ACERVO):

<http://acervo.estadao.com.br/> - diversos acessos.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
(CONSULTAS).

http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/home/home_interna -
diversos acessos.

MOVIMENTO ANCHIETA LUTA POR MORADIA.

<http://movimentoanchieta.blogspot.com/> - acesso em
01.12.2017

PORTAL MANANCIAIS – GOVERNO DO ESTADO DE SÃO

PAULO - <http://www.ambiente.sp.gov.br/portalmananciais/> -
diversos acessos.

PREFEITURA DE SÃO PAULO - INFOCIDADES:

<http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/> - diversos acessos

PROJETO ÁGUAS CLARAS DO RIO PINHEIROS – Mapa e
imagens do “Projeto da Serra”:

[http://aguasclarasdoriopinheiros.org.br/expedicao/wp-
content/uploads/2011/04/figura1.png](http://aguasclarasdoriopinheiros.org.br/expedicao/wp-content/uploads/2011/04/figura1.png),

[http://aguasclarasdoriopinheiros.org.br/expedicao/wp-
content/uploads/2011/04/figura21.png](http://aguasclarasdoriopinheiros.org.br/expedicao/wp-content/uploads/2011/04/figura21.png) - acesso em 12.12.2017

Entrevistas realizadas:

POMPÉIA, Roberto. Entrevista cedida à autora em 09/02/2018.
São Paulo

LUCAS, Renata Paula e YAMAMOTO, Vitor (SEHAB).
Entrevista cedida à autora em 12/12/2017. São Paulo

REIS, Nunes Lopes dos e SILVA, Cesar Augusto (Escritório
Modelo da PUC/SP). Entrevista cedida à autora 15/02/2017. São
Paulo

DIAS, Noraldino Tavares; SOUZA, Cleonice Alves de; RAY
BARBA, José Raimundo e “Seu Zé”. Entrevista cedida à autora
em 22/11/2016. Vila Nascente, São Paulo

OLIVEIRA, Carlinda dos Santos. Entrevista cedida à autora em
22/11/2016. São Paulo

DIAS, Noraldino Tavares; REIS, Reginaldo de Brito e Magnólia.
Entrevista cedida à autora em 22/10/2016. São Paulo

Impresso em sulfite 90 g/m²
[corpo texto] Arial. Fonte tamanho 11
[títulos e legendas] Arial. Fonte tamanho 12
[notas de rodapé] Arial. Fonte tamanho 10