

**MEIO AMBIENTE E ASSENTAMENTOS POPULARES
NAS GRANDES CIDADES BRASILEIRAS¹**

*ENVIRONMENT AND SOCIAL SETTLEMENTS
IN LARGE BRAZILIAN CITIES*

Maria Lúcia Refinetti MARTINS²

RESUMO

O artigo apresenta trabalho de pesquisa, ensino e extensão desenvolvido por professores, pesquisadores e estudantes da Faculdade de Urbanismo da Universidade de São Paulo reunidos no Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos e em disciplinas optativas do curso de graduação, integrantes do Ministério Público do Estado de São Paulo e técnicos de municípios da Região Metropolitana de São Paulo. O trabalho consiste em atividade experimental com objetivo de desenvolver soluções urbanísticas ambientalmente sustentáveis e passíveis de regularização jurídica para ocupações já consolidadas - de moradia pobre, irregular e ambientalmente inadequada em área de proteção ambiental na Região Metropolitana de São Paulo.

Palavras-chave: assentamentos irregulares; extensão universitária; recuperação urbanística e ambiental.

ABSTRACT

The paper presents a work involving education, research and practice undertaken by professors and researchers of Housing and Human Settlements Laboratory from Architecture and Planning Department of University of São Paulo, undergraduate students of the Department, members of Public Attorney and practitioners from municipalities of São Paulo Metropolitan Area. It consists in an experimental activity aiming to develop urban projects to poor, unlicensed and environmentally inadequate settlements in the protection area of water catchments at São Paulo, to make them sustainable and possible to reach juridical regularization.

Key words: *irregular settlements; practical learning; urban and environmental upgrading.*

¹ Texto apresentado no seminário Água no meio urbano, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2002. Após essa data foi parcialmente utilizado em "Os desafios da regularização de assentamentos urbanos precários", texto publicado em: Ministério Público do Estado de São Paulo. Temas de Direito Urbanístico, 4. São Paulo, Ministério Público/Imprensa Oficial, 2005.

² Professora Doutora, Departamento de Projetos, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. Rua do Lago, 876, Cidade Universitária, 05508-900, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: <malurm@usp.br>.

INTRODUÇÃO

A questão ambiental mais grave hoje nas grandes cidades brasileiras está associada à forma de ocupação do solo. É expressão de um processo de industrialização periférica e dependente, consolidado à base de baixos salários e correspondente a uma urbanização acelerada que levou a população urbana de pouco mais de 30% do total, em 1940, a 60% em 1970, chegando ao ano de 2000 com 80% da população vivendo em cidades. Isso significou, nos maiores centros, crescimentos anuais de mais de 10% em determinados períodos.

Nos primórdios da industrialização, com a reduzida capacidade do Estado de promoção e gestão de políticas públicas voltadas ao assentamento humano e prioridade dos recursos públicos dada à implantação da infra-estrutura para a produção, o assentamento dos grandes contingentes de população que afluíam à cidade a cada dia se deu majoritariamente pela autoconstrução de moradias de baixíssima qualidade em arruamentos na periferia das cidades, sem infra-estrutura, com lotes comercializados a baixo custo e a prazo.

Sem qualquer restrição ambiental, funcional ou urbanística, esse processo marca desde seu início uma ocupação territorial predatória, contínua, sem a mínima reserva de áreas públicas, e em condições técnicas que na maioria das vezes desencadearam situações de erosão de difícil controle.

Esse processo não deixou de ter continuidade nos anos mais recentes, sob formas talvez um pouco diferenciadas, apesar da redução das taxas de crescimento e do desenvolvimento de instrumentos de controle. A principal expansão urbana continua se dando de modo precário, generalizando o designado "assentamento informal".

Do ponto de vista demográfico, foi fora dos núcleos centrais, mas dentro das regiões metropolitanas, que ocorreu o maior crescimento de população, com a conseqüente intensificação dos processos de suburbanização e periurbanização precária, ao lado da implantação segregada dos mais diversos tipos de condomínios e loteamentos fechados, que abrigam populações de renda mais alta.

Ao mesmo tempo, a ausência de alternativa habitacional para a maioria da população pobre nas grandes cidades brasileiras, particularmente nas duas últimas décadas, teve como uma das conseqüências a ocupação irregular e predatória ao meio ambiente urbano. Os loteamentos irregulares, as ocupações

informais e as favelas proliferam justamente nas áreas ambientalmente mais frágeis, protegidas por lei (que restringe o uso e ocupação) - e conseqüentemente desprezadas pelo mercado imobiliário. Nesse contexto, a principal questão ambiental urbana é antes de tudo um problema de moradia e de carência ou insuficiência de política habitacional.

Do final dos anos 40 até meados da década de 70 o País teve seu mais intenso ritmo de urbanização, que resultou numa expansão periférica e precária das cidades. Apenas na década de 70 tem início uma legislação com alguma exigência de infra-estrutura e de espaços públicos. A legislação paulistana que impõe regras de qualidade aos loteamentos é de 1972; a legislação nacional sobre esse assunto é de 1979: a Lei Federal n.6766 de 1979. A incorporação de controles ambientais é instituída sob forma de lei em São Paulo em 1975, com a Lei de Proteção aos Mananciais - n.898 de 1975.

Ao serem aprovadas, essas duas leis - a de proteção aos mananciais e a de loteamentos - continham dispositivos admitindo a regularização, sob forma de exceção, do que já estava implantado, criando a figura do empreendimento adaptado.

Nas áreas de proteção a mananciais - particularmente aquelas ao sul da cidade de São Paulo, bacias das represas Guarapiranga e Billings -, são diversos os loteamentos produzidos à margem de qualquer lei, implantados após a promulgação da legislação de proteção dos mananciais. A maior parte deles tem algum pedido de aprovação ou mesmo planta aprovada na década de 50, mas só se implantou efetivamente nas duas décadas seguintes, em geral sem maiores preocupações com a regularidade urbanística ou legal. Com a interdição do registro em Cartório de Registro de Imóveis das propriedades em loteamentos irregulares, iniciada com a Lei n.6766 de 1979, houve uma verdadeira *corrida à regularização* e à criação de legislação de exceção. Mesmo essa exigia condições que a maioria dos assentamentos não dispunha.

A situação hoje é de uma extensa área de loteamentos onde vive população de baixa renda, em situação irregular e em grande parte das vezes em áreas que comprometem os mananciais urbanos. Há aproximadamente um milhão e meio de pessoas nessas condições no entorno dos mananciais da cidade de São Paulo (Represas Guarapiranga e Billings). Do ponto de vista jurídico são irregularizáveis segundo a legislação existente; do ponto de vista social representam a única alternativa de moradia de enorme parcela da população.

Quebrar esse círculo de insensatez implica rediscutir modelos urbanísticos e procedimentos de trabalho e de proposição de regulamentações. Um método de trabalho que parta não de traduzir conceitos em desenho ou em normas, mas de construir práticas, propostas e modelos que respondam criativamente à nossa efetiva realidade, às nossas limitações institucionais, sem ingenuidade e sem preconceitos, já que o usual ou o conceitualmente irrepreensível, formalizado no papel ou nas normas, em nossas condições reais, tem muitas vezes levado a desastres urbanísticos e ambientais.

Deve-se buscar eficiência e funcionalidade no conjunto; que sejam qualificadas as condições de vida na totalidade da cidade, inclusive porque aspectos como a preservação da água de abastecimento e a funcionalidade da cidade dependem da somatória de ações, da totalidade e não de ações exemplares, porém pontuais.

Nessas condições de reduzida correspondência entre a lei e a realidade por conta do tamanho da exclusão, um primeiro desafio é conceituar ou especificar melhor o conteúdo e a natureza da expressão assentamento irregular. O que se poderia chamar de regularidade para então explicitar a irregularidade a ser corrigida? Pode-se admitir que são três os aspectos:

1) *Condições reais*: do mesmo modo que existe uma “linha da pobreza”, caberia o equivalente urbano? Regularidade, nesse caso, equivaleria a atender a um padrão mínimo social e economicamente aceitável?

2) *Legislação urbanística, edilícia e ambiental*: é o que os legisladores aprovam e transformam em lei. Mas nem sempre os instrumentos propostos levam aos objetivos pretendidos. Nessas condições, pode-se colocar em questão: irregular é o que se afasta dos termos da lei ou dos objetivos da lei?

3) *Posse e registro*: refere-se à segurança da permanência da população nas áreas ocupadas, o que é associado à propriedade e à sua escrituração. Refere-se a um tema social, que é a segurança da posse, mas a relação entre regularidade urbanística e regularidade e registro da propriedade ocorre porque todo o processo de constituição da ordem urbanística (ou seja, da aprovação do parcelamento) tem início com a exigência da comprovação da regularidade da propriedade.

LABORATÓRIO DE EXPERIÊNCIAS: QUALIFICAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS NA ÁREA DAS BACIAS BILLINGS E GUARAPIRANGA

Nas últimas décadas foram incorporadas à nossa base jurídica importantes transformações na busca de uma sociedade mais democrática e de um ambiente - natural e construído - mais sustentável e qualificado. Entre elas consta inicialmente a própria Constituição Federal (1988), que introduz o conceito de Função Social da Propriedade e da Cidade (artigo 5º inciso XXIII e artigo 182). Ainda a Constituição dispõe sobre a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127) e sobre a proteção dos direitos difusos e coletivos (artigo 129 inciso III) - cuja responsabilidade é atribuída ao Ministério Público. No plano das Leis Nacionais o Estatuto da Cidade (Lei n.10.257 de 2001) especifica as formas de aplicação desses conceitos.

Com base nessas possibilidades, teve início, em 2000, um trabalho em parceria entre o Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da Universidade de São Paulo (USP) e o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado de São Paulo. Atualmente o Centro de Apoio fundiu-se ao do Meio Ambiente, constituindo o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Meio Ambiente e Urbanismo.

A proposta é promover, em ocupações já consolidadas - de moradia pobre, irregular e ambientalmente inadequada -, na área de proteção dos mananciais, soluções urbanísticas que sejam ambientalmente sustentáveis e passíveis de regularização jurídica. A proposta é também de, analisando a questão jurídica com os Promotores de Justiça, chegar a projetos urbanísticos, arquitetônicos, paisagísticos que apontem novos padrões possíveis de uso e ocupação do solo em Área de Proteção dos Mananciais, cuja legislação está em revisão, nos termos da Lei Estadual n.9.866 de 1997, que dispõe sobre diretrizes e normas para a proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional do Estado de São Paulo. Cumpre salientar que a lei específica para a Bacia Guarapiranga, abrindo novas possibilidades de implantação e regularização, foi sancionada no final de 2005, estando em processo de regulamentação.

Nessa tarefa, as duas instituições buscaram, a partir do estudo de casos concretos, a) desenvolver soluções urbanísticas para mitigar os prejuízos coletivos nas situações de irregularidade consolidada

e de difícil reversão, melhorando as condições ambientais e permitindo alguma solução ou regularização jurídica; b) a definição de projetos e propostas que facilitem o processo de fiscalização; c) o desenvolvimento de parâmetros que contribuam para a elaboração dos Planos de Bacia, conforme instituído pela Lei n.9.866 de 1997 - Proteção e Recuperação das Bacias Hidrográficas dos Mananciais de Interesse Regional do Estado de São Paulo.

Tais objetivos consubstanciaram-se em tema de trabalho para atividade de pesquisa, extensão e atividade didática, representada por disciplina optativa do Departamento de Projeto da FAU-USP: Moradia Social e Meio Ambiente.

Em 2000 foram estudados dois exemplos: Jardim São Francisco, situado no município de Embu na bacia da Represa do Guarapiranga, que inclui mais de 600 domicílios nos lotes ocupados e na favela às margens do córrego, e Parque Andreense, situado no município de Santo André, nas margens da represa Billings, com cerca de 350 domicílios. Em seguida os trabalhos centraram-se no Sítio Joanhina, em Diadema, com 320 domicílios, e no Parque dos Químicos, em São Bernardo (Figura 1).

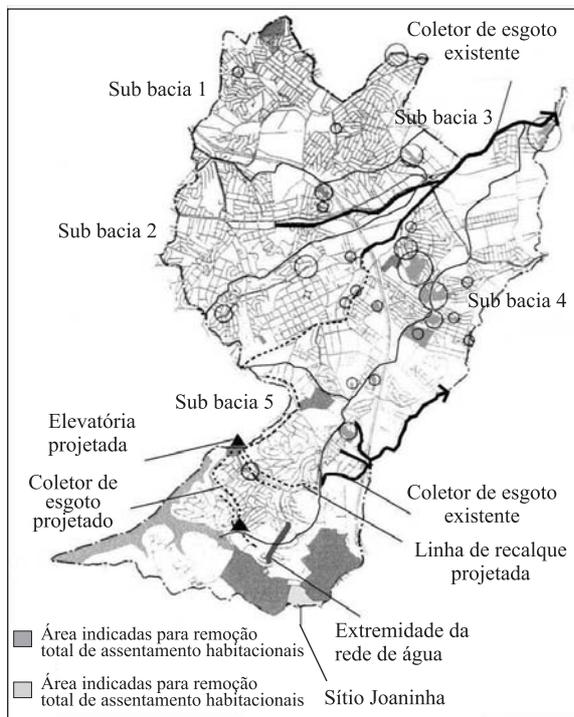


Figura 1. Mapa do Sítio Joanhina em Diadema: inserção no município e localização das redes de infraestrutura.

Fonte: Desenho de Luciana Ferrara, sobre mapa base e informações de diversos setores da PMD.

Tendo claro que na origem dos problemas está a ausência de alternativas habitacionais para a maior parte da população da Região Metropolitana de São Paulo, mas que isso não dispensa a busca de alternativas jurídicas e urbanísticas realistas diante da condição consolidada para tratar situações em que estão envolvidos interesses difusos e coletivos, os estudantes pesquisam e elaboraram propostas com orientação de professores e de profissionais de várias especialidades, buscando soluções não convencionais para os problemas identificados nos loteamentos estudados.

Os estudos partem da análise da inserção do assentamento em relação à área urbana consolidada e localização das redes de infra-estrutura. A avaliação é desenvolvida por microbacia, considerando o posicionamento e a implantação do assentamento e a topografia.

As propostas adotam o princípio de dificultar a expansão para áreas ainda não ocupadas, facilitando assim o processo de fiscalização, que é tão indispensável quanto a oferta de outras alternativas, por meio de programas habitacionais. Os projetos utilizam recursos técnicos simples e de baixo custo e foram desenvolvidos até um estágio ainda preliminar. A partir dos antecedentes, procurar-se-á avançar no sentido do detalhamento técnico e orçamento das obras.

Considerando-se a condição social e o fato de as alternativas propostas promoverem de fato a desagravação da irregularidade (portanto atuarem no *espírito da lei*), representam possibilidade juridicamente aceitável, ainda que os termos estritos da lei não possam ser atendidos.

Desse modo, a função social, conforme determina o Estatuto da Cidade, daquele pedaço de cidade estaria sendo cumprida por garantir abrigo à população que não dispõe de outras alternativas, ao mesmo tempo não prejudicando a reserva de água para consumo urbano.

A proposta é que, desenvolvido o projeto, possa ser estabelecido um Termo de Ajustamento de Conduta, especificando as responsabilidades a serem assumidas por cada um dos envolvidos. A inovação que vem sendo trabalhada na pesquisa, no plano jurídico, não é a proposição da utilização em si do Termo de Ajustamento de Conduta em casos de descumprimento de regulamentação urbanística e ambiental, mas o recurso a ele em situações consolidadas em que haja alternativa técnica que viabilize

“desagravar” o dano e atingir os objetivos previstos na lei nos casos em que seu atendimento efetivo, pela supressão da ocupação existente, seja irreversível por motivos sociais.

A celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta é uma das alternativas à disposição do ministério público em suas atribuições. Como fiscal da lei, cabe ao ministério público, por meio de seus promotores, instaurar procedimento (inquérito civil) para investigar danos a interesses difusos e coletivos. Concluída a investigação e tendo sido apurada existência de dano, pode ser proposta Ação Civil Pública ou um Termo de Ajustamento de Conduta para reparação do dano. Esse último equivale ao reconhecimento, pelo causador do dano, da obrigação de repará-lo ou indenizá-lo e prevê uma sanção para a hipótese de seu descumprimento. Caso não cumpra os termos acordados, a sanção já estabelecida constitui um título executivo extrajudicial, passível de execução imediata. Desse modo, apresenta-se como procedimento mais rápido e vantajoso para todas as partes envolvidas do que uma ação civil pública, nos casos em que, para o descumprimento da lei, não haja previsão de aplicação de sanção direta (como ocorre na maior parte da regulação urbanística).

De um ponto de vista conceitual, pode-se estabelecer a seguinte equivalência: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), que se pretende sugerir para loteamentos ilegais ocupados por população de baixa renda em áreas ambientalmente frágeis, equivaleria ao tratamento que a lei dá às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) (conforme definição presente no Estatuto da Cidade) no âmbito da

Legislação de Uso e Ocupação do Solo. Representam tratamento caso a caso para situações especiais e específicas, nas quais a parte em questão (no caso o morador de baixa renda) é mais frágil no complexo social.

O trabalho produzido na primeira experiência, em 2000, deu origem à exposição “Moradia Social e Meio Ambiente”, disponível em painéis leves e no site do LabHab <www.usp.br/fau/depprojeto/labhab>, que, em breve, apresentará também o produto do trabalho dos anos seguintes. Das atividades em conjunto, resultou um projeto de pesquisa: *Reparação de Dano e Ajustamento de Conduta em Matéria Urbanística*, do qual participaram promotores e representantes de quatro municípios da Região Metropolitana de São Paulo (Embu, Diadema, Santo André e São Bernardo) e da Caixa Econômica Federal. Resultaram também textos incluídos nas publicações *Temas de Direito Urbanístico 3 e 4*, São Paulo, Ministério Público/Imprensa Oficial, 2001 e 2005.

O prosseguimento dos trabalhos prevê o desenvolvimento de projetos-piloto de recuperação ambiental e regularização de assentamentos, considerando não só a área ocupada, mas a totalidade da microbacia que os abriga. Deverá também ampliar e consolidar o repertório de alternativas técnicas disponíveis e de alternativas institucionais e jurídicas para regularização dos assentamentos e respectivos registros.

A imagem do Anexo ilustra alguns procedimentos e princípios considerados para a formulação de propostas.

ANEXO

JARDIM SÃO FRANCISCO, EMBU. PROPOSTAS DESENVOLVIDAS NA DISCIPLINA DE ATELIÊ EM 2000

