

TEXTO DE REFERÊNCIA PARA OFICINA DE TRABALHO AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DA LEGISLAÇÃO DE PROTEÇÃO E RECUPERAÇÃO DE MANANCIAIS NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO¹

Coordenação: Profa. Dra. Maria Lucia Refinetti Martins - Consultoria Técnica

Colaboração: Ana Gabriela Akaishi E Paula Custódio Oliveira -agosto 2014

ÍNDICE

1. PROTEÇÃO DOS MANANCIAIS PAULISTAS – PERSPECTIVA HISTÓRICA

- 1-1- Lei Estadual de Proteção aos Mananciais: conflitos do modelo “ideal” com o padrão de ocupação “real”
 - 1-2- Necessidade de revisão da LPM
 - 1-3- Elaboração das leis específicas das bacias Guarapiranga e Billings
 - 1-4- Leis específicas e tratamento das ocupações existentes: como lidar com o passivo socioambiental existente?
 - 1-5- Possibilidades futuras para a proteção dos mananciais

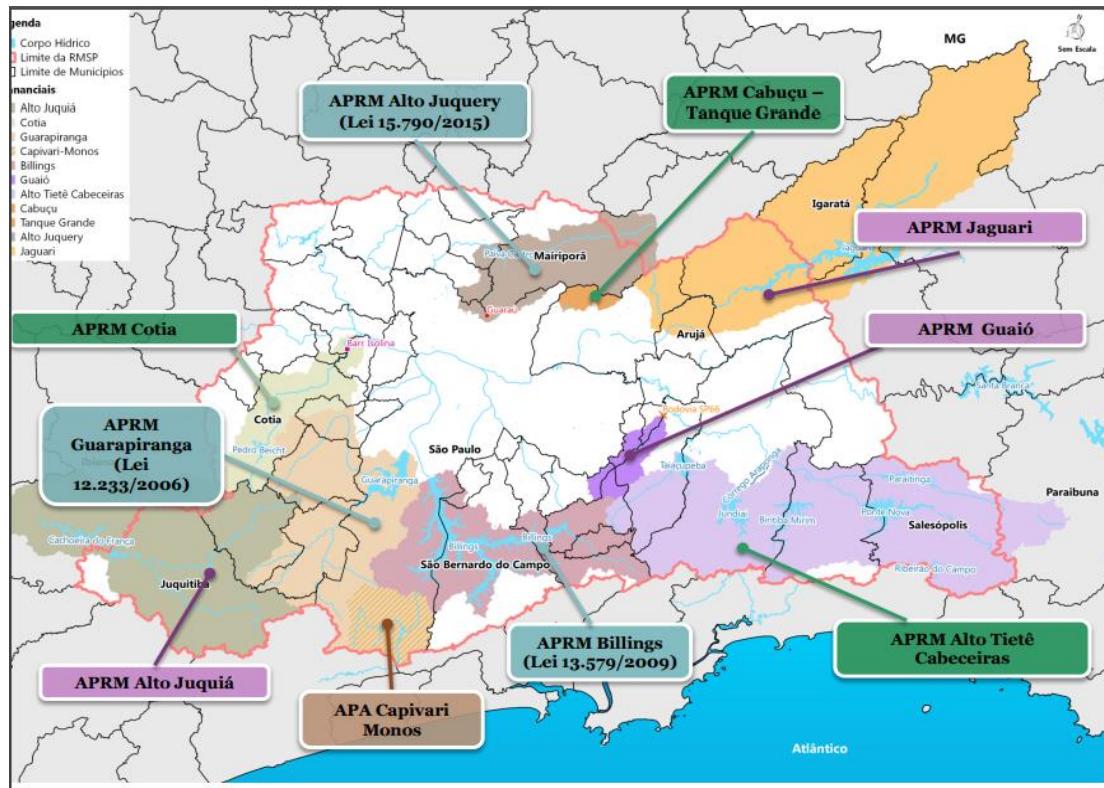
2. DIFICULDADES CORRENTES

- 2-1- Institucional
 - 2-2- Regularização
 - 2-3- Obras novas
 - 2-4- Obras públicas

3. OPORTUNIDADES / QUESTÕES PARA REFLEXÃO

- 3-1-Problemas ou oportunidades
 - 3-2- Meio ambiente e recursos hídricos
 - 3-3- Racionalidade de cada setor
 - 3-4- Gestão pública e participação - o desafio institucional
 - 3-5- Alguns conceitos**
 - 3-6- Possibilidades

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS



¹ APRESENTAÇÃO: O presente texto representa uma contextualização de questões referentes à Legislação de Proteção e Recuperação de Mananciais na Região Metropolitana de São Paulo. Configura-se como apoio ao debate e avaliação do grau e impacto da aplicação desses instrumentos legais, bem como à discussão sobre as dificuldades e as oportunidades de melhoria no arcabouço legal e institucional, com foco na eficácia de planos, ações e controles voltados à proteção e a recuperação da qualidade das águas de mananciais da Região Metropolitana de São Paulo.

1. PROTEÇÃO DOS MANANCIAIS PAULISTAS – PERSPECTIVA HISTÓRICA

Um olhar retrospectivo sobre a legislação estadual voltada especificamente para a proteção dos mananciais remonta a 1975. Desde então, passaram-se quase 40 anos, um período em que o processo de urbanização se transformou, assim como se alterou o quadro de leis, programas e práticas sobre o território das bacias hidrográficas das represas de abastecimento público de água, inseridas na Região Metropolitana de São Paulo. Esse texto, **preparado como subsídio à Oficina de Trabalho proposta pela Unidade de Gerenciamento de Programas da Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos**, busca pontuar as principais mudanças ocorridas, recuperando brevemente os principais momentos de revisão da Lei Estadual de Proteção aos Mananciais (LPMs nº 898/1975 e nº 1.172/1976), passando pela chamada Nova Política de Mananciais – a Lei Estadual nº 9866/1997, até chegar à promulgação das leis específicas de bacias hidrográficas – primeiro da Guarapiranga (2006) e em seguida da Billings (2009). Essa trajetória é relevante para a compreensão dos princípios e paradigmas que embasam cada uma e a atual legislação e prática incidentes em APM. Assim, a **Oficina de Trabalho pretende contribuir com o debate visando a avaliação das atuais leis específicas aprovadas e implementadas**, bem como colaborar com formulações de futuras leis específicas.

1-1-A Lei Estadual de Proteção aos Mananciais: conflitos do modelo “ideal” com o padrão de ocupação “real”

A Lei Estadual de Proteção aos Mananciais (LPM) nº 898/1975 seguida da lei nº 1.172/1976², delimitou as bacias hidrográficas que deveriam ser protegidas para garantir a produção de água e foi promulgada como um dos instrumentos do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI), elaborado num momento em que o planejamento centralizado e controlador era a tônica da ação do Estado brasileiro.

O contexto de formulação dessa legislação era de crescimento populacional na RMSP, o que aumentava a demanda por água, acompanhado do aumento do aporte de poluição nas represas devido ao não tratamento integral de esgotos. A represa de Guarapiranga, construída inicialmente com a finalidade de regular o fluxo volumétrico de água, como parte de um sistema de geração de hidroenergia, passou a ser aproveitada para abastecimento em 1929, como solução emergencial devido a uma forte estiagem ocorrida entre 1924 e 1925, enquanto outros mananciais estavam em obras ou em estudo. A represa Billings, por sua vez, recebeu a poluição industrial das empresas instaladas nas margens dos Rios Tietê e Pinheiros, o que comprometeu a qualidade da água dessa represa que, em 1949, passa a ser utilizada para abastecimento público do ABC paulista. Mas, ao mesmo tempo, mantinha-se a vazão para garantir a geração de energia na Usina de Henri Borden, Serra do Mar abaixo. Nesse período, as soluções para a distribuição e abastecimento público de água eram tratadas de forma predominantemente técnica, sem incorporar aspectos relativos à gestão do uso e ocupação do território e do recurso hídrico.

Frente ao avanço do crescimento horizontal e populacional metropolitano, o principal objetivo da LPM era proteger os mananciais e a água das represas de abastecimento controlando o uso e ocupação do solo nos terrenos localizados nas bacias hidrográficas, por meio do estabelecimento de parâmetros urbanísticos que eram mais restritivos quanto mais se estava próximo ao corpo d’água da Represa³. Assim, pretendia-se controlar a densidade populacional e construtiva da ocupação nas bacias. No entanto, essa proposta de “congelamento” que abrangia 27 municípios, no caso das bacias das represas Guarapiranga e Billings, incidia justamente sobre as áreas na borda de região ocupada e dinâmica, próxima às áreas industriais como, por exemplo, Santo Amaro em São Paulo e a região do ABC.

O controle da expansão da infraestrutura pública foi outra estratégia utilizada para desincentivar o avanço da ocupação. Na definição de parâmetros de ocupação do solo, a LPM considerou apenas a capacidade de autodepuração dos reservatórios, sem incorporar a possibilidade de instalação de sistemas de tratamento de efluentes (ANCONA, 2002). Ou seja, todo o esgoto deveria ser exportado e tratado fora das bacias protegidas, exceto em áreas onde a

² A LPM já foi extensamente debatida e analisada sob diferentes recortes em trabalhos acadêmicos (SÓCRATES; GROSTEIN; TANAKA, 1985; MOREIRA, 1990; MARICATO 1995; TAGNIN, 2000; MARTINS, 2006; FERRARA, 2013) e técnicos, no âmbito estadual e municipal.

³ A lei definiu como de 1^a categoria, não edificáveis, as áreas de preservação permanente, definidas pelo Código Florestal (faixas marginais dos córregos), áreas com declividade superior a 60%, a faixa de 50 metros ao redor do reservatório e áreas cobertas com vegetação primitiva. As áreas edificáveis, chamadas de 2^a categoria, subdividiam-se em classes A, B e C. As áreas de classe A são as que já estavam arruadas e ocupadas na data da promulgação da lei e apresentavam densidade superior a 30hab/ha. As áreas de classe B tinham parâmetros definidos a partir de cálculo e planilha constantes na lei. E as áreas de classe C eram as que não estavam compreendidas entre as de classe A e B.

implantação da rede era inviável como, por exemplo, em situações de áreas isoladas da malha urbana, ou de difícil transposição da topografia⁴ (art. 23 da lei nº 1.172/1976).

A proteção de áreas vegetadas, corpos d'água e nascentes, também estava relacionada ao controle do uso e ocupação do solo. De fato, a LPM atribuiu ao proprietário privado a responsabilidade e os encargos da proteção, pois o Estado já não utilizava mais o instrumento da desapropriação de bacias como medida de proteção de mananciais, como fez no início do século XX. Quanto ao uso residencial, os parâmetros adotados estabeleceram um padrão idealizado de ocupação do solo ao permitir somente a existência de grandes lotes (de no mínimo 500m²) e residências unifamiliares⁵, do tipo chácaras, além de aumentar as restrições de outros usos das propriedades particulares. Ao mesmo tempo, estava em curso a abertura de loteamentos irregulares e ocupações de favelas, que se intensificaram do final dos anos 1980 aos anos 1990 nas bacias Guarapiranga e Billings, como resultado da insuficiente provisão habitacional por parte do Estado, a crise econômica, o aumento do desemprego, o comprometimento da renda familiar com o aluguel (seja em favelas ou cortiços), fez com que o loteamento popular se constituísse como uma alternativa para o acesso à moradia. Dessa forma, a lei aplicou um modelo abstrato sobre uma dinâmica real de ocupação do solo que ocorria ao contrário dos propósitos de preservação que objetivava.

Um aspecto positivo da avaliação LPM foi ela ter contido a expansão das indústrias nas áreas protegidas. Para isso, corroborou o zoneamento industrial e o controle sobre esse tipo de atividade econômica de maior porte. Já outras atividades, como a mineração, foram menos controladas. Há que se notar também que os parâmetros urbanísticos estabelecidos para cada categoria eram de difícil aplicação por parte das prefeituras, devido aos complexos cálculos e tabelas que se diferenciavam dos zoneamentos homogêneos utilizados até então, pela legislação urbanística (ANCONA, 2002).

A lei vigorou por muito tempo como um instrumento isolado, ou seja, não havia um sistema de gestão ao qual pudesse se articular. Também não se integrava a uma política pública de desenvolvimento urbano, territorial de âmbito regional e habitacional mais abrangente. Ao contrário, ela supervalorizou o controle por meio da fiscalização e dos processos de licenciamento de projetos pelos órgãos estaduais responsáveis pelo controle ambiental que, com o tempo se mostraram falhos ou insuficientes (FERRARA, 2013, p.259).

1-2-A NECESSIDADE DE REVISÃO DA LPM

Durante a década de 1980, uma série de fatores impulsionou a necessidade de revisão da LPM, dentre os quais podem ser citados a piora na qualidade da água dos reservatórios, a falta de saneamento, os problemas de saúde pública e o aumento da demanda por moradia de interesse social. Essas questões demandavam ações dos governos municipais e estadual que ainda eram restringidas pela legislação incidente, tornando necessária sua revisão.⁶

Já no final dos anos 1980, os conflitos provocados pelas ocupações e loteamentos irregulares também pressionavam em grande medida a revisão da LPM. Essa situação foi encaminhada de diferentes formas pelas prefeituras cujo território se insere nas bacias Guarapiranga e Billings.

O município de São Paulo, por exemplo, a partir de 1989, elaborou o *Plano de Preservação e Manejo da Área do Município de São Paulo* para área correspondente à APM Guarapiranga e Billings e dos rios Capivari e Monos. Além disso, foi criado o Grupo Executivo de Urbanização de Favelas (GEUFAVELAS) na Secretaria de Habitação de São Paulo, com recursos do PROFAVELA que estabeleceu, em conjunto com a Sabesp, normas especiais para intervenção em áreas de favelas criando critérios para urbanização fora dos padrões habituais da concessionária. E a diretriz de intervenção de HABI⁷ na Zona Sul era selecionar prioritariamente áreas cuja proximidade de corpos d'água compromettesse a qualidade da água do manancial, particularmente na Bacia da Guarapiranga (UEMURA, 2000,

⁴ *Nessas situações, a lei definia a necessidade de tratamento biológico, e desinfecção do esgoto, e tratamento no nível primário, no mínimo, seguido de infiltração ou irrigação subsuperficial, assegurando a proteção do lençol freático (art. 23 da lei nº 1.172/1976).*

⁵ *Para uma explicação detalhada sobre os parâmetros de densidade e classificação das áreas definidas pela LPM ver MARCONDES (1999)*

⁶ *A continuidade do debate sobre a revisão da LPM durante a década de 1990, enfocando os aspectos políticos, pode ser vista em Ancona (2002).*

⁷ *Divisão regional da SEHAB/PMSP.*

p.62). A fiscalização passa a ter um programa específico com a criação do SOS Mananciais⁸, que integrou a atuação de técnicos e fiscais do Estado, Prefeitura, polícia florestal, representantes da SMA e Sabesp.

Em 1989 foi previsto na Constituição Estadual de São Paulo, artigo 46 das Disposições Transitórias, um prazo de três anos aos Poderes Públicos Estadual e Municipais para adoção de medidas para impedir o bombeamento de águas poluídas para o reservatório Billings considerando que, apesar dos múltiplos usos do reservatório a prioridade seria o abastecimento público de água.

Em 1990 ocorre uma floração de algas na Represa da Guarapiranga devido à concentração de fósforo e nitrogênio presentes nos esgotos, aumentando o processo de eutrofização. O gosto e odor da água tornam-se perceptíveis ao consumidor, que passa a questionar a Sabesp, e o problema chega a ser debatido publicamente na mídia.

Em 1992, foi criado o Programa de Saneamento Ambiental da Bacia da Guarapiranga (Programa Guarapiranga), sob coordenação da Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos, tendo como parceiros e executores a Secretaria do Meio Ambiente, a Sabesp, a CDHU e a Prefeitura do Município de São Paulo, com participação dos Municípios de Itapecerica da Serra, Embu das Artes e Embu Guaçu. O programa contou com recursos orçamentários do governo de São Paulo, da Prefeitura do Município de São Paulo e de um aporte financeiro do Banco Mundial, por meio de um acordo de empréstimo com o Estado de São Paulo (SSRH, 2014).

O Programa agregou e aprimorou a experiência de urbanização de favelas em áreas protegidas que estava em curso. Diante da ausência de normas que possibilitassem o licenciamento ambiental do Programa Guarapiranga, ele foi objeto de EIA/RIMA⁹ e a autorização para a execução de obras foi acompanhada pelo contrato de financiamento, que garantia sua efetivação. (ANCONA, 2002, p.308).

O Programa Guarapiranga foi inaugural como intervenção do poder público em assentamentos precários em áreas de mananciais, e exerceu influência sobre a revisão da Lei Estadual de Proteção aos Mananciais e programas subsequentes.

Paralelamente à elaboração do Programa Guarapiranga, em 1991, no nível estadual, foi criado o Sistema Integrado de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SIGRH), instituindo uma nova Política Estadual dos Recursos Hídricos. O novo sistema de gestão estruturou-se com a criação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH), de órgãos colegiados – os Comitês e Subcomitês de bacias hidrográficas, e do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO). Dentre seus princípios básicos estavam a descentralização administrativa, a participação tripartite e o entendimento da água enquanto um bem público de valor econômico. A lei também estabeleceu a obrigatoriedade de realização de Planos de Bacias visando a articulação das ações e a maximização de recursos financeiros no setor hídrico; definiu a prioridade do uso da água para abastecimento público e o uso múltiplo dos recursos hídricos (CARMO; TAGNIN, 2001, p.428). Nesse mesmo período, as competências para aplicação da Lei Estadual de Proteção dos Mananciais passaram para a Secretaria do Meio Ambiente (Decreto Estadual nº 33.135/91. (ANCONA, 2002).

Em 1993, com a piora da qualidade da água e sob a pressão de ambientalistas, determina-se a paralisação do bombeamento das águas poluídas do Rio Pinheiros para a Represa Billings, conforme estabelecido na Constituição Estadual de São Paulo de 1989. Mesmo com uma melhora na qualidade da água, o tema da revisão da LPM continuava em pauta, devido à extrema precariedade social e ambiental das ocupações.

Em 1995 o Governo do Estado criou a Comissão Especial de Revisão da Legislação de Proteção aos Mananciais, coordenada pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente¹⁰. A revisão da LPM encontrou resistência dos grupos ambientalistas, de setores da academia e de entidades de classe, como a OAB-SP, que temiam a ocupação de novas áreas caso as restrições fossem flexibilizadas (ANCONA, 2002). Mas, nesse momento, também se observa a formação de grupos que discutiam a necessidade de compatibilizar a preservação com a ocupação existente (POLLINI, 2011). Ao contrário do período anterior, a década de 1990 é marcada por um intenso debate acerca de políticas e instrumentos, pela formalização do SIGRH, dos subcomitês, com o objetivo de propor alternativas ao conceito de proteção integral, dada a inviabilidade do modelo anteriormente adotado.

⁸ *O SOS Mananciais foi criado pela portaria nº 237 de 22/07/91. O grupo mantinha um escritório-piloto na Capela do Socorro – escritório regional da Sabesp, localizado na área de proteção*

⁹ *Estudo de Impacto Ambiental seguido de Relatório de Impacto Ambiental, contratado pela Secretaria de Energia e Saneamento.*

¹⁰ *A Comissão Especial de Revisão da LPM era coordenada pela SMA e integrada pela Cetesb, Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE), Sabesp, Eletropaulo, Emplasa, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), Secretaria de Economia e Planejamento e Procuradoria-Geral do Estado.*

No que tange os conflitos decorrentes das ocupações irregulares, muitos casos foram investigados pelo Ministério Público por meio de Inquéritos Civis e, diante da ineficácia dos pedidos de desfazimento integral devido à grande dimensão das ocupações e seu negativo impacto social, passaram a ser elaborados Termos de Ajustamento de Conduta (TAC). Os TACs se constituíram como instrumento para superar algumas situações nas quais a regularização era inviável se aplicado o exigido para regularização nos termos da Lei 6766/79 (lei federal referente a parcelamento do solo) e Lei de Proteção aos Mananciais vigente. Nesse sentido, tiveram como objetivo promover a construção de soluções negociadas, envolvendo os responsáveis pelo parcelamento irregular, prefeitura, estado e moradores, viabilizando projetos que garantissem a permanência da população em situação digna, ao mesmo tempo em que obras de urbanização e compensações ambientais fossem realizadas minimizando a poluição afluente à represa (MARTINS, 2006).

Empenho conjunto da Prefeitura de São Paulo e Secretaria de Meio Ambiente do governo estadual impulsionou a revisão da LPM. Desse processo resultou a Lei Estadual nº 9.866/97, chamada de Nova Política de Mananciais, que incorporou a gestão democrática de bacias hidrográficas conforme a Lei nº 7.663/91 (os Comitês e Subcomitês de bacias tripartites¹¹), estabelecendo a obrigatoriedade da formulação de leis específicas por bacia, voltadas à realidade de cada uma delas, e definiu áreas de intervenção, reconhecendo a diversidade de ocupações e usos presentes nas bacias¹². Apesar de alterar o enfoque da gestão das áreas de proteção, não revogou a LPM. Mas permitiu situações de exceção para viabilizar a implantação de infraestrutura nas áreas que estivessem comprometendo a qualidade ambiental, por meio do Plano Emergencial (art. 47 da Lei nº 9.866/97).

O Plano Emergencial foi o que tornou possível muitas prefeituras definirem áreas a serem urbanizadas enquanto não se aprovavam as Leis Específicas. Esse plano significaria a ampliação de infraestrutura de saneamento nas áreas mais precárias, principalmente para a Bacia da Billings que não recebia investimentos semelhantes aos do Programa Guarapiranga. Entretanto, nem todas as áreas indicadas foram contempladas por obras de urbanização e saneamento.

O próximo passo seria, então, a elaboração de leis específicas que considerassem as especificidades de cada bacia hidrográfica, pois os parâmetros vigentes ainda eram os da LPM, com exceção das áreas demarcadas no Plano Emergencial, o que dificultava a intervenção nos assentamentos precários. Ao mesmo tempo, se por um lado a Lei nº 9866/97 avançou em termos conceituais reconhecendo as diferenças entre o passivo existente nas áreas ocupadas e a necessidade de proteger áreas não ocupadas, na prática, não se avançou em políticas de proteção, com o incentivo e promoção de usos compatíveis garantindo a manutenção de áreas estratégicas para a produção de água.

1-3-A ELABORAÇÃO DAS LEIS ESPECÍFICAS DAS BACIAS GUARAPIRANGA E BILLINGS

Desde 1992, a urbanização de favelas e loteamentos irregulares situados na Bacia da Guarapiranga, por meio do Programa Guarapiranga, tinha como argumento central que a manutenção da população era possível com a melhora da condição de saneamento. E cabe ressaltar que essa diretriz orientou o desenvolvimento de estudos técnicos consubstanciados no Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental (PDPA) da Guarapiranga (1995), que visavam melhor compreender o impacto da ocupação sobre a qualidade da água do reservatório e, a partir disso, desenvolver instrumentos que pudessem conciliar a qualificação dos assentamentos por meio do saneamento e ao mesmo tempo recuperar a qualidade da água afluente para a represa, além de outros aspectos (FERRARA, 2013).

Diante da extensa e densa ocupação na porção Norte da bacia e da inviabilidade econômica e política da remoção integral das ocupações, os estudos desenvolvidos voltaram-se para a elaboração de modelagens matemáticas visando relacionar cenários de ocupação e diferentes usos do solo com a geração de carga de poluente (Fósforo). Considerando também a utilização dos sistemas de esgotos, o modelo de correlação uso do solo/dejeto de fósforo/qualidade da água denominado MQUAL, definiu uma carga-meta máxima, ou seja, a quantidade de fósforo que o reservatório suportaria.

¹¹ *O Subcomitê Cotia-Guarapiranga foi instalado em setembro de 1997 com 33 membros. E o Subcomitê Billings-Tamanduateí foi instalado em dezembro de 1997 com 24 membros. Os principais temas tratados eram os conflitos em APM e a destinação dos recursos do FEHIDRO (ANCONA, 2002, p.300).*

¹² *Áreas de Restrição à Ocupação (ARO): além das definidas pela Constituição do Estado e por lei como de preservação permanente, são aquelas de interesse para a proteção dos mananciais e para a preservação, conservação e recuperação dos recursos naturais; Áreas de Ocupação Dirigida (AOD): são as de interesse para a consolidação ou implantação de usos rurais e urbanos, desde que atendidos os requisitos que garantam a manutenção das condições ambientais necessárias para a produção de água em quantidade e qualidade para o abastecimento das populações atuais e futuras; Áreas de Recuperação Ambiental (ARA): são aquelas cujos usos e ocupações estejam comprometendo a fluidez, potabilidade, quantidade e qualidade dos mananciais de abastecimento público e que necessitem de intervenção de caráter corretivo.*

A concepção do MQUAL foi a base da Lei Específica da Guarapiranga, e para se atingir a carga-meta no reservatório, definiu carga-meta por sub-bacias e por município, e seu monitoramento ao longo do tempo, com revisões periódicas, conforme as atualizações do PDPA.

Além do MQUAL, a LE-Guarapiranga definiu parâmetros urbanísticos que variam conforme as áreas de intervenção, delimitadas em mapa que determina o zoneamento da bacia. A LE-Guarapiranga também criou: um Sistema de Planejamento e Gestão da APRM-G composto por um órgão colegiado¹³, um órgão técnico¹⁴ e órgãos e entidades da administração pública estadual e municipal e um Sistema de Monitoramento da Qualidade Ambiental da APRMG.

Uma das discussões centrais que esteve presente durante a elaboração dessa lei, que contou com forte participação do movimento social no Sub-Comitê de Bacia Cotia-Guarapiranga foi a necessidade de se garantir a possibilidade de regularização fundiária e urbanística dos assentamentos precários de interesse social. O reconhecimento dessa situação se deu por meio do instrumento do PRIS – Programa de Recuperação de Interesse Social e, nas áreas onde não se trata de interesse social, aplica-se o PRAM – Programa de Recuperação Ambiental em Mananciais.

Nos PRIS, a instalação de infraestrutura de saneamento, particularmente nos assentamentos precários, passa a ser entendida e, mais do que isso, legalmente definida, como condição de recuperação dos mananciais (FERRARA, 2013). Entretanto, as críticas quanto ao seu papel indutor de ocupação e, portanto, comprometedor da qualidade do manancial, continuam em voga, porém, sem um equacionamento claro, principalmente porque a lei ainda não distingue a diversidade de ocupações existentes e a necessidade de seu tratamento diferenciado, caso a caso .

Após um longo processo de elaboração, a Lei estadual nº 12.233, foi promulgada em 16 de janeiro de 2006 – a Lei Específica Guarapiranga, que define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga APRM-G. O Decreto nº 51.686 que a regulamentou foi promulgado em 22 de março de 2007.

Apesar do resultado final da LE-Billings seguir a estrutura da LE-Guarapiranga, o processo de discussão de sua elaboração apresenta premissas diferenciadas das adotadas na LE-Guarapiranga. Na Billings, os estudos iniciais sobre adegradação dessa bacia hidrográfica consideravam uma leitura regional da questão dos mananciais e não só as questões específicas tratadas no recorte da bacia hidrográfica. Essa perspectiva regional estava presente no *Termo de Referência para o Programa de Recuperação Ambiental da Bacia da Billings* (TR-Billings), documento coordenado pela SMA e financiado pela Sabesp, em 1999.

Em seguida, o governo do estado instituiu o Projeto Billings, com o objetivo dedesenvolver as ações previamente identificadas no Termo de Referência (SÃO PAULO, 2002). O cerne de suas proposições era conseguir, por meio de ações combinadas e multiescalares, reorientar o crescimento urbano para fora da Bacia da Billings, pautando ações simultâneas de recuperação e proteção. Isso expressava uma mudança de paradigma, ou seja, a recuperação ambiental e qualificação da ocupação precária existente passava a ser considerada como medida de proteção, do mesmo modo que as alternativas de usos econômicos nas áreas não ocupadas intensamente e mais preservadas da bacia. Contudo, essa principal orientação do Projeto Billings não teve prosseguimento nas discussões para a elaboração da lei específica da Billings, apesar de algumas de suas ações terem sido parcialmente implementadas. Nesse período, o próprio processo de elaboração da lei específica da Billings não obteve amparo político para dar continuidade àquela orientação.

Em contraponto, os municípios tinham grande interesse em manter os trabalhos e pressionar pela alteração da LPM na Billings. O Consórcio Intermunicipal do Grande ABC contratou a consultoria da Fundação para o Desenvolvimento da Unesp (FUNDUNESP) que elaborou as “Diretrizes para a Lei Específica e o Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental (PDPA) da Área de Proteção aos Mananciais (APRM) Billings-Tamanduateí”, recuperando conteúdos dos estudos anteriores com o objetivo de subsidiar os municípios para que eles formulassesem uma minuta de lei específica e, em seguida, a colocassem em debate no Sistema de Recursos Hídricos¹⁵. Mas o PDPA da Billings não chegou a ser sistematizado e concluído naquele momento. Ao mesmo tempo, o Município de São Paulo passa a integrar o grupo de discussão e traz a experiência da elaboração da minuta de LE-

¹³ O órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo é o Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê - CBH-AT, ou o Subcomitê Cotia-Guarapiranga.

¹⁴ O órgão técnico do Sistema de Planejamento e Gestão da APRM-G será a Agência de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê através de seu escritório regional.

¹⁵ Informação verbal conforme entrevista de Patrícia Lorenz, concedida à autora em 26/07/2012.

APRM Guarapiranga, que havia sido concluída em 2000, contribuindo para que esse modelo fosse replicado na Billings.

Durante a década de 2000, outras iniciativas da sociedade civil incrementaram e impulsionaram o debate político e técnico sobre o destino da Bacia da Billings e sua legislação, produzindo conteúdos de forma participativa, em paralelo aos estudos técnicos contratados pelo Estado¹⁶. Essas contribuições foram relevantes tanto para explicitar questões técnicas e políticas que estavam em jogo, subsidiando a participação da sociedade civil no processo, quanto para interferir no processo de sua elaboração inserindo pautas da sociedade civil no debate.

Em 2009, após o processo de discussões que ocorreu no âmbito do Subcomitê Billings-Tamanduateí, foi promulgada a Lei nº 13.579/2009, que Define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings – APRM-B, regulando a ocupação, preservação e recuperação desse manancial.¹⁷

1-4-AS LEIS ESPECÍFICAS E O TRATAMENTO DAS OCUPAÇÕES EXISTENTES: COMO LIDAR COM O PASSIVO SOCIOAMBIENTAL EXISTENTE?

Os assentamentos precários (favelas e loteamentos irregulares) em áreas de proteção aos mananciais têm sido objeto de investimentos em saneamento e urbanização desde o Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga, iniciado em 1992¹⁸. Com o fim do financiamento do Banco Mundial, novos arranjos foram criados para garantir a continuidade do Programa, a partir de 2000. A Prefeitura de São Paulo ampliou as obras para a Bacia da Billings. No âmbito Estadual, foi proposto que o Programa passasse a abranger cinco sub-bacias da Bacia do Alto Tietê: Guarapiranga, Billings, Alto Tietê-Cabeceiras, Juqueri-Cantareira e Alto e Baixo Cotia, sendo por isso denominado de Programa de Saneamento Ambiental dos Mananciais do Alto Tietê(Programa Mananciais). O acordo de empréstimo desse Programa foi firmado em 2010 com o Banco Mundial. Além disso, o Governo Federal também aportou recursos para urbanização de assentamentos precários por meio do chamado PAC Mananciais.

Mas além da intervenção física, cuja experiência já se acumula há 22 anos com a realização do Programa Mananciais, não havia instrumentos disponíveis para a regularização fundiária em suas diversas dimensões – registral, urbanística e ambiental. Nessa perspectiva, as Leis Específicas previram essa possibilidade por meio dos PRIS - Programas de Recuperação de Interesse Social. O PRIS consiste na reunião de um conjunto de medidas e intervenções voltadas para a recuperação ambiental e regularização fundiária de aglomerados urbanos irregulares, considerados assentamentos habitacionais de interesse social desprovidos de infraestrutura, ocupados por população de baixa renda e localizados em Áreas de Recuperação Ambiental – ARA 1. Os PRIS devem ser previamente identificados pelo poder público municipal, como áreas de ZEIS nos termos do previsto no art. 2º da Lei 10.257/01 e na alínea b, inciso VII art. 47 da Lei Federal nº 11.977/2009. Elaborados e implantados sob responsabilidade dos órgãos e entidades do Poder Público das três esferas de Governo, podem decorrer de parcerias mediante responsabilidade compartilhada com as comunidades locais, organizadas, responsável pelo parcelamento e/ou proprietário da área (CETESB, 2014)

¹⁶ *Alguns exemplos podem ser destacados. Em 2004, foi publicada a experiência da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional em parceria com a Prefeitura de Santo André no projeto GEPAM - Gestão Participativa em Áreas de Mananciais, que contou com a participação da Universidade de São Paulo. O Instituto Socioambiental realizou, em 2006, o “Projeto: Avaliação da Implementação das propostas de ação e recomendações resultantes do Seminário Billings 2000”, que resultou na produção de informações técnicas necessárias à elaboração da Lei Específica e, em 2008, lançou a publicação “Contribuições para a elaboração de leis específicas de mananciais: o exemplo da Billings” (ISA), que apresentou uma apreciação crítica sobre os pontos frágeis da minuta de Lei Específica, principalmente no que se refere às áreas de expansão urbana em áreas não ocupadas.*

¹⁷ *O trâmite de encaminhamento do projeto de lei à sua aprovação teve início em setembro de 2008. Em junho de 2009, foram feitas emendas aglutinativas ao projeto de lei e finalmente foi aprovado como Lei nº 13.579 de 13/07/2009. Define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings - APRM-B, e dá providências correlatas. 5) O Decreto nº 55.342, de 13 de janeiro de 2010 - Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.579/2009.*

¹⁸ *O Programa Guarapiranga foi elaborado em parceria com a Sabesp, coordenado pela Secretaria Estadual de Energia e Saneamento e criado pelo Decreto Estadual nº 33.266 de 15/05/91. A proposta foi aprovada pelo Banco Mundial em dezembro de 1992. Por meio do Decreto nº 34.682/92, foi nomeado um grupo técnico para a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental, que deu origem ao RIMA – Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente, para subsidiar o licenciamento ambiental do Programa.*

Da forma como o PRIS está definido, propõe recuperar, gradualmente, um passivo social e ambiental que há muitos anos ficou restringido pela Lei de Proteção aos Mananciais, a não ser em situações de exceção nos casos considerados no Plano Emergencial, conforme a Lei nº 9866/1997.

Contudo, os procedimentos para que o PRIS fosse licenciado não estavam definidos nas Leis específicas quando promulgadas. E, apesar do aparente consenso sobre a importância de implementá-los, no momento em que as prefeituras passam a demandar o processo de licenciamento no DUSM até novembro de 2009 e a partir de então na Cetesb, e as definições das LEs e dos respectivos decretos passam a ser operacionalizadas e melhor detalhadas, surgem algumas interpretações díspares, com consequências importantes para o andamento dos projetos de urbanização.

Em junho de 2011, a Cetesb lançou um “**Manual para elaboração de PRIS**”, com procedimentos para orientar as prefeituras. Muitos desses procedimentos foram contestados por gestores municipais pois consideraram o processo de licenciamento de alto custo financeiro, lento, e com aspectos burocráticos inadequados e excessivos, como identificado na pesquisa (FERRARA, 2013, p. 314). Esse debate resultou na criação de um grupo de trabalho¹⁹ para acertar procedimentos específicos para os casos de PRIS, o que resultou na publicação da resolução SMA nº 25 de 10/04/2013, que disciplina seu licenciamento ambiental, no âmbito da Legislação Estadual de Proteção e Recuperação dos Mananciais das Bacias Hidrográficas dos Reservatórios Billings e Guarapiranga. Apesar de muitos pontos terem sido consensuados, ainda há divergências que merecem ser mais bem debatidas em relação às exigências e atribuições dos órgãos licenciadores no processo de licenciamento.

No PRIS não há exigência de cumprimento de parâmetros urbanísticos básicos, mas devem ser atendidos a taxa de permeabilidade e o índice de área vegetada. O poder público deve aferir o abatimento de cargas poluidoras geradas pela intervenção, simulada com a ferramenta Modelo de Correlação entre o Uso do Solo e a Qualidade da Água - MQUAL, após as obras²⁰. Cabe observar que essa aplicação do MQUAL não está presente para novos usos a serem instalados na bacia, tornando a lei mais exigente em áreas de interesse social. Além disso, a regularização fundiária poderá ser efetivada após confirmada a execução das obras e ações urbanísticas e ambientais, e será finalizada após comprovação de dois anos da manutenção das obras de saneamento ambiental.

Se, por um lado, a flexibilização de parâmetros é um reconhecimento de que os parâmetros da cidade formal não se aplicam no contexto dos assentamentos precários, que são construídos à margem da lei; por outro lado, o objetivo da regularização é melhorar a qualidade ambiental e urbanística dos assentamentos. Ou seja, deve-se prover melhoria ambiental ainda que fora dos padrões gerais da cidade formal, o que requer projetos específicos. Este tem sido um debate relevante presente no meio técnico e acadêmico, no sentido de se criar referências mínimas para se aferir qualidades que não estão explicitadas nas leis específicas, buscando, na medida do possível, que princípios de projeto **sejam considerados tais como:** 1-o conjunto do ganho ambiental e da redução do dano; 2-o tratamento dos corpos d'água e nascentes; 3-o aumento de área permeável; a solução de situações de risco (por meio de remoção com relocação de moradias ou execução de obras); 4-a adequada instalação de sistemas de saneamento; o controle da poluição difusa; 5-a implantação de sistemas de drenagem compensatória quando aplicáveis; 6-o controle do assoreamento dos corpos d'água; a melhoria do sistema viário e da mobilidade urbana; 7-a construção de áreas coletivas, públicas e verdes;8- o controle das áreas de borda do assentamento. A consideração desses princípios de projeto deve decorrer da avaliação das características e dos diferentes graus de consolidação dos assentamentos, caso a caso (FERRARA, MARTINS, 2014).

Outro aspecto que merece ser mencionado quando se visa avaliar a efetividade da legislação refere-se à **gestão da bacia hidrográfica e sua relação com o desenvolvimento territorial**, que demanda a integração de diferentes MUNICÍPIOS. Esse ponto não avançou na prática, apesar do desenho do sistema de planejamento e gestão estar enunciado nas Leis Específicas.

¹⁹ Criado pela Resolução SMA 07/2012 para disciplinar o licenciamento ambiental na APRM-B.

²⁰ Conforme artigo 14, parágrafo 3º, do decreto nº 55.342/2010.

1-5- POSSIBILIDADES FUTURAS PARA A PROTEÇÃO DOS MANANCIAIS

Quando se amplia a escala de análise para a bacia hidrográfica, nota-se que ainda há porções consideráveis a serem protegidas. Nesse sentido, além de lidar com um passivo socioambiental, que se torna a cada década mais complexo, é necessário assumir uma posição pró-ativa sobre o que pode e o que deve ser incentivado nas áreas não ocupadas.

Além da fiscalização integrada e dos instrumentos de planejamento territorial como plano diretor e plano de bacia, a Lei Específica prevê instrumentos que visam incentivar a produção hídrica como: a cobrança pelo uso da água, ou seja, a cobrança pela utilização dos recursos hídricos do domínio do Estado de São Paulo disciplinada pela Lei nº 12.183/05; o pagamento por serviços ambientais e outros mecanismos de incentivo financeiro, fiscal ou creditício, na forma definida em regulamento próprio; e formas de compensação de municípios nos quais territórios protegidos inibam o desenvolvimento econômico, não regulamentadas.

Mas a compensação em dinheiro, ainda que revertida em projetos de recuperação ou proteção, não é suficiente para se garantir que o poder público e proprietários privados mantenham áreas vegetadas e protegidas. Nesse sentido, é preciso que se pesquise e indique condições e usos compatíveis com a proteção e recuperação dos mananciais, que se tornem alternativa econômica ao parcelamento e desmatamento do solo (MARTINS, 2006, p. 121).

Atividades econômicas vinculadas a produção agrícola sem utilização de agrotóxicos como a agricultura orgânica, a produção de mel, manejo de flores e frutos da mata atlântica e a piscicultura tem sido experimentadas em alguns municípios como Santo André e São Paulo, e tem se mostrado adequados. No entanto, dependem de incentivos e linhas de financiamento que viabilizem a produção e distribuição dos produtos, promovendo a ampliação dessas alternativas que também dependem de acompanhamento técnico. Trata-se da promoção de um ambiental “rural moderno”, com infraestrutura adequada e de baixo impacto, à luz do que se propõe no novo Plano Diretor Estratégico de São Paulo, aprovado em 2014. A atividade de turismo ecológico também pode ser considerada uma alternativa, desde que articulada a uma rede de serviços comprometida com a proteção.

Assim, segundo Martins (2006), as proposições para uso sustentável em mananciais pautam-se em: conter a expansão nessas áreas, propiciar ganhos ambientais, contribuir para a inclusão social e para a melhoria de renda das populações locais.

Essas atividades econômicas não excluem a possibilidade do poder público adquirir áreas para a criação de parques ou definir unidades de conservação ou de proteção ambiental além das existentes, o que precisa ser planejado no contexto da bacia hidrográfica, definindo-se as áreas estratégicas para a proteção e produção de água.

Temas como esses, pouco definidos ou regulamentos nas atuais Leis Específicas, podem ser considerados nas suas revisões, de forma a amparar novas políticas e programas de proteção com usos compatíveis mais efetivos.

2. DIFICULDADES CORRENTES

Relacionam-se a seguir dificuldades e dúvidas colhidas em pesquisa inicial junto a municípios inseridos nas bacias hidrográficas Guarapiranga e Billings. A apresentação segue por temas, sendo algumas das questões presentes em mais de um município, outras específicas de um único caso.

2-1-INSTITUCIONAL

Enfraquecimento dos quadros técnicos municipais – o que implica na necessidade de contratação de serviços terceirizados. Ao mesmo tempo, há dificuldades com licitação e contrato: problemas de qualidade do projeto urbanístico contratado.

Em vários casos, os procedimentos, tanto para regularização quanto para obras novas, são repartidos entre várias secretarias, algumas vezes com difícil interlocução.

Falta de sistema de informação mais potente, num quadro de operação descentralizada gera dificuldade de visualização do conjunto. O problema não é a descentralização mas sim, a carência de um melhor sistema de informação, mais integrado.

2-2-REGULARIZAÇÃO

Necessidades de melhor definir diferentes características de PRIS, considerando diferentes situações em que precisa ser aplicado:

- regularização urbanística;
- regularização fundiária;
- áreas vazias.

Considerar situações em que o loteamento é regular mas há/houve subdivisão dos lotes.

Casos equivalentes que dando entrada em diferentes agências têm diferentes desdobramentos.

Dificuldades decorrentes da transição quanto à forma de licenciamento.

Entendimento e designação de PRIS variável conforme o município.

Articular as categorias da lei específica com as categorias do Plano Diretor e da legislação de uso e ocupação do solo.

Atual restrição de acesso ao PAC sendo necessário recorrer ao MCMV, com suas limitações.

Para os parcelamentos que tiveram suas obras licenciadas no âmbito do Programa Mananciais, na década de 90, ainda há dúvida sobre a equivalência da licença obtida (LP, LI, LO). Áreas que tiveram infraestrutura implantada nessa época estão aguardando definição de como atuar.

A maior dificuldade enfrentada nas regularizações de parcelamentos em área de mananciais tem sido os casos não enquadrados como ARA 1 – Área de Recuperação Ambiental 1. Mesmo havendo um entendimento de que bastaria que a área fosse demarcada como ZEIS para dar entrada no PRIS, e posteriormente ser enquadrada como ARA, essa interpretação nem sempre é aceita.

Dificuldades de enquadramento dos casos nos campos disponíveis no formulário eletrônico de licenciamento.

2-3-OBRAS NOVAS

Falta de clareza da articulação entre alvará municipal e alvará metropolitano, sem clara definição da rotina de encaminhamento, muitas vezes correndo em paralelo.

A aprovação e licenciamento não acontece sem a CETESB, por mais que nas Leis Específicas existam atribuições municipais, no que tange à aprovação de empreendimentos. Mesmo que não estejam no enquadramento padrão, sempre há alguma restrição ambiental (exemplo: APP).

2-4-OBRAS PÚBLICAS

Dificuldade em obter os documentos de propriedade exigidos para o licenciamento.

3. OPORTUNIDADES / QUESTÕES PARA REFLEXÃO

3-1-PROBLEMAS OU OPORTUNIDADES

A contingência da aplicação de normas num contexto de textos legais nem sempre unívocos, conceitos com múltipla interpretação e dificuldades de diversas ordens na aplicação da legislação, acabam pautando a revisão a partir da ótica dos problemas. Perde-se com isso a perspectiva de um olhar pelo lado das Oportunidades e do aprofundamento dos conceitos de partida.

Esse é um primeiro desafio: observar os conceitos fundamentais das legislações e sua tradução em normas específicas. Observar em que medida a colocação em operação reforça ou desfaz os conceitos e princípios da norma.

Cabe assim um exercício inicial de observação de conceitos.

3-2-MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS

A Lei N. 9.866, de 28 de novembro de 1997, dispõe sobre diretrizes e normas para a proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional do Estado de São Paulo e dá outras providências.

O primeiro básico ponto de nosso debate é refletir sobre o entendimento quanto ao significado de “proteção e recuperação da qualidade ambiental das bacias hidrográficas”.

Sem entrar no debate se o “ambiental” envolve também o espaço antropizado, observemos inicialmente o tema da “qualidade dos mananciais de interesse regional para abastecimento das populações atuais e futuras do Estado de São Paulo”

O tema é usualmente visto como uma questão de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. São, no entanto, dois sistemas que, se por um lado se interceptam, por outro provêm de objetivos, lógicas e fundamentos distintos. E, no plano legal e da gestão, no Brasil se configuram como dois sistemas separados: o **Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA)**, instituído pela Lei 6.938/81, e o **Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH)**, criado pela Lei nº 9.433/97.

De fato, no senso comum e na maior parte do território parece haver uma associação e mesmo identidade. No entanto, essa identidade não é unívoca e pode ser dissociada em algumas situações, quando se observam os princípios das técnicas compensatórias desenvolvidas na área de drenagem.

A concepção tradicional de drenagem aposta no afastamento das águas sempre a jusante. Acaba transferindo o alagamento córrego abaixo. As técnicas compensatórias entendem absolutamente o contrário e apostam na infiltração. As soluções adotadas devem fazer com que o resultante da água que escoa de determinada área seja idêntico ao que existia antes da ocupação. Para essa concepção de sistemas hidráulicos, a água de chuva que não infiltra é uma água que se perde: corre para o córrego, que segue para o rio, que vai desaguar no mar – e se perde enquanto água doce. Infiltrar é uma forma de prover água doce.

A noção corrente de preservação dos mananciais de água é vista exclusivamente sendo garantida pela proteção das margens de rios e córregos – daí a concepção de APPs, com a seguinte lógica: preservadas as margens, a água fica preservada, escorre para a represa e mantém esse reservatório em condições. Isso é verdadeiro nas áreas rurais, nas áreas de florestas, ou nas áreas não urbanas de um modo geral.

Mas o fundamento das técnicas compensatórias acrescenta uma nova alternativa: nas áreas ocupadas, em que a preservação das margens seja impossível ou desvantajosa, a infiltração com as mais diversas técnicas é uma alternativa.

O mesmo pode ser lido de modo subjacente na Lei 9866/97, em seu artigo 1º, parágrafo único, onde dispõe que “Para efeito desta lei, consideram-se mananciais de interesse regional as águas interiores subterrâneas, superficiais, fluentes, emergentes ou em depósito, efetiva ou potencialmente utilizáveis para o abastecimento público”.

É evidente que a presença de massa vegetal contém inúmeros outros benefícios e elementos da maior relevância mas, do ponto de vista dos recursos hídricos, não é a única alternativa.

3-3-A RACIONALIDADE DE CADA SETOR

A água, por sua essencialidade é objeto de múltiplas demandas de uso. Há conflitos insuperáveis, quando é impossível repartir e um uso aniquila o outro (por exemplo captação para abastecimento e despejo de esgotos). Porém, muitas vezes a tensão não é de completo antagonismo, mas decorrente de diferentes rationalidades na ótica de cada setor. A compreensão da rationalidade e da lógica de cada interesse setorial é altamente relevante para que se explicitem alguns conflitos e entraves.

Um exemplo claro na gestão de bacias e na configuração metropolitana é a rationalidade do estabelecimento de limites municipais e estaduais por meio de rios e a rationalidade da gestão de recursos hídricos, em que o rio é o eixo e não o limite.

Outro exemplo são os diferentes os ritmos de produção de habitação pública em áreas periféricas ou urbanizações de assentamentos precários e a velocidade de expansão das redes de saneamento, particularmente os coletores de esgotos, construções frequentemente tardias. Tal descompasso gera a poluição de corpos d’água mesmo em áreas objeto de investimentos públicos pois, se saneamento e habitação precisam de solução integrada, o sistema de saneamento apresenta lógica de tratamento centralizado de esgotos ou que depende de obras de longo prazo, nem sempre apresentando a sincronia necessária.

3-4-GESTÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO - O DESAFIO INSTITUCIONAL

O Brasil conta com uma estrutura política organizada em três entes federativos: a União, os Estados e Distrito Federal, os Municípios. A Constituição Federal define atribuições e recursos a cada um deles, sendo que, à parte alguns aspectos que são exclusivamente federais, como a definição do idioma e da hora e a declaração de guerra, por exemplo, e uma relação de atribuições municipais, entre elas legislar sobre assuntos de interesse local (art 30 CF), a maioria dos aspectos são atribuições concorrentes. O art 182 da CF estabelece que a política de desenvolvimento urbano é executada pelo Poder Público municipal mas, a mesma CF, em seu art. 21 estabelece como competências da União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (inciso XX), bem como “instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de uso” (inciso XIX). O quadro de competências se aplica, consequentemente, tanto ao Executivo quanto ao Legislativo. Por outro lado, é posto que a legislação de níveis inferiores deve respeitar a de nível superior, assim entendido que o nível superior máximo é o federal, ou seja, o da União.

O Brasil conta com uma estrutura política organizada em três entes federativos: a União, os Estados e Distrito Federal, os Municípios. A Constituição Federal define atribuições e recursos a cada um deles, sendo que, à parte alguns aspectos que são exclusivamente federais, como a definição do idioma e da hora e a declaração de guerra, por exemplo, e a política de desenvolvimento urbano, que é executada pelo Poder Público municipal (art 182 CF), a maioria dos aspectos são atribuições concorrentes, cabendo aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local. Isso se aplica, consequentemente, tanto ao Executivo quanto ao Legislativo. Por outro lado, é posto que a legislação de níveis inferiores deve respeitar a de nível superior, assim entendido que o nível superior máximo é o federal, ou seja, o da União.

Desenvolver políticas públicas com alguma consistência nesse contexto e num país continental e diverso como o Brasil, de forma democrática e respeitando as autonomias dos diferentes níveis, é certamente um desafio de maior significado.

Em substituição ao planejamento centralizado e autoritário do período militar, instalou-se, após o advento da Constituição Federal um modelo de pacto federativo que passa pela formatação de políticas públicas na esfera nacional, com atribuições e transferências de recursos aos demais níveis. Com base na experiência do Sistema Único de Saúde estruturaram-se políticas setoriais com diretrizes nacionais e fundos públicos em cada esfera de governo. Para gestão desses **fundos** e orientação da política foram (ou estão em curso) criados conselhos bi ou tripartites, com representação da sociedade.

Nesses termos, políticas sociais, como saúde, educação ou assistência social, têm encontrado um caminho promissor. No entanto, quando essas políticas referem-se a bases territoriais e estruturas físicas a situação complica-se muito mais.

Isso se deve a dois motivos principais: primeiro, porque o território, espaço físico e material é único e, consequentemente, sobreposições não se somam, mas se eliminam. Ora, se um educando pode receber além da educação, atendimento de saúde e aquisição de educação por uma pessoa não impossibilita a aquisição por outro, no território, a ocupação de determinada área por uma casa, impede, por exemplo, a ocupação por uma loja ou pela casa de outra pessoa. Segundo, porque as políticas de cunho territorial se implementam não só por ações do poder público, mas também por regulamentações e medidas administrativas como licenciamento e fiscalização.

Assim, no território convivem políticas de regulação e políticas de investimento e ação direta. É evidente que as práticas e respectivos conselhos operam em condições muito diferenciadas. Há conselhos cujas resoluções têm força normativa, outros não.

Quando se trata da habitação o tema é ainda mais complexo, pois inclui uma dimensão territorial e uma dimensão social. É afetada por regulamentações de diversos níveis (enquanto elemento físico num território) e por políticas sociais de acesso, que incluem ação direta do poder público bem como regulamentação do sistema financeiro. A grande dificuldade está em localizarse na interseção de campos e dinâmicas muito distintos.

Presentemente, na elaboração de políticas setoriais cada setor desenvolveu suas propostas e projetos dentro de sua melhor lógica e eficiência. Em geral não convergem, o que tem gerado profundas ambiguidades e incertezas, que só fazem aprofundar a informalidade e o descumprimento, já que, em grande parte das vezes é impossível o atendimento simultâneo de todos os dispositivos.

Cada setor adota sua unidade territorial, seu Sistema Nacional, seu Conselho e seus Planos e, sabedor das incongruências, assume seu plano como o determinante dos demais. Mais dramático, – os Conselhos Setoriais, formados por representações tanto do poder público quanto da sociedade, também com perfil setorial exclusivo, acabam por desempenhar um papel de reforço na competição intersetorial que se dá no âmbito dos governos, muito mais do que um efetivo debate político de aquisição de direitos, via políticas públicas, por parte da sociedade.

A habitação, cuja produção inclui a cadeia produtiva propriamente dita (indústria de materiais e da construção), mas também uma cota de terreno (e portanto uma localização urbana), e cuja oferta é pautada pelo mercado e pela regulamentação, licenciamento e fiscalização, acaba sofrendo todo o conjunto de interferências. Se não equacionadas, são um entrave à produção formal.

Alguns exemplos dessa formatação setorial, naquilo que interfere na intervenção direta ou na regulamentação para produção e regulação de solo urbano:

- **Sistema Nacional de Meio Ambiente** – é um sistema que inclui licenciamento, com base principalmente no nível estadual. Aplica o Código Florestal com dispositivos relativos a reserva legal e áreas de preservação permanente. Conta com o CONAMA, cujas resoluções têm caráter impositivo quanto à norma e sua aplicação. Os comitês de bacia podem estabelecer resoluções, mas não têm o caráter de “força legal”.
- **Sistema Nacional de Recursos Hídricos** – adota a gestão por bacias e prevê a elaboração de planos de bacia, o enquadramento dos corpos hídricos e o correspondente uso do solo. Conta com a Agência Reguladora – ANA, com o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e com comitês de bacias, um para cada bacia e sub-bacia.
- **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social** - conta com o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, com Conselho próprio. Para acesso aos recursos do fundo os municípios deverão ter um Plano de Habitação.
- **Sistema Nacional de Saneamento**. Com base na Lei do Saneamento Básico, estabelece que cada município deverá elaborar seu Plano de Saneamento ambiental (o que evidentemente tem repercussões sobre o uso do solo).
- **A Constituição e o Estatuto da Cidade atribuem ao Município** a execução de sua política urbana e elaboração de um Plano Diretor.
- **Saneamento, Habitação, Transportes e Política Urbana** estão no âmbito do Ministério das Cidades e estão representados em câmaras técnicas do Conselho das Cidades.
- **Os Municípios têm** seus planos e leis e a atribuição de licenciar e fiscalizar, mas não sobre todos os aspectos – o licenciamento ambiental é estadual, com raras exceções, particularmente no Rio Grande do Sul.

Pois bem, todas essas instâncias têm interferência na produção habitacional. Intrincadas, sobrepostas e muitas vezes antagônicas, são um convite à irregularidade, à precariedade, à degradação ambiental e ao prejuízo social.

Todos os setores, em todos os três níveis, entendem que a ação transversal e articulada é fundamental – mas sempre sob o “seu” comando, ou seja, enfatizando as prioridades de seu setor. Esse quadro vem desencadeando relações de tensão que, não equacionadas na esfera pública, acabam envolvendo as respectivas parcelas da sociedade, participantes dos respectivos Conselhos nessa disputa e caminham para a imobilidade e soma zero.

3-5-ALGUNS CONCEITOS

No quadro das definições presentes na lei que dispõe sobre diretrizes e normas para a proteção e recuperação de bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional do Estado de São Paulo - Lei nº 9.866 de 1997, há que se observar de um lado a noção de bacia hidrográfica e de Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos em contraposição à noção de Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais. Enquanto a primeira refere-se a fluxos em movimento, em que existe a possibilidade de usos compartilhados ou que se alternem, a segunda é explicitamente um território, onde a sobreposição de usos é impossível, já que dois elementos não podem ocupar um mesmo lugar, um mesmo espaço. Um maior avanço na interpretação da diferença pode representar oportunidade de novos tratamentos dessa interseção.

Cabe ressaltar que, do ponto de vista dos recursos hídricos, menos do que a forma de ocupação do território, interessa a garantia da condição dos corpos d’água. O melhor controle é aquele que poderia ser feito por microbacia, no ponto de deságue de cada córrego.

Relevante a discussão sobre as estruturas e formas de gestão em termos de viabilidade administrativa, simplicidade e unicidade de operação.

3-6-POSSIBILIDADES

Ainda que existam inúmeras dificuldades de ordem técnica, gerenciais, de fluxo de procedimentos e conceitos a serem melhor definidos, as orientações quanto à regularização, evidenciam uma forma de relação pro-ativa em relação à proteção da área de mananciais. Deixa de ser apenas uma ação de comando e controle – como toda a legislação urbanística e ambiental em geral e inclui uma ação direta.

Tornar esse processo mais objetivo e unívoco requer alguns aprofundamentos e definições tanto de gestão como de parâmetros técnicos, o que já vem avançando em iniciativas como a Resolução SMA nº 25/2013.

Do mesmo modo pode ser estabelecido, no nível municipal, nas Leis de Uso e Ocupação do Solo e Códigos de Obras parâmetros diferenciados, de baixo impacto, compatíveis com a condição “área de proteção”. Existem diversas experiências exitosas que podem representar referência. Podem incluir largura, projeto e tipo de pavimento das vias, sistemas de drenagem, tratamento de cortes e encostas, forma de ocupação dos lotes, tipologia das edificações.

Por outro lado, a forma de controle e aplicação de normas após o processo de regularização é desafio a ser trabalhado pelos municípios, já que a normatização da cidade é inaplicável a esses casos.

Mas certamente o maior desafio é quanto a incluir nas Leis Específicas de Bacias orientação indutora de usos adequados, não apenas a relação de restrições, particularmente nas bordas das áreas regularizadas.

Frente ao objetivo nas áreas de mananciais da Região Metropolitana de São Paulo de garantir qualidade e quantidade de água, qualquer tipo de ocupação pode parecer, em princípio, problemática. O ideal seria manter reserva de produção da água. No entanto, localizada nas bordas de uma metrópole com 18 milhões de habitantes, há que se reconhecer que a pressão sobre essas áreas é extremamente forte e parcela significativa se encontra ocupada.

A legislação hoje vigente transfere diretamente os encargos da proteção aos proprietários e usuários da área protegida, através das limitações de uso e ocupação do solo e demais disposições que restritivas. Apenas limita a possibilidade de aproveitamento das áreas, sem contudo desenvolver nenhum instrumento ou processo de estímulo às atividades desejáveis. Alternativas econômicas de uso adequado do território são fundamentais.

Assim, para essa região, mais do que regras ou padrões de urbanização, devem ser definidos os investimentos públicos e os mecanismos de direcionamento da ação privada, que viabilizem usos compatíveis com a proteção e recuperação dos mananciais, assim como propiciem ganhos ambientais em processos de regularização. O uso econômico e o controle social são fundamentais para a proteção, que não se viabiliza se depender apenas de fiscalização.

4- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANCONA, Ana Lucia. *Direito ambiental, direito de quem? Políticas públicas do meio ambiente na metrópole paulista*. 2002. Tese (doutorado em arquitetura e urbanismo) - FAU, USP, São Paulo: 2002.
- CARMO, Roberto Luiz do; TAGNIN, Renato. Uso múltiplo da água e múltiplos conflitos em contextos urbanos: o caso do reservatório Billings. In: HOGAN, D.J.; CUNHA, J.M.P da;
- BAENINGER, R.; CARMO, R. L. (orgs.). *Migração e Ambiente nas Aglomerações Urbanas*. Campinas: NEPO/PRONEX, 2001. p. 421-441.
- FERRARA, Luciana N. *Urbanização da Natureza: da autopropósito de infraestruturas aos projetos de recuperação ambiental nas áreas de mananciais ao sul da metrópole paulistana*. 2013. Tese (doutorado em arquitetura e urbanismo) - FAU, USP, São Paulo: 2013.
- FERRARA, Luciana N; MARTINS, Maria Lucia Refinetti. O desenho ambiental da infraestrutura urbana: princípios de projeto para regularização de interesse social. Anais do III Enanparq, 2014.
- FILARDO, Ângelo. *Externalidade e gestão dos valores do ambiente: considerações teóricas e uma aplicação ao caso do Programa Guarapiranga (1991-2000)*. 2004. Tese (doutorado em arquitetura e urbanismo) - FAU, USP, São Paulo: 2004.
- MARICATO, Erminia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1995.
- MARCONDES, Maria José de A. *Cidade e Natureza: proteção dos mananciais e exclusão social*. São Paulo: Studio Nobel, 1999.
- MARTINS, Maria Lucia Refinetti. *Moradia e Mananciais – tensão e diálogo na Metrópole*. São Paulo: FAU-USP/FAPESP, 2006. _____; *O Desafio Institucional*. Texto apresentado em debate sobre preparação do

PLANHAB, FAUUSP, 01/12/2007

MOREIRA, Antonio Claudio M. L. *Política Pública de Proteção aos Mananciais*. 1990. Dissertação (mestrado em arquitetura e urbanismo) - FAU, USP, São Paulo: 1990.

MOREIRA, Renata. *Distribuição de água na RMSP: tecnologias da universalização e produção do espaço*. 2008. Dissertação (mestrado em arquitetura e urbanismo) - FAU, USP, São Paulo: 2008.

NOGARA, Mônica de A. C. *Conflitos Socioambientais na Justiça: da formulação das normas à ação do Poder Judiciário no conflito entre os direitos à habitação e ao meio ambiente em assentamentos irregulares, um estudo de jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo (1985 a 2006)*. 2008. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – FAUUSP, São Paulo, 2008.

POLLI, Simone Aparecida. *Moradia e Meio Ambiente, os conflitos pela apropriação do território nas áreas de mananciais em São Paulo*. 2010. Tese (doutorado em planejamento urbano e regional) – IPPUR, UFRJ, Rio de Janeiro: 2010.

SÃO PAULO (Estado). Relatório de Avaliação Ambiental dos componentes do Programa Mananciais. Versão revisada. São Paulo, jul. 2009.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos, Unidade de Gerenciamento de Programas. Depoimentos aos autores, agosto de 2014.

_____. ; TAGNIN, Renato (coord). *Programa de Recuperação Ambiental da Bacia da Billings – Síntese*. São Paulo, 2002. (disponibilizado ao grupo de e-mails Sub-Comitê da Billings em 2002).

_____. ; PRIME ENGENHARIA. *Calibração de Sistema Relacional de Correlação de Manejo do Território e da Qualidade Ambiental para o reservatório Billings*. Relatório Parcial RT-4. São Paulo, 2003.

_____. ; COBRAPE. *Elaboração do Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings*. Relatório Final. São Paulo, 2011.

SÓCRATES, Jodete Rios; GROSTEIN, Marta Dora; TANAKA, Marta Maria Soban. A cidade invade as águas: qual a questão dos mananciais? *Sinopses*, São Paulo: FAU-USP, Edição Especial, 1985.

TAGNIN, Renato. Quais características os mananciais devem ter para produzir água. In: WHATELY et al. *Mananciais: uma nova realidade?* São Paulo: Instituto Socioambiental, 2008. p. 55-66.

UEMURA, Margareth Matiko. *Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga. Alternativa para a proteção dos mananciais?* 2000. Dissertação (mestrado em arquitetura e urbanismo) - FAU, PUC, Campinas: 2000.