

O tratamento dos conflitos socioambientais em áreas ocupadas por favelas na cidade de São Paulo

Fabiana Cristina da Luz¹

Introdução

A sobreposição de áreas ocupadas por assentamentos precários do tipo favela, com as áreas de restrições e/ou preservação ambiental, caracteriza uma das principais dimensões da problemática socioambiental no município de São Paulo, e conseqüentemente impõe uma série de desafios ao poder público, especialmente no que diz respeito a articulação dos objetivos da política ambiental relacionado com a preservação e com a recuperação ambiental, e com os objetivos da política urbana pautados na garantia do direito à cidade e à moradia adequada

Assim, essa pesquisa busca além de dimensionar a problemática socioambiental representada, no caso, pelas favelas localizadas em áreas de preservação ambiental, compreender como essas ocupações têm sido tratadas pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), no âmbito de dois programas que lidam diretamente com essa problemática, a saber, o Programa de Urbanização de Favelas, coordenado pela Secretaria Municipal de Habitação (Sehab) e o Programa 100 Parques para São Paulo sob a coordenação da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA).

Logo, visando atingir os objetivos proposto pela pesquisa em questão, dividimos o artigo em três seções. Na primeira realizamos uma caracterização da problemática socioambiental, buscando demonstrar a existência da sobreposição espacial entre as áreas de preservação ambiental e as favelas. A principal referência utilizada na elaboração dessa seção será a plataforma online da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), denominada Habisp, que contém informações sobre assentamentos precários existentes na cidade.

Na segunda seção iremos tratar do desafio e das perspectivas de articulação das políticas urbanas e ambientais a partir da análise do Programa de Urbanização de Favelas e do Programa 100 Parques para São Paulo, visando além de identificar quais são os objetivos e metas, compreender como a problemática socioambiental tem sido tratada pelos programas em questão.

Por fim, na última seção apresentamos a síntese do trabalho e as considerações finais.

¹ Mestranda do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC (UFABC) e bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

1. Caracterizando a problemática socioambiental: Favelas localizadas em áreas de restrição e de preservação ambiental

Uma das principais problemáticas socioambientais das cidades brasileiras está materializada no espaço urbano através da ocupação de áreas com fragilidades ambientais pelos assentamentos precários, especialmente por favelas, pois como aponta Maricato (2001) não é preciso uma análise minuciosa para constatar a existência de uma relação direta entre moradia pobre e degradação ambiental.

Os dados a respeito da localização de favelas no município de São Paulo ilustram bem essa questão. No início da década 1990, segundo Ermínia Maricato (1996) aproximadamente 20% da população do município de São Paulo residiam em cerca de 1.600 núcleos ocupados por favelas; desse total, 49,3 % tinham alguma parte localizada à beira de córrego, 32,2% estavam sujeitos a enchentes, 29,3% localizavam-se em terrenos com declividade acentuada, 24,2% estavam em terrenos que apresentavam erosão acentuada e 0,9% localizavam-se em terrenos de depósitos de lixo ou aterro sanitário.

Dados recentes indicam que a situação atual é semelhante a existente há duas décadas, principalmente no que diz respeito à ocupação das áreas lindeiras a rios e córregos. Existe oficialmente na cidade de São Paulo 1.982 núcleos ocupados por favelas² dos quais 633 estão situados total (69 favelas) ou parcialmente (564 favelas) sobre área não edificante de curso de água³ (HABISP, 2013⁴).

Além disso, 317 núcleos ocupados por favelas estão localizados em Área de Proteção de Manancial⁵, dos quais apenas dez⁶ foram urbanizados, pelo Programa de Urbanização de

² A Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) classifica os assentamentos precários em quatro tipologias: Cortiços, Loteamento irregulares, Favelas e Núcleos urbanizados, este último são definidos pela Secretaria Municipal de Habitação (Sehab) como favelas que já possuem infraestrutura de água, esgoto, iluminação pública, drenagem e coleta de lixo. Portanto, neste artigo os dados e informações apresentados sobre favelas correspondem também aos núcleos urbanizados.

³ Conforme a lei 6.766/79 é definida como área não edificante as faixas de quinze metros de cada lado ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias.

⁴ Informações disponíveis no site www.habisp.inf.br

⁵ As Áreas de Proteção de Manancial, definidas pela lei 898/1975 que disciplinava o uso e a ocupação do solo, são locais de interesse próximos aos cursos e reservatórios de água

⁶ Os núcleos de favelas em áreas de mananciais urbanizados são: Vinte, Jardim Icarai I, Jardim Icarai II e III, Jardim Icarai IV, Jardim São Bernardo II, Jardim Toca, Santa Fé, Vila Francisca Cabrini IV, Chácara Sonho Azul e Jardim São Joaquim.

Favelas da Secretária Municipal de Habitação⁷. Outro fato importante é que os dois principais mananciais do município (Billings e Guarapiranga) estão localizados na Região Sul, que é a região do município com maior número de favelas, são 898 núcleos ocupados por essa tipologia de assentamento precário.

Também é nessa região que estão localizadas as três subprefeituras⁸ com o maior número de favelas em área não edificante de curso de água, são elas: Subprefeitura do Campo Limpo que possui 221 favelas no território de sua gestão, das quais 81 estão situadas em área não edificante de curso de água; Subprefeitura M'Boi Mirim e a Subprefeitura Capela do Socorro com 74 e 43 favelas respectivamente, localizadas em margens de curso de água.

Essa situação não é recente, tendo em vista, que segundo Suzana Pasternak (2003), em 1980, 40% dos domicílios favelados estavam localizados na Região Sul e cerca de 15 anos depois está região continuava liderando esse 'ranking', apesar de uma ligeira queda de 3%, decorrente das novas ocupações na Região Norte da cidade, na qual está localizada a Serra da Cantareira, que assim como a área de mananciais, também é um local com fragilidades e restrições ambientais.

Do universo das 633 favelas localizadas em área não edificante de curso de água, 340 foram ocupadas antes de 1979, ou seja, antes da formulação da lei de uso e parcelamento do solo (6.766/79), que determinou como áreas não edificáveis as margens de rios e córregos.

Além disso, durante os anos de 1970 a 1979 surgiram 233 novas favelas localizadas em áreas lindeiras de rios e córregos, esta inclusive foi a década com maior crescimento do número de novas favelas nestes locais. Esse crescimento teve continuidade na década seguinte, quando 126 áreas definidas não edificáveis foram ocupadas por favelas.

Cabe ressaltar aqui, que este período foi marcado pelo processo de favelização segundo o Censo de favelas realizado pela Prefeitura Municipal de São Paulo: até 1969 existiam no município 416 favelas, entre os anos de 1970 a 1979 surgiram 823 favelas e de 1980 a 1987, 353 áreas foram ocupadas por novas favelas (SEHAB, 1989).

⁷ As urbanizações de favelas localizadas em áreas de mananciais estão incluídas no Programa Mananciais, realizado pela Prefeitura Municipal de São Paulo em parceria com o Governo do Estado, que visa além de melhorar as condições de habitabilidade dos assentamentos precários localizados nestas regiões, recuperar a qualidade das águas das bacias Billings e Guarapiranga.

⁸ Estas subprefeituras são também as três que possuem o maior número de favelas sobre o seu território. Em primeiro lugar está a subprefeitura de M'Boi Mirim com 229 favelas, em segundo a subprefeitura do Campo Limpo com 221 e em terceiro a Capela do Socorro, com 156 favelas.

Outro dado relevante demonstra que a maior parte das favelas localizadas em área não edificante de curso de água, e que atualmente possuem em seu território mais de 1.001 domicílios, foram ocupadas durante a década de 1970, o que corresponde a vinte núcleos. Também foi nesta década que surgiu o maior número de ocupações que possuem entre 501 a 1.000 domicílios, 40 no total, conforme demonstra a tabela a seguir:

Tabela 1. Quantidade de domicílios em favelas em área não edificante por década da ocupação.

Ano Ocupação	Até 100 domicílios	De 101 a 500 domicílios	501 a 1000 domicílios	Acima de 1001 domicílios
Até 1940	2	0	2	1
1950 - 1959	4	11	2	0
1960 - 1969	30	48	10	9
1970 - 1979	53	120	40	20
1980 - 1989	53	60	11	2
1990 - 1999	43	47	6	7
2000 - atual	11	9	0	1
Não consta informação sobre data da ocupação	18	8	1	3
Não possui informação sobre nº domicílios e sobre a data de ocupação	1			
Total	215	303	72	43

Elaborado: Fabiana Luz (2013). Fonte dados: Habisp (2013).

Essas informações apresentadas anteriormente, complementadas pela pesquisa desenvolvida por Humberto Alves e Haroldo Torres (2006) demonstram quão grave é a problemática socioambiental na cidade.

Humberto Alves e Haroldo Torres (2006, p.46), identificaram a existência de uma associação direta entre a “precariedade habitacional e a exposição a riscos ambientais”. Esta sobreposição caracterizaria uma situação de alta vulnerabilidade socioambiental, já que haveria uma “coexistência ou sobreposição espacial entre grupos populacionais muito pobres e com alta privação (vulnerabilidade social) e áreas de risco ou degradação ambiental - vulnerabilidade ambiental” (ALVES, 2006, p.43).

A pesquisa⁹ realizada pelos autores acerca da relação existente entre a vulnerabilidade socioambiental dos assentamentos e sua proximidade dos cursos de água verificou também que, conforme a proximidade do curso de água há uma variação tanto das condições socioeconômicas dos moradores como também das condições de habitabilidade do assentamento.

As habitações localizadas a uma distância de rios e córregos inferior a 20 metros apresentaram os piores indicadores sociais, econômicos e de precariedade urbana, a rede de esgoto abrange apenas 42,6% das habitações e há calçamento em apenas 72% dos logradouros. Já nas áreas em que as moradias possuem uma distância mínima de 20 metros de qualquer curso de água, mais de 80% das habitações possuem rede de esgoto e estão localizadas em ruas onde há algum tipo de calçamento. Essa situação se repete em relação aos demais indicadores utilizados na pesquisa por Alves e Torres (2006)¹⁰, que identificaram também que, além das piores condições de habitabilidade, as áreas mais próximas aos curso de água (menos de 20 metros) são ocupadas por famílias mais pobres, visto que nessas áreas a *“porcentagem de domicílios com renda familiar até dois salários mínimos chega a 50,5%”*; em contraposição, nas ocupações situadas a uma distância acima de 20 metros, *“este percentual gira em torno de 37%”* (ALVES e TORRES, 2006).

Outra informação importante levantada pela pesquisa, diz respeito às condições da habitação em relação a sua proximidade com o curso d'água: enquanto nas áreas que estão localizadas a mais de 100 metros de rios e córregos, somente 1,5% das moradias possuem paredes internas formadas por papelão e/ou madeira, esse percentual aumenta para 9,2% quando se consideram as habitações que estão situadas a uma distância inferior a 20 metros de curso de água. Os autores afirmam que essas informações contribuem para confirmar um dado,

⁹ A pesquisa à qual nos referimos buscou identificar situações de vulnerabilidade socioambiental da cidade de São Paulo por meio dos resultados do Survey do acesso da população mais pobre (que possui renda mensal inferior a R\$ 1.100) a Serviços Públicos. Foi realizada pelo CEM/Cebrap, que trabalhou com uma amostra de 1.500 domicílios. Portanto, ressaltamos aqui que, apesar das limitações (como por exemplo, o universo da amostra) a pesquisa citada possui informações relevantes que contribuem para compreensão da dimensão da problemática socioambiental presente na cidade de São Paulo (Alves e Torres, 2006).

¹⁰ Humberto Alves e Haroldo Torres (2006) identificaram que, nas áreas situadas a menos de 20 metros de distância de rios e córregos, a existência de iluminação pública nas ruas, a coleta de lixo e a presença de energia elétrica atendem a índices de, respectivamente, 59,7%, 86,4% e 93,9%; já nas áreas localizadas a mais de 100m de qualquer curso d'água, a abrangência desses serviços públicos é maior, correspondendo aos seguintes valores respectivamente: 85,2%, 96,3% e 99,1%.

que inclusive já havia sido levantado por Humberto Alves (2006, p.57) em outra pesquisa¹¹, na qual o autor havia identificado que *a maioria das áreas de alta vulnerabilidade ambiental (e social) do município de São Paulo corresponde às áreas de favela*¹², além disso, nas áreas classificadas pelo autor como de alta vulnerabilidade ambiental, *cerca de 70% das pessoas residem em favelas*.

Dessa forma, diante dos dados expostos acima, pode-se concluir que as ocupações localizadas próximas aos cursos de água são ocupadas principalmente por famílias *mais pobres, menos escolarizadas, com menos acesso a serviços públicos, [que] residem em domicílios mais precários do ponto de vista construtivo e estão mais expostos a vetores de doenças transmissíveis* (ALVES e TORRES, 2006, p.56).

Assim, fica evidente que as políticas que lidam diretamente com a problemática e com a vulnerabilidade socioambiental devem ser formuladas e implementadas a partir de uma lógica intersetorial, visando garantir tanto o direito ao meio ambiente saudável como o direito à moradia digna.

2. O tratamento da problemática socioambiental no Programa de Urbanização de Favelas e no Programa 100 Parques para São Paulo

Como verificamos na seção anterior a ocupação por favelas de áreas ambientalmente frágeis impõe uma série de desafios ao poder público, que deve elaborar políticas capazes de mitigar esta problemática socioambiental.

No entanto, essa não é uma tarefa simples, sobretudo se considerarmos a longa trajetória setorial das políticas urbanas e das políticas ambientais no tratamento dos conflitos socioambientais.

Assim, se por um lado as intervenções realizadas no âmbito das políticas urbanas restringiam sua intervenção na garantia de moradia adequada sem se preocupar com as

¹¹ Cabe ressaltar que a pesquisa aqui citada identifica e caracteriza populações em situação de vulnerabilidade social em São Paulo através da construção de indicadores ambientais em escala desagregada (setores censitários do IBGE), a partir do uso do Sistema de Informações Geográficas (SIG) e conclui que a maioria das áreas de alta vulnerabilidade ambiental (e social) do municípios de São Paulo corresponde a áreas de favelas.

¹² O conceito de favela é definido por Humberto Alves (2006) com base na concepção do IBGE, ou seja, são consideradas favelas o “conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado até período recente terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais.

questões ambientais; por sua vez as políticas ambientais eram formuladas visando unicamente à preservação ambiental integral, sem considerar as questões sociais e urbanas.

Apenas no final da década de 1990 será elaborado o primeiro programa de urbanização de favelas em nível federal, que buscou articular a melhoria das condições de habitabilidade com recuperação ambiental, o chamado Programa Habitar Brasil BID, que ficou conhecido como HBB.

O Programa Habitar Brasil BID (HBB) foi criado no ano de 1999, através de uma parceria entre o governo federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e buscava por meio de projetos integrados, realizar além da urbanização e da regularização de assentamentos precários, garantir por meio de implantação de infraestrutura a recuperação ambiental da ocupação (ALVES, 2007).

No entanto, antes da formulação do HBB já havia algumas experiências de urbanização de favelas realizadas no âmbito municipal que buscavam articular a política urbana e a política ambiental, das quais destacamos a urbanização dos assentamentos precários em Alagados¹³ na cidade de Salvador, na bacia do Beberibe¹⁴, nos municípios de Recife e Olinda e na represa de Guarapiranga, na cidade de São Paulo.

Todavia esta tipologia de intervenção que buscava tratar da problemática socioambiental de forma integrada constituíam exceções e no geral o que verificamos é que no decorrer da década de 1990 as políticas urbanização de favelas foram executadas em áreas nas quais os conflitos sociais, jurídicos e sobretudo ambientais não eram latentes.

Portanto, as favelas situadas em locais com fragilidades ambientais, apesar de geralmente apresentarem altos índices de vulnerabilidade socioambiental não eram objetos prioritários de intervenção.

¹³ Na ocupação de Alagados, também conhecida como “Complexo de Alagados”, residem aproximadamente 40.000 famílias. A intervenção a que nos referimos aqui teve início no ano de 1994 e integrava o Projeto Viver Melhor, financiado com recursos do Banco Mundial e do governo federal. A urbanização da área de Alagados buscava articular a recuperação urbanística com a recuperação ambiental.

¹⁴ As intervenções realizadas nos assentamentos precários na bacia do Beberibe, iniciadas no ano de 2003, possuem como principal objetivo a melhoria das condições de habitabilidade de aproximadamente 35.000 famílias que ocupam o território da bacia hidrográfica do rio Beberibe, nos municípios de Olinda e Recife. O programa de urbanização dos assentamentos precários localizados na bacia do Beberibe foi idealizado pelo PROMETRÓPOLE dentre outras agências, com recursos do Banco Mundial.

De certa forma, podemos classificar a atuação do Poder Público em assentamentos precários localizados nestas áreas de preservação e restrição ambiental em dois grupos. No primeiro, a ação governamental estava pautada na remoção do assentamento precário e possuía como principais justificativas a construção de avenidas e/ou a canalização de cursos de água. Já o segundo (que na verdade corresponde mais a um posicionamento do poder público), estava relacionado com a “não-intervenção”, ou seja, nesse caso, o poder público, por não garantir o direito à moradia e à cidade, permitia o “direito à invasão”, como descreve Maricato (2001):

a ocupação ilegal de terras é informalmente consentida (ou por vezes até incentivada) pelo Estado, que entretanto não admite o direito formal de acesso à terra e à cidade (...). A ocupação é consentida mesmo em áreas de proteção ambiental, mas raramente em áreas valorizadas pelo mercado imobiliário, calcado em relações capitalistas. (MARICATO, 2001 p.16).

Além disso, a ausência de um arcabouço jurídico que permitisse a urbanização de ocupações precárias, situadas em áreas protegidas por lei,¹⁵ restringia ainda mais a intervenção do Poder Público nestes locais.

Somente no início da década de 2000 com a aprovação da lei 10.257, denominada Estatuto da Cidade que possuía como principal diretriz a *garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações*¹⁶ e após a promulgação da Resolução Conama¹⁷ 369/06 e mais recentemente da lei 11.977/09 Minha Casa Minha Vida que dispensa a exigência, em alguns casos, do licenciamento ambiental e urbanístico para a regularização fundiária de assentamentos precários ocupados por famílias de baixa renda, além de permitir a regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente “*inseridas em áreas urbanas consolidadas, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica na melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior*”, que começou a ser esboçada

¹⁵ As leis citadas acima são: Lei 6.766/79 que disciplina o Parcelamento e Uso do Solo e que define no artigo 4º a reserva de uma área não-edificável de quinze metros de cada lado (salvo maiores exigência de legislação específica) ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias. E o Código Florestal (12.651/2012) que define como Área de Preservação Permanente as faixas marginais de qualquer curso d’água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, situados tanto em áreas rurais como urbanas.

¹⁶ Artigo 2º da lei 10.256/01 – Estatuto das Cidades.

¹⁷ O Conama é o Conselho Nacional do Meio Ambiente, o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA, que foi instituído pela lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

uma tendência de 'convergência de olhares' entre a política urbana e a política ambiental, sobretudo no que diz respeito a intervenções em núcleos ocupados por favelas (MATA et al 2009, p.53).

No início da década de 2000, a cidade de São Paulo também aprovou o Plano Diretor Estratégico - PDE - (13.430/02) que é *instrumento global e estratégico da política de desenvolvimento urbano, determinante para todos os agentes públicos e privados que atuam no município*¹⁸ e definiu um capítulo que trata especificamente do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Urbano, que foi dividido em duas seções, a primeira que dispõem sobre a Política Ambiental e a segunda sobre as Políticas de Desenvolvimento Urbano, esta última foi subdividida em nove subseções¹⁹.

Além disso, o PDE propôs a criação de um Plano urbanístico-ambiental pautado em quatro elementos estruturadores e cinco elementos integradores²⁰, que estabelece que qualquer intervenção, seja ela pública ou privada, deverá *na respectiva área, considerar a implantação dos elementos estruturadores e integradores envolvidos e sua relação (...) de modo assegurar o equilíbrio entre necessidades e oferta de serviços urbanos*²¹.

Portanto, o Plano Diretor Estratégico além de reconhecer tornou obrigatória a articulação entre as intervenções urbanas e ambientais.

No que diz respeito à ocupação por assentamentos precários de áreas de preservação e restrição ambiental, o Plano Diretor definiu como uma das prioridades: o controle e fiscalização para coibir novas ocupações nestas áreas, através - dentre outras ações - da implantação de parques lineares dotados de equipamentos comunitários e de lazer e a garantia de alternativas habitacionais em locais apropriados para população, que porventura seja removida destas áreas ambientalmente frágeis.

Assim, buscando compreender como os programas que lidam com a problemática socioambiental, formulados a partir das diretrizes do Plano Diretor Estratégico, tratam a questão

¹⁸ Artigo 2º do Plano Diretor Estratégico (13.430/02).

¹⁹ São elas: I- Urbanização e Uso do Solo; II - Habitação; III – Circulação Viária e Transportes; IV – Áreas Públicas; V – Do Patrimônio Histórico e Cultural; VI- Da Paisagem Urbana; VII – Infraestrutura e Serviço de Utilidade Pública; VIII – Da Pavimentação e IX – Serviço Funerário.

²⁰ Elementos Integradores: Habitação; Equipamentos sociais; Áreas Verdes; Espaços Públicos e Espaço de Comércio, Serviço e Indústria.

²¹ Art. 104º do Plano Diretor e Parágrafo único do Título III (Plano urbanístico-ambiental) Capítulo I (Dos elementos estruturadores e integradores).

da garantia de moradia adequada e da recuperação ambiental, na próxima subseção analisaremos o Programa de Urbanização de Favelas coordenado pela Secretária Municipal de Habitação que (Sehab) que busca garantir o direito à moradia, através da implantação de infraestrutura e de construção de unidades habitacionais para a população que reside em núcleos ocupados por favelas; e o Programa 100 Parques para São Paulo, que possui como objetivo a recuperação ambiental das áreas lindeiras aos cursos de água e de fundos de vales, coordenado pela Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA).

2.1 O Programa de Urbanização de Favelas e o Programa 100 Parques para São Paulo

O Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo definiu no seu artigo 79°, que trata da política habitacional do município que as intervenções realizadas nesse âmbito (habitacional) deveriam possuir como objetivo a garantia do direito à moradia digna²² e que os programas formulados para garantir esse direito constitucional deveriam ser realizados de maneira intersetorial, de modo a assegurar a preservação das áreas de mananciais e a não-ocupação das áreas de risco e dos espaços destinados a bens de uso comum da população. Além disso, o PDE ressalta que os programas habitacionais do município devem priorizar as famílias de baixa renda que residem em áreas de risco ou insalubres.

Foi com base nessas diretrizes, que a PMSP sob a coordenação da Sehab elaborou durante a gestão de Marta Suplicy (2001-2004) o programa de urbanização de favela denominado Bairro Legal, que visava urbanizar e regularizar favelas através da implantação de infraestrutura, integrando essas ocupações à cidade formal. Este programa teve continuidade nas duas gestões seguintes²³, mas agora denominado apenas como Programa de Urbanização de Favelas.

Nestas duas últimas gestões (2005-2012) a meta do Programa de Urbanização de Favelas era urbanizar 168 núcleos ocupados por favelas, sendo que 63 estavam localizados em áreas de mananciais. Dessa meta inicial, apenas 37 núcleos tiveram sua urbanização concluída até dezembro de 2012, as 137 restantes encontram-se em três diferentes estágios de “intervenção” (obras, contratação ou projeto), conforme demonstra a tabela abaixo.

²² O direito à moradia é entendido no Plano Diretor Estratégico (PDE) como direito social conforme definido no artigo 6° da Constituição Federal. E a moradia digna seria aquela que dispõe de instalações sanitárias adequadas, que garanta as condições de habitabilidade, e que seja atendida por serviços públicos essenciais, entre eles: água, esgoto, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo, pavimentação e transporte coletivo, com acesso aos equipamentos sociais básicos.

²³ Estamos nos referindo a gestão de José Serra e Gilberto Kassab (2005-2008) e Gilberto Kassab (2008-2012).

2. Estágio de 'intervenção' das favelas incluídas no Programa de Urbanização de favelas

Situação da intervenção	Número de favelas
Concluídas	37
Em Obras	49
Elaboração do Projeto	43
Contratação	39
Total	168

Elaborado: Fabiana Luz. Fonte: Agenda 2012; Habisp, 2013.

A partir dos dados acima é possível identificar que a maior parte das favelas incluídas no Programa de Urbanização de Favelas estão em obras (49 no total), mas há também uma grande quantidade de favelas (83 no total) no qual a intervenção ainda não foi iniciada (elaboração de projeto e contratação).

Este grande número de favelas em fase de projetos decorre das diretrizes do Plano Municipal de Habitação²⁴ (PMH) da cidade, que definiu a sub-bacia hidrográfica como a unidade territorial de planejamento e intervenção. No entanto, devido a extensão das sub-bacias hidrográficas do município, a Sehab optou por subdividi-las em Perímetros de Ação Integrada (PAIs), que foram delimitados a partir das características dos assentamentos precários existentes em seu interior e da existência de intervenções previstas ou em curso por outras secretarias na área, como por exemplo, a implantação de parques lineares pela SVMA ou a limpeza do córrego – Programa Córrego Limpo - pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP). Atualmente das 43 favelas em fase de projeto 35 estão situadas em quatorze Perímetros de Ação Integrada²⁵.

Segundo a Sehab (2011), os PAIs que agora devem orientar suas ações possui como premissa básica a *integração das ações públicas, tanto habitacionais, quanto ambientais, sociais e urbanísticas, visando a requalificação do espaço habitado da cidade*. Esta prerrogativa de ações integradas por sub-bacia hidrográfica, proposta pelo PMH representa uma grande

²⁴ A elaboração do Plano Municipal de Habitação é uma exigência da lei federal 11.124/05, que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, para obtenção de recursos pelos municípios e estados. O PMH de São Paulo trata das propostas para política habitacional de interesse social da cidade entre os anos de 2009-2024.

²⁵ O PMH delimitou 264 Perímetros de Ação Integrada, que estão divididos em 59 sub-bacias hidrográficas.

oportunidade do tratamento adequado da problemática socioambiental, sendo portanto, uma inovação em termos de planejamento e gestão. Contudo, está é uma proposta recente sendo portanto, impossível realizar uma avaliação dos resultados práticos dos PAIs, que no momento apenas indicam uma orientação de tratamento articulado entre as políticas urbanas, ambientais e sociais, mas que também já estava previsto no Plano Diretor Estratégico da cidade e que não logrou êxito.

O fato é que das trinta e sete favelas urbanizadas até o dezembro de 2012, onze estavam localizadas total ou parcialmente em área não edificante de curso de água e em apenas duas favelas²⁶ foram construídos parques lineares, além disso o atendimento habitacional oferecido em algumas dessas intervenções não foi adequado. Nas favelas localizadas no perímetro do Parque Linear Itaim parcialmente removidas e urbanizadas²⁷ e na favela Jardim Damasceno totalmente removida para implantação do Parque Linear Canivete, por exemplo, algumas famílias receberam como opção de atendimento habitacional a chamada Verba de Atendimento Habitacional (VAH)²⁸ que consiste no pagamento de cinco mil reais para cada imóvel removido; valor muito abaixo de uma moradia no mercado imobiliário formal, o que contribui para ocupação de outras áreas ambientalmente frágeis e/ou de risco geotécnico pela população removida.

Processo semelhante ocorreu em outras favelas removidas²⁹ para implantação de parques lineares, no âmbito do Programa 100 Parques para São Paulo, coordenado pela Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, criado no ano de 2008, a partir da integração de propostas de implantação de novos parques urbanos, naturais e lineares para a cidade, que já estavam sendo desenvolvidas desde 2005 pelos departamentos da SVMA, mas de forma fragmentada.

²⁶ Foram construídos parques lineares nas favelas Jardim Damasceno e Monte Taó. Há previsão de implantação de parques lineares nas favelas Jardim Toca, Vinte e Jardim Nazaré. E nas demais não há previsão de parques (Jardim Hortência, Jardim Celeste, Jardim Olinda, Santo Eduardo, Gabi e Chácara Sonho Azul).

²⁷ Existia ao longo córrego do Itaim quatro núcleos de favelas – Itajúibe, Jd. Nélia, e Monte Taó que foram removidas parcialmente sendo que está última foi urbanizada e a Alabama totalmente removida)

²⁸ No caso da favela Damasceno foram removidas 527 famílias e 315 receberam a VAH no valor de cinco mil reais, já no caso das favelas localizadas ao longo do córrego do Itaim, cerca de 235 famílias também receberam a Verba de Atendimento Habitacional.

²⁹ No caso da favela Camilo Zanotti localizada na Zona Norte do Município removida totalmente para a implantação do Parque Linear do Fogo, 404 famílias foram removidas das quais 188 receberam atendimento habitacional definitivo, sendo encaminhadas para o Conjunto Habitacional; e 216 famílias foram atendida com a VAH no valor de de R\$ 5 mil cada uma. E com a favela Primavera no qual 230 barracos do total de 400 existente na favela foram removidos para viabilizar a implantação do Parque Linear Taboão, mas após o término das obras, devido o precário atendimento habitacional realizado através da VAH, algumas famílias reocuparam a área da antiga favela, que agora fazia parte do parque linear.

O Programa 100 Parques possui diversos objetivos, dentre os quais destacamos a recuperação e proteção das áreas de preservação permanente (APPs), o combate às enchentes, a recuperação da função de drenagem natural dos fundos de vale, a implantação de áreas de lazer, a criação de um banco de terras públicas prestadoras de serviços ambientais e a adaptação ao novo cenário de mudanças climáticas. Além disso, o programa busca, segundo o secretário do Verde e do Meio Ambiente, apesar de todas as limitações devido à inexistência de áreas livres para a implantação de parques, distribuir de forma mais equitativa as áreas verdes existente na cidade. Por esse motivo, todas as trinta e uma subprefeituras possuem pelo menos um parque implantado, em implantação ou em projeto; ainda segundo o secretário a meta é que, no futuro, cada um dos noventa e seis distritos da cidade de São Paulo, tenha ao menos um parque (DEVECCHI, 2008; SVMA, 2008; IKEDA et al, 2010; JORGE, 2010).

Buscando alcançar esses objetivos, foram selecionadas três áreas prioritárias para a implantação de parques: Borda da Serra da Cantareira; áreas de mananciais - Billings e Guarapiranga - e nascentes do Rio Aricanduva, que são áreas de grande relevância ambiental para o município.

A partir da definição dessas áreas prioritárias, a SVMA selecionou quarenta e três parques lineares que deveriam ser implantados até o final do ano de 2012. Desta áreas (previstas para implantação de parques lineares) há um número considerável que estão ocupadas por favelas e outras tipologias de assentamentos precário. Portanto, assim como o Programa de Urbanização de Favelas, o Programa 100 Parques para São Paulo lida diretamente com uma problemática socioambiental (ocupação de famílias de baixa renda por meio de habitações precárias de áreas de preservação, restrição e vulnerabilidade ambiental)

Assim é necessário que as intervenções da SVMA seja realizadas em conjunto com a Sehab, que é a secretaria responsável pelo atendimento habitacional. Na verdade a implantação de um determinado parque linear - no qual exista ocupação precária -, depende da disponibilidade de recursos e de gestão da Sehab, se por acaso esta secretaria não tenha condições de realizar o atendimento habitacional das famílias a serem removidas, a construção do parque linear é adiada, como aconteceu com os parques lineares Rio Verde e Bispo³⁰.

³⁰ Informação obtida através de entrevista realizada com o ex-secretário da SVMA Eduardo Jorge e com Rosélia Ikeda ex- diretora do Departamento de Planejamento Ambiental (Deplan).

Esta dificuldade de atendimento habitacional pela Sehab, levou a SVMA³¹ a implantar apenas trecho dos parques lineares previsto, nestes casos a construção do parque é realizada em áreas livres no qual não há necessidade de remoção, o que caracteriza uma ação realizada pelo poder público há muitos anos, que evita intervir em locais nos quais os conflitos ambientais, jurídicos e urbanos são latentes.

Segundo o ex- secretário do Verde e do Meio Ambiente Eduardo Jorge³², apenas nos casos no qual há ocupações em situações de alto risco de inundação ou escorregamento que a remoção é realizada, até porque a eliminação de áreas de alto risco é uma prioridade da Sehab. Nos demais casos, segundo o ex-secretário a orientação é remover apenas as ocupações situadas em áreas protegidas pela legislação vigente (Lei 6.766/79 e 12.651/12) e urbanizar o que for possível.

Assim embora o Programa 100 Parques para São Paulo possua méritos sobretudo no que diz respeito a tentativa de recuperar a função ambiental das áreas de várzeas de rios e córregos e da eliminação de área de risco, associada a implantação de espaços de lazer em regiões periféricas, quase sempre carente de equipamentos públicos, verificamos que da mesma forma que o Programa de Urbanização de Favelas, este Programa ainda não conseguiu romper com a lógica setorial das políticas públicas, pois embora exista um diálogo entre a Secretaria do Verde e do Meio Ambiente e a Secretária de Habitação, o direito ao meio ambiente equilibrado e o direito à moradia ainda não são garantidos concomitantemente. Nos casos em que a recuperação ambiental, através da construção de parques lineares foi satisfatória, o direito à moradia não foi garantido a todas as famílias removidas. E nos casos que o direito à moradia foi garantido, por meio das obras de urbanização de favelas a recuperação ambiental foi realizada parcialmente.

Nesse contexto, a proposta do PMH apresenta-se como uma grande oportunidade de resolução dos conflitos e das problemáticas socioambientais, já que a proposta é garantir ambos os direitos (moradia adequada e meio ambiente equilibrado) concomitantemente, sendo que um dos princípios do PMH é o reconhecimento da Sustentabilidade Ambiental como elemento integrante do direito à cidade.

³¹ Em outros casos a SVMA repassou recursos para Sehab realizar o atendimento habitacional, como ocorreu, por exemplo, no caso da remoção da favela Jardim Damasceno para a implantação do Parque Linear Canivete.

³² Informação obtida a partir de entrevista realizada pela pesquisadora.

Outra 'inovação' do PMH está relacionada com a criação de um sistema de priorização de intervenção por sub-bacia (e posteriormente - após a subdivisão das sub-bacias - pelos Perímetros de Ação Integrada), que foi elaborado a partir de indicadores de precariedade e de vulnerabilidade social, da existência de áreas de risco e da incidência de outros projetos para mesma área, neste contexto as áreas que irão receber intervenção são de fato àquelas com maior vulnerabilidade socioambiental.

Dessa forma, a proposta de intervenção através dos Perímetros de Ação Integrada evidencia um processo de convergência entre as políticas urbanas e ambientais, também identificado com o desenvolvimento do arcabouço jurídico³³, mas que ainda não obteve resultados práticos consideráveis, o que torna imprescindível o acompanhamento do desenvolvimento das ações previstas pelos PAIs, sobretudo se considerarmos o distanciamento entre o discurso oficial e a prática existente no processo de implantação das políticas públicas brasileira.

Considerações finais

Este artigo objetivou analisar como a Prefeitura Municipal de São Paulo trata os conflitos e as problemáticas socioambientais representados no caso pela ocupação por assentamentos precários do tipo favelas das chamadas áreas não edificante de curso de água definidas pela Lei de Parcelamento e Uso do Solo, através da análise de dois programas em curso na cidade que lidam diretamente com esta questão, o Programa de Urbanização de Favelas sob gestão da Secretaria Municipal de Habitação e o Programa 100 Parques para São Paulo coordenado pela Secretaria do Verde e do Meio Ambiente.

Na nossa análise foi possível perceber que apesar da grande quantidade de favelas localizadas nas margens de rios e córregos, 633 núcleos no total, que as ações voltadas para esses locais ainda são realizadas de maneira setorial, pois apesar de existir um diálogo entre as duas secretarias que lidam diretamente com esta problemática socioambiental, raramente as ações que visam realizar a recuperação ambiental do curso de água, através da implantação de parques lineares, garantem concomitantemente o direito à moradia da população removida em decorrência da construção do parque linear. O contrário também é válido, já que muitas vezes a garantia de moradia adequada não está necessariamente atrelada a recuperação ambiental dos cursos de água, por muito tempo as legislações que disciplinam e restringem o uso do solo nas

³³ Como Resolução Conama³³ 369/06 e mais recentemente da lei 11.977/09 Minha Casa Minha Vida.

margens de rios e córregos foi ignorada pelo Poder Público, especialmente nos programas de urbanização de favelas.

Por outro lado, é necessário reconhecer os avanços recentes representados pela elaboração de instrumentos jurídicos e de gestão que podem garantir uma recuperação e uma regulação socioambiental adequada. Além disso, o reconhecimento dos impactos negativo do tratamento setorial entre as políticas urbanas e ambientais também pode contribuir para construção de políticas urbanas e ambientais articuladas, capazes de garantir cidades que sejam efetivamente sustentáveis.

Referências Bibliográficas

ALVES, Adriana Melo. Regularização fundiária ou manutenção das Áreas de Preservação Permanente: a experiência do Programa Habitar Brasil BID, 2007. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.

ALVES, Humberto Prates. Vulnerabilidade socioambiental na metrópole paulistana: uma análise sociodemográfica das situações de sobreposição espacial de problemas e riscos sociais e ambientais. Revista brasileira de Estudos. Populacionais, São Paulo, v.23, n. 1, p. 43-59, jan./jun, 2006.

ALVES Humberto Prates da Fonseca e TORRES, Haroldo da Gama. Vulnerabilidade socioambiental na cidade de São Paulo: Uma análise de famílias e domicílios em situação de pobreza e risco ambiental. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação Seade, v. 20, n. 1, p. 44-60, jan./mar, 2006. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>;

BRASIL. Lei 10.257 de 10 de Junho 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e de outras providências. COSTA Heloísa e BRAGA, Tânia. Entre a conciliação e o conflitos: dilemas para o planejamento e a gestão urbana ambiental. In: ACSELRAD, Henri. (Org.) Conflitos Ambientais no Brasil . Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

COSTA, Heloísa S. M. Desenvolvimento urbano Sustentável: Uma contradição de termos? Revista Brasileira de estudos urbanos e regionais. N°2. 1999.

COSTA, Heloísa S. M. A trajetória temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas. In: COSTA, G.M. e MENDONÇA J. G. Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços, e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

COSTA, Heloísa S. M et al. A dimensão Ambiental nos planos diretores de municípios brasileiros: um olhar panorâmico sobre a experiência recente. In: JUNIOR, Orlando Alves dos Santos, MONTANDON Daniel Todtmann (orgs.). Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

DEVECCHI, Alejandra. Os Parques Lineares e a oportunidade que São Paulo não pode perder. In: São Paulo (Cidade) Guias dos Parques Municipais de São Paulo. Vol. 2. 2010.

DEVECCHI, Alejandra. Parques Lineares construindo uma estratégia de recuperação ambiental na cidade de São Paulo. Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente. 2006.

DEVECCHI, Alejandra. Programa 100 Parques para São Paulo. Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente. Prefeitura Municipal de São Paulo, 2011.

IKEDA, Rosélia, ALEX, Sun, DEVECCHI, Alejandra. Os parques lineares como estratégia de recuperação ambiental na cidade de São Paulo. Secretaria do Verde e do Meio Ambiente. Prefeitura Municipal de São Paulo. 2006.

JORGE, Eduardo. Planos de Metas do Secretário. Secretaria do Verde. 2010.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). Parques urbanos. Subsídios para gestão. 2008.

MARICATO, Ermínia. Metrópole na periferia do capitalismo: Ilegalidade desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias planejamento urbano no Brasil". In: Arantes, Otilia. A cidade do pensamento único desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia. Metrópole periférica, desigual social e meio ambiente. In: VIANA, Gilney et al. O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades alternativas para a crise. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. Moradia e Mananciais: tensão e diálogo na Metrópole. São Paulo, FAUUSP/ FAPESP, 2006.

MATA, Daniel. A oferta habitacional e o licenciamento ambiental para fins urbanos. Boletim Regional Urbano e Ambiental do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Junho de 2003.

PASTERNAK, Suzana . O Brasil e suas favelas. In: ABRAMO, P.. (Org.). A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras/FAPERJ, 2003, v. , p. 13-42.

SÃO PAULO (Cidade) Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sehab). Favelas em São Paulo: Censo das favelas no município de São Paulo. 1989.

SÃO PAULO (Cidade). Guarapiranga: recuperação urbana e ambiental no Município de São Paulo. São Paulo: M. Carrilho Arquitetos, 2000.

SÃO PAULO (Cidade) Plano Diretor Estratégico (Lei 13.430/2002). Prefeitura Municipal de São Paulo, 2002.

SÃO PAULO (Cidade) Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sehab). Plano Municipal de Habitação Social da Cidade de São Paulo. Outubro de 2011. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=21864>. Acesso em Janeiro de 2013

SÃO PAULO (Cidade) Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sehab). Habisp. Disponível em: www.habisp.inf.br. Acesso janeiro de 2013.

SÃO PAULO (Cidade) Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente. Guia dos Parques Municipais de São Paulo. Volume 2. 2008.

TORRES, Haroldo Gomes. Desigualdade Ambiental na cidade de São Paulo. 1997. Tese de Doutorado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas.