ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **IRCyKOpUMi5Z** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

OS LIMITES DA POLÍTICA HABITACIONAL NAS ÁREAS DE RECUPERAÇÃO E PROTEÇÃO AOS MANANCIAIS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Autores:
Lucas Daniel Ferreira - UFABC - ferreira.lucas@ufabc.edu.br
Ligia Santi Lupo - FAU-USP - ligialupo@gmail.com

Resumo:

O presente artigo analisa os desafios da política habitacional nas Áreas de Recuperação e Proteção dos Mananciais (APRM) do Município de São Paulo. Após um breve exame da produção social do espaço urbano das cidades brasileiras em um cenário de urbanização desigual, examina-se a questão ambiental urbana e as consequências da presença da agenda ambiental que legitima os processos de reestruturação urbana nas áreas de mananciais da porção sul do Município de São Paulo. A seguir, identifica-se o histórico da atuação do poder público na política habitacional desde o Programa Guarapiranga até o Programa Mananciais, em sua terceira Fase, a partir da contribuição da experiência dos autores deste artigo. Os argumentos são apresentados na hipótese principal de que os processos de remoções de famílias, concentrados nas APRMs, ocorrem com violações de direitos. Ao final, destaca-se a importância da construção e implementação de uma política habitacional municipal que garanta, acima de tudo, o direito à moradia digna.

OS LIMITES DA POLÍTICA HABITACIONAL NAS ÁREAS DE RECUPERAÇÃO E PROTEÇÃO AOS MANANCIAIS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO[1]

1 – O MODELO BRASILEIRO DE URBANIZAÇÃO

O processo de periferização pode ser observado na cidade de São Paulo principalmente a partir da década de 1940 como única forma possível de acesso à moradia de grande parte da população da cidade. Segundo Lúcio Kowarick (1979), nos anos 1930, em São Paulo, boa parte das moradias da população trabalhadora de baixa renda era oferecida pelas próprias fábricas e indústrias em que os operários trabalhavam. Essas moradias populares eram construídas em formas de vilas operárias, próximas ou contíguas às fábricas e eram compradas ou alugadas pelos trabalhadores. Além das vilas operárias, a população de baixa renda ocupava também cortiços nas áreas centrais da cidade, que apesar das condições muitas vezes insalubres das residências, permitia aos trabalhadores usufruir de moradias centrais e próximas ao trabalho, com custos relativamente acessíveis.

Porém, com a intensificação do processo de industrialização na década de 1940 na cidade de São Paulo, cresce também o número de trabalhadores e a pressão sobre a oferta de habitações populares. Como consequência dessa pressão por moradia, o Estado sancionou uma sequência de leis do inquilinato que, a partir de 1942, decretaram o congelamento do valor dos aluguéis, na tentativa de manter os valores acessíveis para a

[1] O presente artigo apresenta a atualização da discussão de artigo apresentado no III Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas, em Novembro de 2018. Além disso, busca atualizar os dados sobre as ocupações nas áreas de Mananciais do município de São Paulo, com base no livro *Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC* e estudo realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM) em conjunto com a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB/PMSP), no ano de 2016.

população de baixa renda. Entretanto, a impossibilidade de aumentar os valores dos imóveis alugados, somada à valorização dos terrenos fabris e residenciais ocupadas pela população de baixa renda (KOWARICK, 1979), acabou por estimular a venda das moradias ocupadas, e, portanto, o despejo de muitos inquilinos (BONDUKI, 1998).

Além disso, como explica Lúcio Kowarick (1979) e Yvonne Mautner (1999), as políticas de habitação do Estado eram apoiadas essencialmente no financiamento para a aquisição de novas unidades habitacionais, o qual a grande maioria da população de baixa renda não tinha condições de acessar e se beneficiar. Segundo Kowarick (1979), 80% dos empréstimos do Banco Nacional de Habitação (BNH) foram canalizados para os estratos de renda média e alta, o qual, entre 1964 e 1977 financiou "1.739.000 habitações, que foram destinadas, de modo particular, a famílias com rendimentos superiores a 12 salários mínimos" (KOWARICK, 1979, p. 67).

O cenário enfrentado, portanto, pelas famílias de baixa renda a partir da década de 1940 é o de um déficit de soluções habitacionais que acentuava a dificuldade de acesso ao mercado formal de moradias e tornava inviável para muitas famílias permanecer morando nas regiões mais centrais da cidade (BONDUKI, 1998).

Sem opções acessíveis de moradia, à população de baixa renda restou apenas a opção de construírem suas vidas em áreas mais baratas e, portanto, mais afastadas do centro da cidade. Essa ocupação de bairros mais afastados se deu através de ocupações irregulares e constituições de favelas, e também pela compra de terrenos em loteamentos clandestinos, os quais, na maioria das vezes, não possuíam ruas pavimentadas, não tinham acesso à água canalizada, nem à rede de coleta de esgoto ou sistema de drenagem para a captação da água da chuva. Desta forma, "muitos dos novos bairros operários tanto no que se refere à qualidade das construções e de infraestrutura básica como no que tange aos aspectos legais da posse do terreno, não se diferenciam substancialmente das favelas" (KOWARICK, 1979, p. 39).

Foi durante esse período que "consolidou-se a aceitação, pelo Estado e pela população, de alternativas habitacionais precárias, ilegais e excluídas do âmbito capitalista, como a favela e a casa própria em loteamentos clandestinos e desprovidos de infraestrutura" (BONDUKI, 1998, p. 209).

Um dos fatores essenciais para que o trinômio loteamento popular/casa própria/autoconstrução se tornasse a forma predominante de assentamento residencial da classe trabalhadora, foi a possibilidade de acesso às terras distantes através de linhas de ônibus (MAUTNER, 1999). Monte-mor e Costa (2014) são autores que tratam do fenômeno de espraiamento da malha urbana na lógica urbano-industrial, definindo a *urbanização extensiva* como uma forma de urbanização na qual o tecido urbano é estendido nas cidades e regiões metropolitanas pressionando as áreas rurais. Essa dinâmica foi fundamental para o processo de ocupação do extremo sul da cidade de São Paulo, incluindo as áreas de mananciais, próximos a represa Billings e Guarapiranga.

Segundo o Instituto Socioambiental (ISA, 2009), a ocupação da zona sul tem início com as intervenções realizadas pela companhia Light na região, tais como a construção do lago artificial da Guarapiranga (de 1906 a 1909) e a instalação da linha de bonde (1913) que conectou os núcleos urbanos do centro com a região, o que estimulou o loteamento das chácaras existentes.

Na década de 1940, aparecem os primeiros bairros populares associados às moradias de trabalhadores da indústria ou de empresas prestadoras de serviço, e já entre 1949 a 1962, com o espraiamento da área urbanizada da cidade de São Paulo e o grande crescimento populacional que se deu nas décadas de 1950 e 1960, iniciou-se a ocupação irregular sobre as áreas de mananciais das duas represas (ISA, 2009).

A partir dos anos 1970, como consequência desse processo de urbanização em que parte da população seguia excluída do mercado residencial privado, grande parcela da bacia hidrográfica do Alto Tietê já se encontrava comprometida pela falta de saneamento das novas ocupações. A forte demanda por abastecimento da zona sul da cidade exigia

captação de águas da bacia do Rio Piracicaba e a rápida expansão urbana necessitava ordenamento.

Dessa forma, foram criadas as Leis Estaduais nº 898/75 e nº1.172/76 para proteção dos mananciais da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). De maneira geral, a lei considerava as ocupações das bordas das represas como a grande causa da má qualidade da água e propunha, portanto, ocupações de baixa densidade ou desocupação total de algumas áreas.

Com o intenso espraiamento e crescimento da malha urbana, a gestão das leis não foi bem-sucedida ao que se propunham. Ao longo da década de 1980 e início dos anos 1990, a região de mananciais sofreu intenso processo de ocupação, com alto nível de adensamento de construções precárias e irregulares. A fiscalização e intervenção por parte dos órgãos públicos, porém, não tinha a mesma rapidez das novas construções e da consequente degradação ambiental. Em 1997, o Governo de Estado se viu obrigado a atualizar sua legislação e criar a Lei Estadual nº 9.866/97, com novas estratégias de proteção e recuperação dos corpos hídricos.

A nova lei definiu que a gestão das áreas de planejamento se daria pelos perímetros das bacias hidrográficas, criando as Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais (APRMs). A proposta de gestão das políticas passa a ser efetuada pelos comitês de bacias, formados por técnicos do poder público estadual, municipal e sociedade civil. Para cada Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais é desenvolvida uma Lei Específica, que tem como objetivo estabelecer diretrizes, normas ambientais e criar parâmetros urbanísticos específicos, visando aplicar dispositivos normativos e implementar políticas públicas para a qualificação da produção hídrica e a efetiva proteção e recuperação dos mananciais.

O desafio enfrentado hoje pelo poder público na área de mananciais passa pela qualificação da produção hídrica e a efetiva proteção e recuperação dos mananciais, mas também pela garantia do direito à moradia da população residente do

perímetro. De acordo com Cardoso e Denaldi (2018), o estudo realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM) contratado pela Secretaria de Habitação de São Paulo, identificou que

> "há no município [de São Paulo] aproximadamente 2.098 favelas e 1.559 loteamentos irregulares de baixa renda, sendo que a densidade demográfica das favelas chega a ser três vezes maior do que a do município. No total, cerca de 24% dos domicílios de São Paulo encontram-se em situação de precariedade urbana, principalmente no que diz respeito ao esgotamento sanitário, concentrados principalmente na Zona Sul do Município, sendo uma parte significativa desses localizados em áreas de proteção aos mananciais. Estima-se que aproximadamente 17% do total desses domicílios estejam nessas áreas de proteção". (CARDOSO; DENALDI, 2018, p. 49)

2 - OS CONFLITOS DA POLÍTICA HABITACIONAL EM ÁREA DE PROTEÇÃO E RECUPERAÇÃO DOS MANANCIAIS

A partir da contextualização teórica sobre os processos de ocupação das APRMs na porção sul do município de São Paulo discutidos no item acima, o presente item procura analisar a questão ambiental urbana decorrente desse modelo de urbanização e o histórico da atuação da política habitacional perante tais problemáticas, desde o Programa Guarapiranga até o Programa Mananciais em sua última fase.

O desafio central da atuação do poder público na política habitacional em Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais "trata-se do conflito de difícil equação entre demanda por moradia e preservação ambiental, já que se refere a famílias de baixa renda morando precariamente em áreas de proteção aos mananciais de abastecimento de água da grande São Paulo". (ROLNIK, R.; LEITÃO, K.; COMARU, F. A.; LINS, R. D, 2017, p. 26).

A necessidade da conciliação entre cidade e natureza em um contexto em que emergem múltiplos discursos, posicionamentos e práticas em relação à proteção do meio ambiente é definida por Ferrara como "questão ambiental urbana", e nesse contexto "os efeitos nocivos do processo de urbanização atingem desigualmente diferentes classes sociais, e mais drasticamente os pobres". (FERRARA, 2013, p.26)

Outros autores que tratam da questão ambiental urbana sob um viés marxista argumentam ser impossível compreender a degradação ambiental sem vê-la como parte necessária do processo de produção capitalista (HARVEY, 1996; SMITH, 1998; SWYNGEDOUW, 2001). Não se trata somente da crítica ao crescimento e ao produtivismo, e da constatação da finitude dos recursos naturais, mas das contradições entre o modo de produção e as relações sociais de produção, inerentes à lógica da obtenção desmesurada do lucro sobre exploração do trabalho e da natureza.[2]

Atualmente, a questão ambiental se apresenta como uma pauta comum a diversos setores da sociedade – cidadãos, empresas e instituições nacionais e internacionais. Porém, segundo Harvey (1996), a disputa de classes sociais permanece como ponto central na discussão, ainda que os discursos hegemônicos sobre o tema da sustentabilidade[3] pareçam consensuais entre os diversos setores da sociedade.

"A redução da durabilidade da cidade à sua dimensão estritamente material tende a descaracterizar a dimensão política do espaço urbano, desconsiderando a complexidade da trama social responsável tanto pela reprodução como pela inovação na temporalidade histórica das cidades". (ACSELRAD, 1999, pag. 87)

Portanto, a relação direta entre moradia de baixa renda e degradação ambiental, citada acima, muitas vezes contribui para embasar as concepções pautadas na ideia de que são os "pobres os únicos responsáveis pelo desmatamento e a poluição dos corpos hídricos

[2] FERRARA, 2013, p.26

[3] Em *"Discursos da Sustentabilidade Urbana" (1999)*, Acselrad caracteriza a noção e definição de Sustentabilidade como uma discussão vaga, cuja construção do discurso ainda se encontra em disputa entre setores da sociedade.

ocorridos ao longo de décadas" (COMPANS, 2005, p. 19) e dessa forma, os moradores da favela seriam os principais agentes poluidores do meio ambiente (FUKS, 1998), excluindo-se assim o fato de que a ocupação de áreas ambientalmente frágeis está associada ao processo de urbanização desigual brasileiro. (MARICATO, 2001).[4]

Nesse sentido, o Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental - PDPA[5] do Reservatório Billings indica que as principais fontes de poluição da represa, para além do esgoto produzido pela ocupação urbana em suas adjacências, são o bombeamento das águas dos Rios Pinheiros e Tietê para controle de cheias em períodos de chuvas intensas[6], a ressuspensão dos sedimentos acumulados no fundo do reservatório e as atividades econômicas como indústrias e mineração.

Na prática, a defesa em prol da recuperação e preservação ambiental, na maioria das vezes, gera um conflito assimétrico entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente. Tal assimetria está fundamentada no "'princípio' de que o direito ao meio ambiente, por ser um direito difuso, seria "superior" ao direito à moradia, pois além do fato de este último estar relacionado ao direito de apenas um indivíduo, o direito à moradia poderia ser assegurado em outro local." (LUZ, 2013, p. 02)

Ainda segundo a autora, as

> "ações pautadas nessa lógica, que hierarquizam o direito ao meio ambiente e o direito à moradia, são utilizadas, em muitos casos, para justificar a remoção de favelas, ou para garantir a preservação de espaços

[4] LUZ, 2013 apud FUKS, 1998; MARICATO, 2001

[5] A elaboração do Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings foi desenvolvido pela empresa Cobrape e contratado pela Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, em 2010. O relatório final pode ser acessado pelo link: http://pdpa.cobrape.com.br/Arquivos/Pdpas/PDPA-Billings.pdf

[6] Segundo Ferrara (2013), "os acordos sobre o bombeamento variaram muito ao longo dos anos. A última norma identificada sobre a operação do Sistema Billings é a Resolução SES-SMA-SRH 50-I, de 13/03/1996, na qual o bombeamento dos Rios Tietê e Pinheiros ficam autorizados em situação de emergência em caso de cheias, mas também no caso de geração insuficiente de energia em Henry Borden para situações emergenciais. Além disso, as regras operacionais não foram discutidas com a sociedade e ficam limitadas a uma visão particular do subsistema Billings, não tendo sido avaliados os impactos decorrentes em outras bacias da qual ele faz parte".

> ambientais de interesse do mercado imobiliário. De uma maneira ou de outra, essas ações podem ampliar as desigualdades socioambientais, principalmente quando a defesa em prol do meio ambiente exclui a garantia de moradia adequada. Essa questão torna-se ainda mais prejudicial se considerarmos que a população pobre está mais sujeita aos riscos ambientais e são, portanto, mais vulneráveis do ponto de vista socioambiental."(LUZ, 2013, p. 02)

Considerando as assimetrias entre o direito ao meio ambiente e o direito à moradia relacionadas acima, a próxima seção busca trazer um retrospecto da organização institucional da política habitacional e sua atuação na região dos mananciais da porção sul de São Paulo, entre os anos de 1989 a 2016, a fim de questionar se a atuação estatal que se propôs a resolver os conflitos territoriais de fato o fez ou se, em alguma medida, contribuíram para a ampliação da desigualdade socioambiental.

2.1 – A POLÍTICA HABITACIONAL EM ÁREA DE MANANCIAIS

A primeira política habitacional proposta pelo poder municipal foi conhecida por Programa Guarapiranga, iniciado em 1989, pela gestão da então prefeita Luiza Erundina. Legitimado pelo argumento da piora da qualidade da água do reservatório e devido ao despejo de esgotos da ocupação urbana na bacia hidrográfica, o programa atuava nas Administrações Regionais da Capela do Socorro e Campo Limpo. Segundo ISA, "as intervenções ocorriam nas áreas mais próximas dos corpos d'água, visando dar condições de permanência aos moradores. Para isso, executavam obras de urbanização, trazendo infraestrutura, em sistema de mutirão e empreitada global". (ISA, 2009, p.107)

Em 1992, foi celebrado um acordo de empréstimo entre o Governo do Estado e o Banco Mundial – BIRD, além de convênios e contratos de repasse entre o Governo e órgãos executores, como a SABESP e a Eletropaulo. De acordo com ISA:

> "(...) um dos principais atores na implementação do Programa foi o agente financiador, o Banco Mundial, cujos valores foram determinantes de sua estrutura, dos seus ritmos e dos prazos de implementação, dos instrumentos técnicos empregados em sua concepção, implementação e avaliação e mesmo na conceituação empregada em sua formulação. Até mesmo o jargão empregado nos relatórios é dos economistas prestigiados em Washington". (ISA, 2009, pag. 108)

Tabela 01 – Recursos do Programa Guarapiranga (1992-1997)

Recursos do Programa Guarapiranga, a serem gastos entre 1992-1997 (valores iniciais)

Fonte do recurso	Valores em milhões (dólares)
Banco Mundial - BIRD	US$ 119,00
Governo do Estado de São Paulo	US$ 68,00
Prefeitura de São Paulo	US$ 28,00
Sabesp	US$ 40,00
Eletropaulo	US$ 7,00
Total	**US$ 262,00**

Fonte: INSTITUTO SOCIOAMBENTAL. *Mananciais: diagnóstico e políticas habitacionais,* 2009)

A mudança de gestão na prefeitura, em 1993, levou ao desmonte da estrutura da política urbana na esfera municipal e ao corte dos recursos a serem destinados ao programa. O papel desempenhado pela mesma no SOS Mananciais passou a ser incorporado pelo Governo do Estado, através da Comissão Especial de Proteção aos Mananciais – CEPM. Dessa maneira, conforme a tabela 01 acima, o Banco Mundial se manteve como principal agente financiador, o Governo do Estado e o Município tinham participação no aporte de recursos para desapropriação de áreas para reassentamento das famílias, a SABESP era o órgão executor das obras de abastecimento de água e

implementação das redes de esgoto e os recursos da Eletropaulo seriam transferidos à Prefeitura do Município de São Paulo para ampliação das redes de energia elétrica.

Segundo o ISA (2009), o Programa visava atender entre os anos de 1992 e 1997, 63.120 famílias que habitavam as áreas de proteção aos mananciais. Entretanto, foi prorrogado até 2000, beneficiando 22.088 famílias.

Na gestão Marta Suplicy, entre os anos 2001 e 2004, optou-se por garantir a continuidade do programa com algumas diferenças que cabem ser destacadas. Além de garantir recursos do orçamento municipal para as obras de urbanização de favelas, as ações do programa foram ampliadas, além da Bacia da Guarapiranga, para as ocupações da Bacia da Represa Billings. Dessa forma, no âmbito da Prefeitura Municipal, o programa passou a ser chamado de Programa Mananciais.

A partir de 2005, foi iniciada o que a gestão Serra/Kassab chamou de 1ª Fase do Programa Mananciais. Segundo Ferrara, essa fase

> "(...) abrangeu a complementação de urbanização de assentamentos precários de lotes de obras que não haviam sido concluídos desde o Programa Guarapiranga e incluiu nove novas áreas, onde obras foram executadas entre 2005 e 2008. Outras áreas que por motivos diversos ficaram com obras paralisadas ou precisavam de obras complementares, entraram no planejamento da Fase 2 do Programa". (FERRARA, 2013, p.298)

A chamada Fase 2 do Programa Mananciais, iniciada em 2008, teve um incremento considerável de recursos da União a fundo perdido, investidos pelo então lançado Programa de Aceleração do Crescimento - PAC Mananciais. Essa fase era composta de 81 áreas de intervenção que compunham oito lotes, circunscritos às Bacias Billings e Guarapiranga, foram eleitas de acordos com critérios como presença de risco geotécnico, áreas do Plano Emergencial e áreas com ações civis públicas.

> "Segundo Ricardo Araújo, coordenador do Projeto Mananciais pela SSE em 2008, um dos fatores importantes a considerar no quadro de ampliação dos investimentos é a mudança do contexto econômico, de 2000 a 2008. Se em 2000 as dificuldades fiscais limitavam a capacidade de investimento estatal, a partir de 2003 ocorreu o crescimento do PIB e maiores condições de 'saúde fiscal'. Mas destaca-se também a decisão do governo federal de ampliar os investimentos em urbanização de favelas e loteamentos e em saneamento". (FERRARA, 2013, p. 303)

Desse total, 45 áreas receberam recursos do Governo Federal via PAC – Mananciais, além das contrapartidas da Prefeitura Municipal e do Governo do Estado. O restante das 36 áreas seria urbanizada com recursos exclusivamente municipais e estaduais, conforme o quadro a seguir.

Tabela 02 – Composição de Recursos do Programa Mananciais Fase 2

Orçamento do Programa (valores em milhões de reais)

Origens Recursos	Destino Recursos	Valor Total	Valor Parcial	Aplicação Recursos	Executor
Orcamento União	GESSP – SSE	250,00	130,00	urbanização de 45 nucleos saneamento(agua, esgoto) em 45 nucleos	PMSP / SEHAB
			120,00		PMSP / SEHAB
Orcamento Estado	CDHU	130,60		construção de unidades habitacionais para reassen-tamento	CDHU
Orcamento Municipio	PMSP	446,58		urbanização de 45 nucleos + construção de unidades para reassentamento	PMSP / SEHAB
SABESP	PMSP	42,13		Saneamento (água e esgoto) de 45 nucleos	PMSP / SEHAB
TOTAL		869,31			

Fonte: INSTITUTO SOCIOAMBENTAL. *Mananciais: diagnóstico e políticas habitacionais,* 2009)

Na Fase 2 do Programa, a previsão de atendimento era de 77.327 famílias, 58% dessas famílias seriam beneficiadas pelo PAC – Mananciais. Do total, foram atendidas aproximadamente 47.406 famílias até maio de 2012. Essas famílias, e áreas que não foram

atendidas pela Fase 2 do programa, foram incorporadas em sua Terceira Fase. De acordo com Ferrara,

> "após o anúncio da Fase 3 do Programa, uma comparação entre as áreas objeto de intervenção da Fase 2 e da Fase 3 apresenta sobreposições, justamente porque grande parte das áreas da Fase 2 encontrava-se, em 2012, em fase de contratação de obras. A comparação entre essas duas listas de atendimento nos permitiu concluir que das 61 áreas a serem atendidas na Fase 3, 39 também estava prevista para serem atendidas na Fase 2 e 22 são áreas novas não contempladas anteriormente. Há ainda áreas que são remanescentes da Fase 1 do programa". (FERRARA, 2013, p. 302)

A fim de atender o passivo das demais fases e dar continuidade ao programa, foi lançada a 3ª Fase do Programa Mananciais no último ano da gestão Kassab. Mesmo na ausência do Plano Plurianual ou da composição orçamentária no ano seguinte, os contratos entre o município e as empresas vencedoras da licitação foram assinados em outubro de 2012. Com valor licitado na ordem de 2.8 bilhões de reais, os oito lotes eram formados por um universo de 64 áreas de intervenção, distribuídas geograficamente nas Bacias das represas Billings e Guarapiranga e previam beneficiar diretamente 46.445 famílias. Além disso, estava prevista a construção de 15.000 novas unidades habitacionais através do Programa Minha Casa Minha Vida. As áreas foram elegidas por critérios como áreas de risco, áreas objeto de ações civis públicas e áreas remanescentes da Fase 2 do Programa.

Em 2013, a Prefeitura de São Paulo celebrou junto ao Ministério das Cidades o Termo de Compromisso para recebimento de recursos da União pelo PAC 2 – Mananciais. Assim, do total das 64 áreas de intervenção, 23 delas receberiam recursos federais para urbanização de assentamentos precários, via Orçamento Geral da União – OGU, chegando ao montante de 1 bilhão de reais. As outras 41 áreas de intervenção (1,8 bilhões de reais, portanto) receberiam recursos do município e, em alguns casos, do Governo do Estado.

Tabela 03 – Distribuição dos lotes do Programa Mananciais – Fase 3

FASE 3	EMPREITEIRA	VALOR LICITADO	FAMÍLIAS BENEFICIADAS	POPULAÇÃO BENEFICIADA	REMOÇÕES	Nº NOVAS UHS	CONTRATO ASSINADO	ORDEM DE SERVIÇO
LOTE 1	Consórcio Villanova - Construcap	R$ 205.584.729,18	1.209	4.836	1.159	1.159	31/10/2012	01/11/2012
LOTE 2	EIT Engenharia S/A	R$ 221.916.408,04	3.677	14.708	1.123	1.123	31/10/2012	01/11/2012
LOTE 3	Consórcio Águas Limpas (Camargo Corrêa / Planova)	R$ 396.851.444,39	12.683	50.732	2.325	2.325	31/10/2012	01/11/2012
LOTE 4	Consórcio Urbanização São Paulo (Schahin / Galvão)	R$ 398.182.274,73	4.302	17.208	2.096	2.096	31/10/2012	01/11/2012
LOTE 5	Consórcio Mananciais SP (Carioca / Passarelli)	R$ 387.782.082,99	7.238	28.952	1.977	1.977	31/10/2012	01/11/2012
LOTE 6	Consórcio CGL - FM Rodrigues	R$ 396.601.527,71	3.983	15.932	2.407	2.407	31/10/2012	01/11/2012
LOTE 7	Consórcio Recuperação Ambiental (Construbase / Engeform)	R$ 398.697.721,17	8.396	33.584	1.388	1.388	31/10/2012	01/11/2012
LOTE 8	Consórcio Saneamento Mananciais (OAS / VIA)	R$ 391.408.565,00	4.957	19.828	1.237	1.237	31/10/2012	01/11/2012
TOTAL		R$ 2.797.024.753,21	46.445	185.780	13.712	13.712		

Fonte: PMSP - SEHAB

Deste histórico da política habitacional do Programa Mananciais o que encontramos hoje são oito consórcios contratados – ver tabela 03 – para a execução de obras de urbanização de 64 áreas, sem recurso para sua execução, uma vez que os recursos da União do contrato do PAC 2 não foram repassados, o contrato foi cancelado pelo Ministério das Cidades em 2017 e o orçamento municipal não é suficiente para o pleno andamento dos contratos[7].

Como explicado anteriormente, algumas dessas áreas já haviam sido contempladas com recursos das fases anteriores do programa, os quais não haviam finalizado as obras de urbanização, deixando passivos de famílias em auxílio aluguel sem prazo para reassentamento e áreas com famílias já removidas, mas sem obras iniciadas. Segundo dados da PMSP – SEHAB, em 2016 cerca de 4.791 famílias removidas por frentes de obras

[7] Os oito lotes licitados totalizam um valor de aproximadamente 2,8 bilhões de reais para serem executados em 36 meses, sendo, desta forma, necessários para a execução dos contratos, aproximadamente 9,7 milhões de reais por consórcio/mês. O orçamento municipal para o Programa Mananciais em 2016 foi de aproximadamente 30 milhões de reais (Fonte SEHAB-PMSP), e teria, portanto, a capacidade de repassar valor proporcional a 300 mil reais por consórcio/mês.

da Fase 2 do Programa Mananciais ainda não haviam sido reassentadas em unidades habitacionais novas.

O que podemos perceber, é que apesar da urbanização de favelas ser considerada uma pauta historicamente progressista também pelos movimentos organizados em torno dos direitos dos favelados e ativistas da luta pela reforma urbana, na prática ela muitas vezes é responsável pela remoção de famílias sem a garantia da totalidade da execução das obras de urbanização nas áreas de intervenção e sem a garantia do reassentamento com prazo e previsão real.

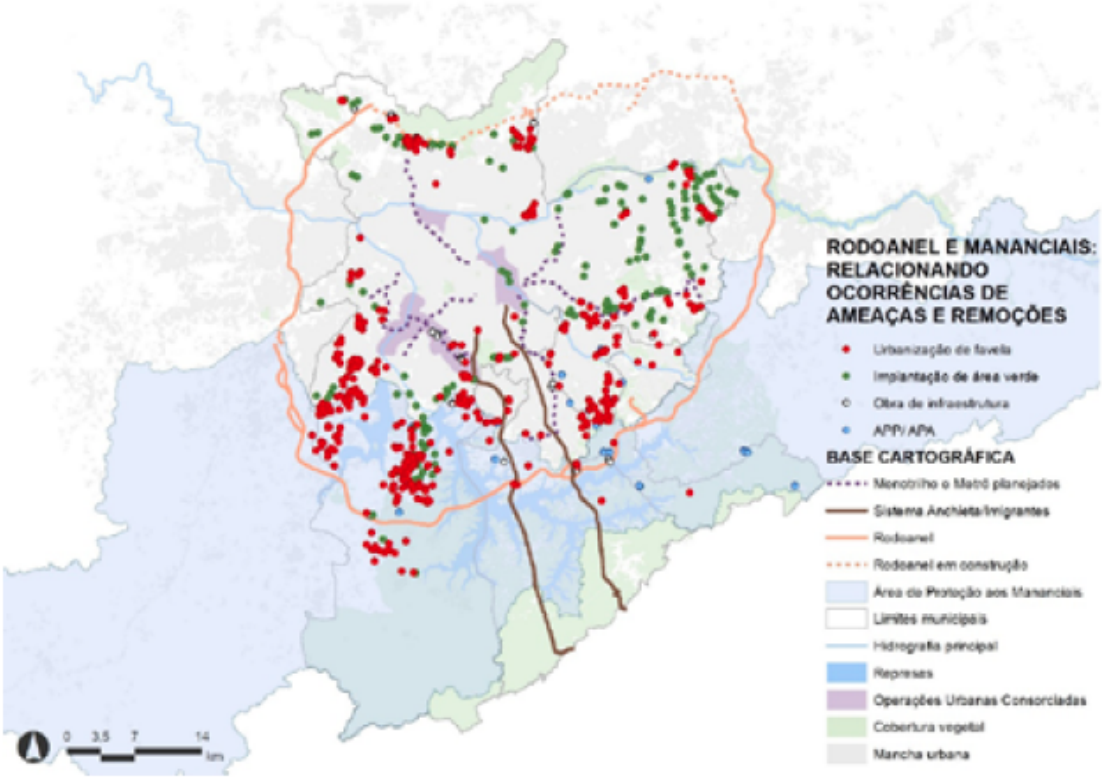
A pesquisa "*Observando de Perto*", realizada pelo Observatório de Remoções, revela que mesmo nos projetos de urbanização tem havido remoções de famílias com violações de direitos.

> "Chamamos atenção para o fato de que o que é comumente chamado na literatura de qualificação urbana e consolidação de assentamentos precários coloca as famílias sob ameaça de remoção e/ou as remove de seus locais de moradia – remoções cujos motivos, inclusive, são passíveis de questionamento e poderiam eventualmente ser evitados ou acomodados no interior do próprio assentamento". (ROLNIK, R.; LEITÃO, K.; COMARU, F. A.; LINS, R. D, 2017, p.16)

Segundo a pesquisa[8], os dois maiores motivos para remoções, ou ameaças de remoções, em São Paulo e nos municípios do ABC são, em primeiro lugar as urbanizações de favelas – 47% dos casos – e em segundo lugar a implantação de áreas verdes, relativos a 19% dos casos. Considerando o cenário econômico da última década, principalmente as Fases 2 e 3 do Programa Mananciais, deduz-se que o considerável aumento de recurso destinado a urbanização levou a um aumento da insegurança de posse das famílias em Áreas de Proteção aos Mananciais, conforme a distribuição territorial no mapa acima.

[8] O estudo realizado pelo Observatório de Remoções foi desenvolvido através de uma plataforma online, onde qualquer pessoa poderia preencher, de forma interativa, informação sobre remoções e ameaças de remoções, criando assim um mapeamento interativo georreferenciado.

Mapa 01 – Rodoanel e Mananciais: territórios de ocorrências de remoções e ameaças



Fonte: Observatório de Remoções, 2016

> "O que vemos é que muitas favelas marcadas tanto como alvo de urbanização quanto como removidas para implantação de área verde encontram-se em área de proteção dos mananciais, configurando então este território como um daqueles onde se encontram hoje populações alvo de remoções e, portanto, um dos territórios de concentração destes processos". (ROLNIK, R.; LEITÃO, K.; COMARU, F. A.; LINS, R. D, 2017, 26)

3 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do fenômeno sócio-espacial da urbanização extensiva (MONTE-MOR, 2014) e dos processos de periferização, os conflitos entre a população de baixa renda e o mercado imobiliário, através do aumento dos preços da terra, acaba expulsando a

população para a periferia, espraiando a malha urbana e forçando a ocupação das áreas ambientalmente frágeis, onde o mercado formal não tem poder de atuação.

Em decorrência deste modelo de urbanização, a questão ambiental urbana evidencia a hierarquização do direito ao meio ambiente sobre o direito à moradia. Em certa medida, o discurso hegemônico em prol do meio ambiente legitima e justifica os processos de reestruturação urbana nas Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais. A visão consensual da proteção ambiental por um lado cria uma atmosfera de urgência na intervenção e, por outro, um esvaziamento político dos processos, colocando os assentamentos precários como os principais agentes da degradação ambiental – embora dados oficiais demonstrem que outras atividade sejam tão, ou mais, poluidoras dos reservatórios da Billings e Guarapiranga.

O item 2.1 analisa o histórico da política habitacional nas Áreas de Proteção dos Mananciais no município de São Paulo, trazendo uma contribuição dos autores do presente artigo pela experiência vivida na gestão de parte da Fase 3 do Programa Mananciais. De maneira geral, os dados mostram que, apesar da crescente capacidade de financiamento por diversos órgãos governamentais – Banco Mundial, convênios entre Município e Estado e recursos da União através do PAC – Mananciais – as obras de urbanização dificilmente são cumpridas em sua totalidade ou dentro dos prazos contratuais e as áreas de intervenção em grande parte são repetidas de uma fase à outra do Programa, dificultando a regularização fundiária dos assentamentos.

Além das obras parciais, os dados revelam a morosidade do processo de reassentamento das famílias removidas. Pesam a favor disso, a baixa oferta de áreas públicas livres de ocupações, o longo tempo dos processos de desapropriação das áreas particulares e a dificuldade dos processos de licenciamento pela CETESB. Porém, as 4.791 famílias removidas por frentes de obra da Fase 2 do Programa Mananciais ainda não haviam sido reassentadas até ano de 2016 e recebiam auxílio aluguel de 400 reais por mês durante esse período, podendo-se assim criar indiretamente outros núcleos de precariedade na cidade. O estudo Observando de Perto – Observatório de Remoções

distribui no território, através do mapeamento interativo, as ameaças de remoções e remoções, e evidencia a concentração das ocorrências e maior vulnerabilidade em torno da segurança de posse das famílias que habitam as áreas de Mananciais.

Para encarar essas questões, faz-se necessário a implementação de uma política habitacional estruturadora que leve em consideração a diversidade dos problemas habitacionais e urbanos, a capacidade institucional do município e a articulação com a Região Metropolitana e demais esferas federativas, sobretudo garantindo o direito à moradia digna, consolidado pela Constituição Federal de 1988. A exemplo disso, o Plano Municipal de Habitação – Projeto de Lei n. 619/16**,** após amplo processo participativo, foi encaminhado ao Poder Legislativo no fim do ano de 2016 com uma proposta para os próximos 16 anos. Cabe aos representantes dos legislativo definirem o futuro da política habitacional que afeta, não só os moradores das áreas Proteção de Mananciais, como os habitantes de toda a cidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, H. *Os Discursos da Sustentabilidade Urbana*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais n.1, ANPUR, 1999

BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil - Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*. São Paulo, Estação Liberdade/FAPESP, 1998

CARDOSO A.L., DENALDI, R. *Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC.* 1 Ed – Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018

COMPANS, R; VIÑAS, S. *Especificidades dos conflitos envolvendo ocupações irregulares.* Revista Rio de Janeiro, n. 16-17, maio-dez, 2005.

COSTA, Heloisa; MONTE-MOR, Roberto. *Urbanization & Environment: trends and patterns in contemporary Brazil.* Population and Environment in Brazil: Rio +10. Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2014

FERRARA, L.N. *Urbanização da Natureza: Da auto provisão de infraestruturas aos projetos de recuperação ambiental nos mananciais sul da metrópole paulistana*. 2013. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2013.

FUKS, Mario. *Arenas de Ação e Debate Públicos: Conflitos Ambientais e a Emergência do Meio Ambiente enquanto Problema Social no Rio de Janeiro.* **Dados**, Rio de Janeiro , v. 41, n. 1, 1998 .

HARVEY, D. *A condição pós-moderna*. São Paulo, Loyola, 1992.

HARVEY, D. *O direito à cidade* in Lutas Sociais - Revista do Núcleo de Estudos de Ideologias e Lutas Sociais (NEILS) – PUC/SP, n.29. São Paulo, 2012.

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

KOWARICK, L. *Viver em risco - sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano* in Novos Estudos n. 63 (p.9-30). São Paulo, CEBRAPE, 2002.

LUZ, F.C. *O tratamento dos conflitos socioambientais no âmbito do Programa 100 Parques para São Paulo.* 2013. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, 2013.

MARICATO, E. Metrópole na Periferia do Capitalismo: Ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo, Editora Hucitec, 1996.

MARICATO, E. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.* Petrópolis:Vozes, 2001

MARICATO, E. *O impasse da política urbana no Brasil.* Editora Vozes, 2011

INSTITUTO SOCIOAMBENTAL. *Mananciais: uma nova realidade?* São Paulo, 2008

INSTITUTO SOCIOAMBENTAL. *Mananciais: diagnóstico e políticas habitacionais* São Paulo, 2008

JONES, J.P;LEITNER, H;MARSTON, S,A; SHEPPARD, E. Neil smith's Scale. Antipode Vol 49, No S1,138-152, 2017

MAUTNER, Y. *A periferia como fronteira da expansão do capital*. In: Deak, Csaba & Shiffer, Sueli (orgs) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo, Fupam EDUSP,1999.

ROLNIK, R.; LEITÃO, K.; COMARU, F. A.; LINS, R. D. *Observatório de Remoções – 2015-2017: Relatório Final de Projeto*, São Paulo: FAUUSP, 2017

SWYNGEDOUW, E. The Antinomies of the Postpolitical City: In Search of a Democratic Politics of Environmental Production, 2009

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil.* São Paulo: Estudio Nobel/FAPESP/LILP, 2001