



XVIII ENANPUR
NATAL 2019
27 a 31 maio

TENSÕES ENTRE O DIREITO À CIDADE E AO MEIO AMBIENTE: O CASO DA GLEBA GRAJAÚ

Autores:

Estefania Momm - FAU USP - estefania.momm@gmail.com

Vitor Yamamoto - FAU USP - vitormyamamoto@gmail.com

Rosane Tierno - FAU USP - ratierno@gmail.com

Resumo:

O presente artigo aborda a relação entre direito à moradia, recuperação ambiental e regularização de interesse social em áreas de proteção aos mananciais em São Paulo através do estudo de caso da Gleba Grajaú, área de cerca de 164 mil m² de propriedade da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo desde 1983. A análise abrange os principais impasses da ocupação da área e os entraves do processo de regularização, apresentando no espaço construído, um claro descolamento entre a legislação e o objeto a qual se pretende legislar. O estudo do qual resulta este artigo iniciou-se em 2016 e compreende: a análise histórica da Gleba desde a aprovação pela prefeitura e implantação por mutirão de 82 casas da Vila Arco Íris; a ocupação irregular em parte da área remanescente da Gleba pela Vila Nascente; e mais recentemente, a ocupação irregular e precária da última parcela livre da Gleba a partir de 2013. A pesquisa aborda ainda: a articulação dos atores envolvidos neste processo, o acompanhamento do Termo de Ajustamento de Conduta estabelecido entre COHAB-SP e Ministério Público, e o uso do instrumento do Programa de Recuperação de Interesse Social a partir de 2013.

TENSÕES ENTRE O DIREITO À CIDADE E AO MEIO AMBIENTE: O CASO DA GLEBA GRAJAÚ

RESUMO:

O presente artigo aborda a relação entre direito à moradia, recuperação ambiental e regularização de interesse social em áreas de proteção aos mananciais em São Paulo através do estudo de caso da Gleba Grajaú, área de cerca de 164 mil m² de propriedade da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo desde 1983. A análise abrange os principais impasses da ocupação da área e os entraves do processo de regularização, apresentando no espaço construído, um claro descolamento entre a legislação e o objeto a qual se pretende legislar. O estudo do qual resulta este artigo iniciou-se em 2016 e compreende: a análise histórica da Gleba desde a aprovação pela prefeitura e implantação por mutirão de 82 casas da Vila Arco Íris; a ocupação irregular em parte da área remanescente da Gleba pela Vila Nascente; e mais recentemente, a ocupação irregular e precária da última parcela livre da Gleba a partir de 2013. A pesquisa aborda ainda: a articulação dos atores envolvidos neste processo, o acompanhamento do Termo de Ajustamento de Conduta estabelecido entre COHAB-SP e Ministério Público, e o uso do instrumento do Programa de Recuperação de Interesse Social a partir de 2013.

Palavras-chave: Mananciais. Regularização de interesse social. Recuperação e proteção ambiental.

INTRODUÇÃO

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

É fundamental, portanto, compreender que a questão da proteção aos mananciais está associada a processos mais gerais de estruturação do espaço físico-territorial e socioeconômico da metrópole

paulista. A coexistência entre ambiente urbano e recursos naturais existente no presente pode ser remetida às formas de definição da estrutura fundiária no século passado, por exemplo (MARCONDES, 1999).

Com a intensificação da industrialização a partir da década de 1950, cresceu rapidamente o número de trabalhadores na metrópole, aumentando a pressão sobre a oferta de moradia a preços acessíveis. A ausência de provisão estatal ou alternativas de acesso à habitação pelo mercado formal em quantidade e qualidade suficiente para abrigar a população mais pobre, colaborou para a ocupação irregular, em áreas inadequadas, sensíveis ambientalmente, e desvalorizadas pelo mercado imobiliário. Na disputa entre as classes sociais pela ocupação dos espaços mais valorizados da cidade, as parcelas mais pobres da sociedade perdem na opção de escolha e a degradação ambiental se sobrepõe à exclusão social, o que Acselrad (2004) descreve como injustiça ambiental, e que por sua vez não é considerado pelas legislações ambientais.

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

Para Gould (2004), áreas ambientalmente protegidas se tornaram as mais vulneráveis para a ocupação irregular pela própria restrição instituída pela legislação, tornando-as desvalorizadas pelo mercado formal de moradia e, portanto, induzindo ocupações irregulares, sem a devida fiscalização por parte dos entes responsáveis.

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

O reconhecimento da enorme ocupação irregular das áreas de proteção aos mananciais contribui cada vez mais para a admissão da regularização urbanística e jurídica como um procedimento administrativo necessário, ainda que na prática seja um conflito urbanístico e ambiental de difícil aplicação em grande parte dos casos.

Se a implantação da infraestrutura é um meio de garantir a recuperação ambiental, urbanística e social, diante da legislação das áreas de protegidas ela se tornou um paradoxo para a recuperação ambiental a partir da Lei Estadual de Proteção aos Mananciais (LPM) da década de 1970 que impediu, na maior parte dos casos, a intervenção e implantação de infraestruturas básicas nos assentamentos existentes, impossibilitando qualquer melhoria urbanística e ambiental nessas áreas, o que gerou diversos conflitos nas décadas seguintes até sua revisão, apresentando o “descompasso histórico entre a abstração da lei e a realidade concreta” (FERRARA, 2013, p. 153).

A Lei Específica da Billings (APRM-B), de 2009, revoga em sua área de abrangência a LPM da década de 1970. Esta desempenha um papel de destaque aos assentamentos precários da Billings uma vez que coloca a infraestrutura como elemento fundamental para a recuperação ambiental e regularização de interesse social, assim como estabelece o instrumento do Programas de Recuperação de Interesse Social (PRIS) que tem impacto significativo para a regularização de áreas como a Gleba Grajaú como será abordado.

O estudo de caso que se apresenta ao longo da pesquisa como eixo estruturante do estudo em andamento demonstra, no espaço construído, um descolamento entre a legislação e a realidade para qual esta foi elaborada. Desta forma, o presente artigo visa abordar, a partir do resgate histórico e análise do caso da Gleba Grajaú, os avanços, impasses e principalmente os conflitos da regularização de interesse social em áreas de proteção aos mananciais em São Paulo.

SOBRE A GLEBA GRAJAÚ

A trajetória do movimento de moradia que levou à aquisição da Gleba Grajaú pela COHAB-SP foi bastante complexa e teve início em março de 1983, quando 212 famílias do então chamado Movimento de Moradia do Parque Grajaú ocuparam uma área alagadiça de propriedade do município. As péssimas condições do terreno alagadiço levaram à reivindicação junto à prefeitura de um outro terreno que atendesse às necessidades das famílias (POMPÉIA, 2006). É neste momento que o movimento procura assessoria técnica do recém criado Laboratório de Habitação da Faculdade de Belas Artes (FEBASP), que passa a auxiliar e acompanhar o movimento.

A partir da experiência do mutirão na favela do Recanto da Alegria na época em andamento e inspirados pela experiência técnica desenvolvida nos mutirões do Uruguai, foi pensado, então, o mutirão da Vila Arco Íris, que atenderia parte do Movimento de Moradia do Parque Grajaú.

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

"Nos trabalhos da comissão, embora a preocupação com o assunto estivesse presente, ele não era tratado como o principal, a ponto de ser orientador das propostas de implantação do conjunto habitacional. [...] o fato da gleba comprada para o movimento estar sujeita à legislação de Proteção aos mananciais foi sempre considerado como uma questão política, tanto sob a ótica da comunidade como das autoridades municipais." (BONDUKI, 1986 p. 194-195, grifo nosso).

Sem alternativas devido às restrições legais, naquela imensa área de 178.500,00m²¹, que em tese poderia abrigar mais de mil famílias, foram aprovadas apenas 82 unidades habitacionais (que futuramente seriam destinadas à Vila Arco Íris), e segundo Pompéia (2006), haviam apenas duas formas de solucionar a implantação das unidades habitacionais, sendo a segunda opção adotada:

- 1. "Cada casa, ou cada família, teria um terreno de aproximadamente 1.500 m² conforme estabelecido pela LPM - o que seria impossível de ser pago por cada uma; ou*
- 2. Cada família teria um lote mínimo de 5mx25m, com área de 125m², como era o lote convencional² e pagaria apenas por ele; o resto do terreno (cerca de 150.000m²) teria que ficar vazio e sujeito a ocupações" (POMPÉIA, 2006, p.16, grifo nosso).*

Em abril de 1985, a COHAB-SP recebeu autorização³, para início imediato das obras conforme projeto pré-aprovado em janeiro daquele ano pela SNM e emitida por SEHAB/ PARSOLO, mediante as condicionantes abaixo descritas:

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

¹ Área de escritura

² Lei Federal nº 6.766/79-Capítulo II. Art. 4º. Inciso II - os lotes terão área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes.

³ Em reunião junto a EMPLASA, CETESB, SABESP e SNM.

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

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

Mesmo sem esta aprovação definitiva, em 1987 iniciou-se o mutirão das 82 casas da Vila Arco Íris. Com a recém extinção da FEBASP pela diretoria da Faculdade de Belas Artes, o Laboratório de Habitação da Unicamp passa a assessorar o movimento sob coordenação do arquiteto Roberto Pompéia.

A pressão por moradia na região do Grajaú não recuou com as restrições da LPM. Um ano após o início do mutirão da Associação dos Moradores da Vila Arco Íris (AMAI), em 1988, iniciou-se a ocupação irregular em grande parte do terreno remanescente pelos moradores da então chamada Favela Vila Nascente. A COHAB-SP entrou com Ação Judicial para reintegração de posse obtendo liminar. Embora em posse da mesma, optou-se junto a mutirantes e ocupantes por não promover a reintegração, buscando desenvolver estudos no sentido de urbanizar a área visando a fixação das famílias que a ocupavam à época.

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

Finalmente, entre 1990 e 1992 são concluídas e entregues as casas às famílias, por sorteio.

Em 1994, através do ofício 3.833/94, a COHAB-SP solicitou à SEHAB/RESOLO, que o caso da Gleba Grajaú fosse estudado de modo a se definirem providências visando a regularização - tal ofício gerou a abertura do processo administrativo PA 1994-0.004.709-6, enviado à Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SMA).

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

Neste momento, o DUSM/SMA apontava ainda que a dotação de infraestrutura pela COHAB-SP complicaria ainda mais sua situação perante à irregularidade da Gleba.

“Podemos afirmar que o caso em tela é peculiar, pois embora as condições de habitabilidade da favela não sejam muito diferentes das demais favelas na região, há que se considerar o fato de que se trata de uma área de propriedade da COHAB-SP, onde foram implantadas unidades habitacionais através de mutirão, com recursos públicos. (COHAB-SP, 1996, p. 166, grifo nosso)”.

Diante de grande polêmica e após inúmeras tentativas de alteração da legislação ambiental, foi encaminhada e aprovada Lei Estadual nº9866/97, conhecida como Nova Política de Mananciais. Trata-se de uma lei para todo o estado que estabelece diretrizes e normas para a elaboração de leis específicas de Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais (APRM), seguindo as disposições da Política Estadual de Recursos Hídricos (Lei nº 7663/91).

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

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

A execução das obras emergenciais foi condicionada à aprovação de Plano Emergencial, regulamentado pelos Decreto Estadual nº 40023/98 e aprovado pela Deliberação nº09 de 29/09/98 do Comitê do Alto Tietê, Deliberação nº20, de 06/10/98 do Conselho Estadual do Meio Ambiente e pela Deliberação nº23, de 08/10/98 do Conselho de Recursos Hídricos (ANCONA, 2002).

A Gleba Grajaú, no entanto, não entrou no Plano Emergencial e levaram-se anos de luta dos moradores junto aos órgãos públicos e companhias para a dotação de infraestrutura, parte dela, executada pelos próprios moradores.

De acordo com Ferrara (2013), a autoprovisão de elementos de infraestrutura articula-se ao processo de autoconstrução da moradia (poço, fossa, despejo de águas servidas) e, num segundo momento, avança sobre os espaços coletivos (canaleta de drenagem, calçadas, escadarias, pequenas praças, concretagem de trechos íngremes etc.), acarretando em um sobretrabalho ao cotidiano dos moradores e buscando remediar, por meio da ação particular e pontual, a ausência das redes públicas, que são eminentemente coletivas e deveriam funcionar como um sistema. A condição de irregularidade, combinada a uma “invisibilidade consentida” por parte do Estado, faz com que sua ausência fosse resolvida pelos moradores, numa espécie de “presença às avessas”, transferindo para o indivíduo os custos de construção do espaço público.

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

Em paralelo ao avanço no arcabouço legal de regularização destes assentamentos, após a promulgação da Constituição Estadual em 1989, o Ministério Público passou a manifestar-se intensamente através do instrumento de Ação Civil Pública⁴ no intuito de investigar diversas ocupações e cobrar ações dos municípios (que figuravam como réu nas ações), e dos órgãos estaduais (coleta e tratamento de esgoto da SABESP, licenciamento da CETESB).

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

⁴ “Lei Federal nº 7.347/85. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, à ordem urbanística e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. Conforme seu artigo 5º, os órgãos públicos legitimados – Ministério Público, União, Estados, Municípios, autarquias, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista, podem propor ações civis públicas e podem tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”. Extraído de Martins (2006 p. 99).

provoca-se a ocupação irregular e precária em outros locais frágeis do ponto de vista ambiental” (ISA, 2008, p. 50).

Em fevereiro de 2004, foi firmado Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)⁵ entre a COHAB-SP e o Ministério Público do Estado de São Paulo visando a regularização da Gleba através das seguintes tratativas (síntese do TAC e do Termo de Referência SMA, 2004):

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

- Vinculação de área para compensação ambiental conforme Lei Estadual 11.216/02 (São Paulo, 2002);

- Execução de obras de urbanização e recuperação ambiental das áreas degradadas, previstas pela COHAB-SP para início após a remoção das famílias, com os projetos indicados no Termo de Referência;

- Cronograma fixando o atendimento das exigências técnicas e jurídicas para regularização até 2008, compreendendo: as medidas indicadas no Termo de Referência; a elaboração de planta de regularização e aprovação municipal e estadual e registro do parcelamento - com previsão de cobrança de multa diária de R\$ 5.000,00 em caso de descumprimento dos prazos estipulados e

- Autorização para comercialização dos lotes com o objetivo de possibilitar o pagamento pelos lotes de terrenos ocupados, de tal forma a permitir o imediato investimento na regularização da Gleba, constituindo-se como reserva para o cumprimento do TAC.

A AÇÃO CIVIL PÚBLICA INCIDENTE

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

Nenhuma das medidas descritas no TAC foram cumpridas pela COHAB-SP dentro do prazo estipulado (novembro de 2008). Assim, em 24 de junho de 2014, o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou a Ação Civil Pública de Execução de Quantia Certa Fundada em Título Executivo Extrajudicial em desfavor da COHAB-SP.

Anteriormente à propositura da Ação Civil Pública, o Ministério Público oficiou a COHAB-SP solicitando informações acerca do cumprimento do TAC, sendo que a resposta dessa Companhia foi contundente levou à convicção, pela Promotoria, quanto ao descumprimento do termo. Até a data do ajuizamento da ação, diversas obrigações para as quais haviam sido especificados prazos no Anexo II do TAC, foram ignoradas, estando o empreendimento ainda pendente de regularização até hoje. Note-se que as obrigações assumidas pela COHAB-SP quanto à regularização urbanística e registraria deveriam ter sido findadas em novembro de 2008.

Das diversas obrigações e datas contidas no cronograma objeto do Anexo II, apenas algumas destas haviam sido atendidas: a consulta ao DUSM, LEPAC, elaboração de laudo técnico e proposta preliminar de regularização, elaboração de projeto de recomposição das áreas 1ª categoria, e elaboração de planta de regularização/memorials descritivos, contudo, não foi elaborada a proposta de compensação ambiental (Governo do Estado), que deveria ter se iniciado em setembro de 2.003 e se encerrado em maio de 2.004. Considerando que a “inadimplência” da COHAB-SP tem como marco temporal inicial junho de 2004, a Promotoria de Justiça considerou que até a propositura da Ação Civil Pública havia decorridos 3.661 (três mil seiscentos e sessenta e um) dias. Atualizando-se o valor da multa diária fixada, e impondo-se os juros ajustados, chegou-se ao valor da dívida atual em R\$ 37.719.502,66 (trinta e sete milhões setecentos e dezenove mil quinhentos e dois reais e sessenta e seis centavos), isto até a data de 09.06.2014 (data do cálculo), a qual informa que deverá ser recolhida ao “Fundo de Reparação de Interesses Difusos Lesados”⁶, na forma do disposto no TAC firmado. Devidos, também, os valores referentes às multas diárias vencidas até a presente data de distribuição da execução, bem como as

⁶ “O Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados, criado nos termos da Lei nº 6.536, de 13/11/1989, passou a denominar-se Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos - FID e a vincular-se à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania através da Lei Estadual nº 13.555 de 09/06/2009.

O Fundo é mantido por ações civis públicas e seus recursos são destinados ao ressarcimento, à coletividade, dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, no âmbito do território do Estado de São Paulo. Entende-se por ressarcimento quaisquer despesas relacionadas à reconstrução, reparação, preservação e prevenção dos valores relativos aos danos indicados acima.”
<http://www.justica.sp.gov.br/portal/site/SJDC/menuitem.dbfc8798a8153ea8e345f391390f8ca0/?vgnextoid=1bdccc533f73e310VgnVCM10000093f0c80aRCRD>

vincendas até o efetivo cumprimento da obrigação de regularização urbanística e registrária do empreendimento.

A Ação Civil Pública, autos nº. 1030154-34.2014.8.26.0053, tramita perante a 7ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo (Ação Civil Pública, 2014), cuja sentença de 30 de janeiro de 2015 julgou extinto o processo sem julgamento do mérito, nos seguintes termos:

O Ministério Público não é órgão do Poder Judiciário e, assim, não poderá utilizar das astreintes como instrumento de coerção para o cumprimento da obrigação pactuada entre as partes.

Lembre-se que o art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/85 determina que: "Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial." Assim, diversamente do que pretende o Ministério Público, absolutamente nula a cláusula do TAC que estabelece incidência de multa diária para a hipótese de descumprimento da obrigação de fazer.

O Ministério Público apelou da decisão de primeiro grau, que restou reformada pela 10ª Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça de São Paulo, em 04 de julho de 2017, assim ementado:

*EXECUÇÃO FUNDADA EM TERMO DE AJUSTAMENTO NO QUAL FOI ESTABELECIDO MULTA COMINATÓRIA
Decisão que julgou extinto o processo por entender que somente ao Juiz cabe o estabelecimento de multa para o cumprimento do preceito*

Decisão que contraria o disposto no art. 5º, parágrafo 6º, da Lei nº 7.345/85 e no parágrafo único do art. 645 do Código de Processo Civil de 1973 Nulidade da sentença reconhecida Recurso provido.

(TJ-SP – APL: 1030154-34.2014.8.26.0053, Voto nº. 23666, Relator: Paulo Pastore Filho, Data do Julgamento: 04/07/2017, 10ª Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça de São Paulo, Data da Publicação: 04/07/2017)

Desta forma, os autos desceram para primeira instância para o conhecimento e decisão sobre as questões relativas ao mérito pelo juiz da 7ª. Vara da Fazenda Pública. Desse acórdão vale destacar o reconhecimento da legitimidade do Ministério Público para propor em termo de conduta com fixação de multa cominatória, e que o TAC é título que lhe permite estar em juízo.

Ainda, sob o argumento de que fato de a multa não ter atingido o objetivo de coagir a apelada ao cumprimento do ajuste e, por isso, não ser devida, os fundamentos contidos no mencionado acórdão são contundentes:

Também quanto ao fato de a multa não ter atingido o objetivo de coactar a apelada ao cumprimento do ajuste e, por isso, não ser devida, diante da tamanha complexidade e magnitude do que se deve fazer para a regularização de ocupação em área de proteção de manancial, que envolve a participação de diversos órgãos, tanto na esfera municipal como na estadual, e levando-se em conta, ainda, a constante cobrança de informações e de condutas, com o devido respeito, é prematuro entender que o prazo decorrido torna inútil a multa, especialmente diante da própria afirmação da apelada no sentido de haver cumprido parte do ajustado.

A conclusão de todo esse impasse judicial é custosamente trágica aos cofres públicos: em novembro de 2017 o Ministério Público apresentou os valores da condenação reajustados, que somavam R\$ 52.015.253,52 (Ação Civil Pública, 2014, p. 340).

Ressalte-se que o objeto dessa Ação Civil Pública não imputa à COHAB-SP a obrigação de efetivamente cumprir com as obrigações do TAC, e sim depositar no Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados o valor apurado na ação.

Não temos informações acerca de eventual Recurso Especial (STJ) ou Recurso Extraordinário (STF) impetrado pela COHAB-SP, o fato é que em novembro de 2017, a COHAB-SP requereu ao juízo 30 (trinta) dias para se manifestar nos autos, considerando a necessidade de consulta técnica com os engenheiros da Companhia para atualizar a real situação ambiental da área, bem como necessidade de tramitação de processo administrativo e até a presente data (junho de 2018) não consta manifestação nos autos por parte da Companhia, muito embora o pedido de dilação de prazo tenha sido deferido em 01 de dezembro de 2017.

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

Não houve tampouco a remoção das moradias localizadas em faixa de 1ª categoria por parte da COHAB-SP. O projeto vigente apresenta aproximadamente 400 remoções parciais ou totais, como linha de corte foi considerada faixa non aedificandi de 15m de APP, conforme definição do TAC, Também é razoável imaginar que se as remoções ocorressem sem outras ações que preservassem e recuperassem a área visando sua regularização definitiva, em pouco tempo estas áreas estariam novamente sendo ocupadas, além do planejamento e ações necessárias para o reassentamento das famílias e do impacto social causado pelas remoções caso esta ação fosse realizada isoladamente, ou ainda a melhoria da qualidade ambiental decorrente da remoção.

Ainda sobre o avanço no arcabouço legal decorrente das Leis Específicas, um importante instrumento prevê a possibilidade de regularização de interesse social em áreas de mananciais: o enquadramento dos assentamentos na Área de Recuperação Ambiental 1 (ARA 1) instituído pelas Leis das APMR Guarapiranga e Billings, se localizados em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), permite a utilização do Programa de Recuperação de Interesse Social (PRIS), visando a recuperação ambiental, a requalificação urbanística e a regularização dos assentamentos. Nesses casos, são admitidos lotes menores que 125m² sem a exigência da compensação de área.

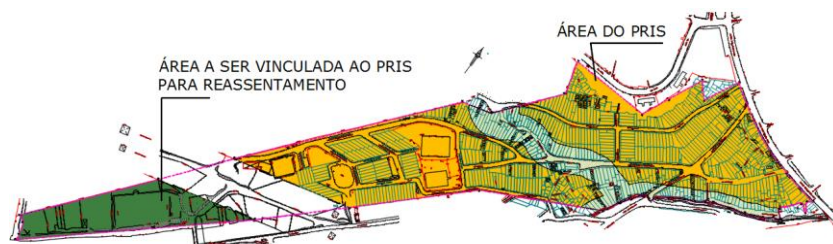
O PRIS é definido como um conjunto de medidas e intervenções de caráter corretivo das situações precárias preexistentes às Leis Específicas e de recuperação ambiental e urbanística, visando a melhoria das condições de saneamento ambiental⁷ e regularização fundiária dos assentamentos, além do desenvolvimento de ações sociais e de educação ambiental. O PRIS deve ser elaborado pelo Poder Público, estado e município, sendo permitida parceria com agentes privados.

Se considerarmos as exigências da legislação anterior, bem como as definidas no TAC, as leis específicas e o instrumento do PRIS trouxeram diversos avanços para viabilizar a regularização fundiária (entendida como regularização urbanística e jurídica) nos assentamentos irregulares em APMR. A partir deste novo marco regulatório, o governo passou a ter instrumentos diferentes para lidar com o conflito histórico das áreas de proteção aos mananciais, que têm como aspecto central a provisão de infraestrutura - o que (FERRARA, 2013) coloca como o “paradoxo da infraestrutura como recuperação ambiental”: o que era o problema, passou a ser a solução.

Desta forma, em 2013 a SEHAB deu entrada ao enquadramento como PRIS para a Gleba Grajaú, o não cumprimento ao TAC beneficiou em decorrência da flexibilização, ou da utilização da temporalidade para enquadramento em PRIS e possibilitando a obtenção da Licença Prévia em 18 de agosto de 2014. O principal aspecto da utilização do PRIS para o caso em análise, e considerando as cláusulas do TAC, seria a não exigência da área de compensação para a regularização do empreendimento e a flexibilização do tamanho mínimo dos lotes, diminuindo, possivelmente o número de remoções, ou mesmo evitando remoções de áreas onde saneamento ambiental for comprovado, mesmo em Áreas de Restrição à Ocupação.

⁷ Especial destaque é dado à ligação dos imóveis à rede pública de esgotamento sanitário, que deve ser comprovada por certidão dos órgãos responsáveis.

Figura 01. Levantamento do PRIS, COHAB-SP, 2013.



Fonte: material cedido para esta pesquisa, cores alteradas pelos autores, 2018.

A situação se agravou mais uma vez quando, em 2013, novas ocupações ocorrem ao sul da Gleba, na área de aproximadamente 20.000m² reservada para reassentamento das famílias que seriam removidas para atender as exigências legais estabelecidas no TAC e PRIS. Vale ainda identificar que estas ocupações (pós 2007) não são passíveis de regularização de acordo com a legislação vigente: “considera-se preexistente o uso ou ocupação do solo que tenha sido implantado até o ano de 2006, conforme documento comprobatório e/ou verificação na última imagem de satélite de alta resolução do referido ano” (art. 4º inc. XIV.APRM-B).

Em março de 2017, com a publicação da Resolução SMA nº 21/2017, revogou-se a Resolução SMA nº 25/2013, disciplinando o licenciamento ambiental do PRIS e das Habitações de Interesse Social (HIS) vinculadas a um PRIS, no âmbito da legislação estadual de Proteção e Recuperação dos Mananciais. Com o advento da nova resolução é possível o faseamento do PRIS por tipologias: (i) Vila Arco Íris como PRIS de Regularização fundiária; e (ii) Vila Nascente como PRIS de Urbanização de assentamento precário de interesse social e (iii) PRIS de remoções para ocupações sobre a APP.

Esta subdivisão permite celeridade no processo de regularização fundiária da AMAI uma vez que de acordo com a Resolução SMA 21/2017: “Para os casos da tipologia de Programa de Recuperação de Interesse Social - PRIS de Regularização Fundiária [...] será emitida a Licença de Operação, sem a condicionante da manutenção das obras” (art. 11º), e “As etapas de Licença de Instalação e de Operação poderão ser efetuadas concomitantemente nos casos de Programa de Recuperação de Interesse Social - PRIS em que não haja obras que alterem o parcelamento do solo, garantidas as condições satisfatórias de saneamento da bacia” (art. 12º), e desta forma áreas em que já houveram urbanização alcançariam o fim do processo de licenciamento em um tempo mais curto das áreas que existem pendência de obra.

Também deve-se esclarecer que a possibilidade da utilização do PRIS não anula a exigência de cumprimento do TAC firmado. Em 2014, o Ministério Público instaurou Ação Civil Pública (processo nº 1030154-34-2014.8.26.0053), julgado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, alegando que a COHAB-SP

não havia cumprido o Termo, e portanto, cobrando a multa diária estabelecida, totalizando R\$37.719.502,66 (período de junho/2004 a 09/06/2014). Após contestações da COHAB-SP em 2014 e 2015 julgou-se extinta esta Ação Civil Pública, no ano de 2017 o processo torna-se reativado.

Quanto ao TAC, é ainda necessário tratar sua revisão, dado a mudança de jurisprudência sobre o tema, considerando as cláusulas pertinentes ao entendimento atual, justificando-se o não cumprimento do mesmo até a data estipulada e levando em consideração o item 20 do TAC firmado: “No caso de superveniência de eventuais Leis Municipais que beneficiem a regularização do empreendimento objeto deste Termo, mesmo que por anistia, serão ela aplicadas ao presente Compromisso de Ajustamento, desde que, neste sentido, haja prévia e expressa anuência de ambas as parte”, deve-se lembrar que em áreas ambientalmente protegidas as leis municipais apresentam papel secundário em relação as leis específicas (estaduais). Desta forma possibilitando executar a regularização do loteamento sem o cumprimento de algumas exigências do TAC, tais como desfazimento de trechos do parcelamento. Há a necessidade de revisão inclusive do Termo de Referência do TAC visto que este é baseado na lei 1.172/75, o que impossibilita a regularização de trechos que hoje poderiam ser regularizados, ou ainda a compensação ambiental que estando em PRIS não se faz necessária.

CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caso da Gleba Grajaú aqui apresentado demonstra a complexidade para aplicação da lei, da resolução do problema urbano e ambiental, do atendimento da demanda habitacional e o entendimento do município sobre forma da execução das obras de infraestrutura para alcançar regularização urbanística e fundiária.

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

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

Devemos destacar, no entanto, a morosidade dos processos de revisão do arcabouço legal legislações específicas de cada bacia hidrográfica e da compreensão, pelo poder público, sendo necessário

também a existência de um diálogo entre os entes participantes do Licenciamento ambiental, município e estado para que os entraves sejam considerados em possíveis revisões das legislações, e mesmo de boa parte da sociedade civil, quanto à irreversibilidade da situação das ocupações, e que a restrição dos critérios ambientais não impede novas ocupações. Há um constante atraso em enfrentar os desafios das APRM e nesta inércia, a situação habitacional e urbana permanece precária para a população mais pobre, assim como a questão ambiental segue irresoluta.

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

Para Santo Amore (2014), os aspectos da habitabilidade numa microescala dentro de uma macro intervenção não podem ser ignorados. A habitabilidade é uma dimensão que é frequentemente invisibilizada nos processos de intervenção em assentamentos precários em favor outros interesses sob diversas formas e argumentos. A macro infraestrutura do assentamento, a eliminação do “risco” e “a lei” tornam-se parâmetros para a demarcação dessas áreas e setores e escondem que em cada uma dessas áreas ou setores há um conjunto de “domicílios-famílias-pessoas” e que levantamentos e projetos gerais definem o destino das pessoas que devem ser consolidados ou removidos.

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

Por um lado, há uma convergência crescente entre a temática urbana e ambiental e o reflexo disso na regulação, que traz importantes implicações institucionais. As alterações recentes na legislação de proteção e recuperação de mananciais e no regime jurídico de proteção das APP refletem esse movimento, assim como a tentativa de estabelecer uma “flexibilização” e requisitos mínimos no que se refere aos parâmetros ambientais.

O processo do licenciamento do PRIS da Gleba Grajaú aguarda, neste momento (2018), contratação dos projetos e possível revisão destes projetos para melhoria de saneamento e

infraestrutura, e posterior a revisão a licença de instalação será protocolada junto a CETESB. Este é, portanto, um momento essencial para estudar e estruturar a forma da intervenção da Gleba no sentido de buscar sua regularização e recuperação ambiental, amenizando impactos socioambientais e buscando formas mais sustentáveis para resolver os conflitos existentes. Por outro lado, podemos concluir que a situação da ocupação em APRM é muito mais complexa e abrangente do que as tratativas da legislação incidente.

Sem uma política habitacional que atenda a demanda por moradia acessível aos segmentos mais pobres da população em áreas infraestruturadas da cidade, sem a fiscalização e controle das APRM e sem, ainda, o enfrentamento da provisão de infraestruturas e regularização urbanística e ambiental das ocupações precárias, podemos esperar, apenas, pela continuidade na degradação e segregação socioambiental. Para além disso, sem uma política nacional de distribuição de renda e de terras que permita um acesso mais igualitário à moradia bem localizada e infraestruturada no país, a engrenagem de produção de assentamentos precários não tende a parar, nem tampouco parar de pressionar áreas de proteção ambiental. Há muito tempo, já se sabe com clareza que o problema da moradia nos países emergentes não reside no setor de moradia propriamente dito. A questão da dificuldade de acesso à habitação e ao solo urbano tem suas raízes estruturais na forma como países à periferia do capitalismo se organizam, mantendo rebaixadas as condições de vida da população trabalhadora (MARICATO, 1996).

O contínuo adensamento nas áreas de proteção ambiental muitas vezes causadas por processos gentrificantes e excludentes de valorização de áreas centrais da cidade; as recentes ocupações nas áreas de proteção ambiental e a política ineficiente de provisão de moradia popular em locais consolidados da cidade, alertam para o permanente impacto sobre os recursos hídricos superficiais e subterrâneos, resultando não apenas em um aumento da contaminação e poluição, mas um aumento inexorável da demanda de água para diversos fins. Segundo Tundisi (2009), “haverá, provavelmente, um ponto no futuro [...] em que os custos destes tratamentos da água bruta serão tão excessivos que já não será mais possível tratá-la” (TUNDIDI, 2009, p.94).

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

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

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

BUENO, L. M. **O saneamento da urbanização de São Paulo**. Dissertação (mestrado em arquitetura e urbanismo). São Paulo: Universidade de São Paulo. 1994.

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

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

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

MARCONDES, M. J. **Cidade e natureza: proteção dos mananciais e exclusão social**. São Paulo: Studio Nobel. Editora Universidade de São Paulo. FAPESP. 1999.

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

MARTINS, M. L. **Moradia e Mananciais: tensão e diálogo na metrópole**. São Paulo: FAUUSP / FAPESP. 2006.

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

RAMALHO, P. C. **Licenciamento ambiental aplicado à regularização de interesse social: um estudo de caso de São Bernardo do Campo**. Dissertação (mestrado em arquitetura e urbanismo). São Bernardo do Campo: Universidade Federal do ABC. 2013.

SANTO AMORE, C. **Precariedades habitacionais: um ensaio de qualificação e quantificação, uma metodologia para intervenções em favelas**. Santo Andres: In: ANAIS do I URBFAVELAS - Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas. 2014.

TUNDISI, José Gallizia. Desafios atuais e futuros para garantir a qualidade da água dos mananciais do município e da Região Metropolitana de São Paulo. In: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Mananciais : diagnóstico e políticas habitacionais**. Organização: Paula Freire Santoro, Luciana Nicolau Ferrara, Marussia Whately. São Paulo. Instituto Socioambiental. 2009.

Leis e Resoluções Federais, Estaduais e Municipais:

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

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

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

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

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

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

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

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

Processos internos e administrativos cedidos pela COHAB-SP:

Tribunal de Justiça de São Paulo. Ação Civil Pública, 1030154-34.2014.8.26.0053. 2014

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

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

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

_____. Termo de Ajustamento de Conduta. 2004.

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