

Entre o legal e o real – a necessidade de informação para a participação cidadã.

Vilma Barban¹

À margem de leis que prescrevem a conservação das águas e das áreas de mananciais e, por outro lado, garantem os direitos sociais, milhares de famílias personificam o conflito entre as necessidades de sobrevivência e o abastecimento hídrico da metrópole paulistana.

Introdução

Quando se passa pelas vias que ligam o centro de São Paulo aos distritos mais distantes, por exemplo, na zona sul ou os municípios vizinhos, as imagens chocam – é a visão de parte do Jardim Ângela, M'boi, ou um dos bairros de Parelheiros.

Estamos atravessando áreas dos mananciais hídricos, onde estão os veios de água, as nascentes, pequenos córregos, as bordas da represa, responsáveis pelo abastecimento da cidade. Ao contrário da imagem lúdica que possa sugerir, o que se observa são indícios da enorme poluição, de milhares de moradias precárias que parecem preencher cada milímetro de terreno.

O primeiro pensamento que vem é que seria necessário desocupar essas áreas e impedir novas ocupações. Mas, será essa a saída? E para onde vão aquelas pessoas cujo número chega a milhões?

As áreas dos mananciais, desde a década de 1970, são cobertas por leis que asseguram a sua conservação e estabelecem as normas de ocupação², e além disso, definem um sistema de gerenciamento integrado - os comitês da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê - com participação tripartite, ou seja, com representantes do estado, do município e da sociedade civil, inclusive as associações de moradores.

Ao mesmo tempo são áreas ocupadas e, em algumas partes densamente, por moradias que abrigam uma população expulsa pelos altos preços de aluguéis e pelos grandes investimentos imobiliários nas áreas centrais. A essa população, no entanto, a Constituição Federal (1988) assegura como fundamentais todos os direitos sociais (a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados - artigo 6º), além do direito à associação para representação de interesses e proposição de projetos, de leis e ações judiciais (artigo 5º, inciso XXI); e também o direito de participação na definição das políticas e na gestão pública.

Com o interesse em conhecer como vivem estas pessoas, suas demandas e prioridades, os problemas e possíveis soluções que identificam, as opiniões acerca

¹ - Técnica no Polis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, Coordenadora de projetos nas áreas de Participação cidadã e fortalecimento da sociedade civil local, e Formação de lideranças jovens; mestre em Ciências Sociais/USP e doutora em Comunicação e Semiótica/PUC-SP. e-mail: vilma@polis.org.br ; www.polis.org.br

² - Leis 898/75, 1172/76, Lei Estadual Nº 11.216/02, Lei Nº 10.257/01

da questão ambiental e das políticas, realizamos uma pesquisa³ com representantes das organizações sociais existentes nas micro-bacias do Ribeirão Parelheiros - Bacia do Guarapiranga, São Paulo e a do Ribeirão Balainho, em Tietê-Cabeceiras, Suzano, ambas componentes da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, que percorre a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e contribuem para o seu abastecimento hídrico.

Os resultados da pesquisa descrevem as controvérsias da situação real diante da situação legal, a constituição e as ações dessas organizações, os conflitos que identificam com relação à água e solo, bem como a difícil construção da sua intervenção na gestão partilhada de bacia, como proposto nas leis. E é sob este ângulo que este texto pincela algumas questões.

O local

“Eu morava em Santo Amaro, mas fiquei desempregado e com filhos não dava mais pra pagar o aluguel, então compramos um terreninho aqui e fomos construindo uma casinha”.

“A família mora no Grajaú já faz uns trinta anos. Meus irmãos mais velhos moram lá com o meu pai, agora me casei e já não cabe, então comprei este barraco aqui em Parelheiros”.

Essas frases poderiam começar a história de milhares de famílias que vivem ali e nas regiões periurbanas, com grandes áreas ocupadas e adensadas, intensa e desordenadamente através do processo de expansão e exclusão desenfreada da metrópole paulista.

A ocupação das áreas de mananciais reproduz o mesmo vetor que tem orientado a disposição de moradias para a população mais pobre, desde que a cidade passou a ser um pólo de desenvolvimento urbano e industrial, no início do século XX. Um estudo de Raquel Rolnik⁴ mostra os mapas históricos, onde o espaço ocupado pela cidade real vai além do território coberto pelas redes de serviços básicos para se habitar.

Enormes contingentes da população pobre - impedida de viver nas áreas mais centrais e dotadas dos serviços e equipamentos sociais - buscam ali um espaço de morada. Áreas verdes, várzeas, córregos e veios de água e às vezes sobre os entulhos despejados dentro da represa recebem moradias precárias, aglomerações, favelas⁵ - a chamada expansão desordenada da metrópole. Evidentemente não se trata de ocupação pura e simples, mas entremeada por uma teia de relações de

³ - Esta pesquisa é parte de um projeto interinstitucional e interdisciplinar *“Negowat- Facilitando a negociação sobre a gestão da terra e da água em sub-bacias peri-urbanas na América Latina: Combinando modelagem multi-agente com jogo de papéis”*, coordenado pelo CIRAD-França, financiado pela Comunidade Européia. A equipe do Instituto Pólis está realizando o mapeamento dos atores locais e as oficinas com os atores para criação de ferramentas educativas para facilitar negociações. Colaboraram na pesquisa Luiz Sertório Teixeira e Clarissa de Oliveira.

⁴ Rolnik, R. (1997). *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP.

⁵ O conceito de favela relaciona-se à condição totalmente ilegal de propriedade do lote, não assegurando o direito de permanência, ou seja, não se estabelece uma relação de contratos entre os ocupantes e os proprietários das áreas públicas e privadas. Maricato, E. 2000. *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil*. Em: Arantes, O., Vainer, C. B. E Maricato, E. *Cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes..

apropriação e especulação, uma constelação de imobiliárias, empreiteiros, intermediários etc que reproduz todas as modalidades do sistema de posse da terra e dos bens produzidos. Por seu lado, nas lides de sobrevivência estes ocupantes elaboram suas redes de relações sociais, ora competitiva ora de solidariedade, de agregação e de disputas, que constroem o território.

O professor Milton Santos⁶ elabora que “há uma especialização de atividades por cima e uma especialização de atividades por baixo”, que se interconectam e se reproduzem. “São vetores de todas as ordens, buscando finalidades diversas, às vezes externas, mas entrelaçadas pelo espaço comum”. Assim, ‘cada lugar é, a sua maneira, o mundo’.

Atores locais

As organizações locais, tanto em Parelheiros quanto em Suzano, nas micro-bacias pesquisadas, são principalmente as associações de bairro, mas encontram-se algumas outras como pequenas e recentes ONGs que se dedicam à educação ambiental, principalmente em escolas ou em associações de moradores e organizam trilhas ecológicas e visitas às áreas verdes no entorno às represas.

As associações de bairros - Sociedade Amigos de Bairro, Associação de Moradores, e outros nomes correlatos, - tradicionalmente são criadas com o objetivo de encaminhar junto ao poder público as demandas por melhorias e habitabilidade. Particularmente nestas áreas, elas se criam a partir das necessidades sociais vividas pelos moradores e se apresentam sob diversos papéis desde a década de 1940, quando se inicia a expansão urbana periférica, caracterizada pelo impulso de autoconstrução em bairros populares, distantes do centro, geralmente em áreas precárias, de pouco valor imobiliário e, principalmente, desprovidos de infra-estrutura básica, como a água, luz e equipamentos urbanos, estas organizações as associações. Os moradores para encaminhar as demandas por esses serviços, criam as Sociedades Amigos de Bairro (SABs), cujas lideranças se dirigem ao poder público na busca de atendimento de suas reivindicações; mais freqüentemente recorrem a um ou outro político que, na maioria das vezes, vincula essa intermediação ao apoio às campanhas eleitorais - o chamado ‘clientelismo político’ - processo por onde os direitos são revestidos como ‘troca de favores’. Algumas associações são diretamente criadas por políticos ou candidatos a cargos políticos, com evidente interesse em vincular os moradores aos propósitos eleitoreiros, e ainda outras derivam de associação de condomínios, criadas por empreiteiros ou intermediários de imobiliárias, que repassam aos moradores a tarefa de reivindicar as melhorias. É importante se registrar, no entanto, quanto às imagens negativas que algumas dessas organizações e moradores possam provocar exercendo esses papéis, quando olhadas a partir dos locais se apresentam muito mais como vítimas, das difíceis condições de sobrevivência naqueles bairros e dessa intrincada cadeia de relações por onde passam a negociação e acesso a direitos básicos.

Entre 1940 e meados da década de 1970, ainda que obedecendo a esta lógica de expansão, contava-se com programas de habitação popular que proviam financiamentos para a compra de residências. A partir dessa última década se observa o fim desses financiamentos assim como a redução da oferta de lotes para construções populares. Não que as áreas periféricas deixaram de ser ocupadas,

⁶ Santos, M. (2002) *A Natureza do Espaço*. São Paulo: Editora Unesp.

muito ao contrário, mas os ocupantes já não mais contam com a possibilidade do financiamento regulado, passando a depender ainda mais de empreiteiros, empresas imobiliárias e financiadores particulares, o que amplia a existência de toda sorte de intermediários.

Apesar da Constituição Federal garantir direitos sociais, entre eles o direito universal à moradia, a inexistência de uma política habitacional adequada à população de menor renda, tem fortalecido a ação do mercado imobiliário na orientação do sistema de habitação e de ocupação dos espaços da cidade.

O problema se agrava nas décadas de 1980/90, com a crise e concentração econômica, o aumento do desemprego, e retração dos investimentos nas políticas sociais. A população pobre, desempregada e sem condições de comprar imóveis ou pagar aluguel nas áreas urbanizadas, continua ocupando as áreas cada vez mais distantes e assim chega às áreas de mananciais, apesar da promulgação de leis de proteção na década de 1970, que muitos estudiosos apontam que antes de impedir, colaborou com a queda dos preços dos terrenos, estimulando a ocupação. O que se constata é que a promulgação destas leis, não foi suficiente para reverter o quadro já deteriorado de ocupação desordenada, e também não conseguiu impedir o alastramento dos loteamentos instituídos à sua margem⁷. Estimativas indicam que mais de um milhão de pessoas vivem nestas áreas⁸.

Os problemas e as demandas dos moradores

No geral, as associações de moradores entrevistadas têm como demanda básica a melhoria nas condições de habitabilidade de seus bairros, desde os serviços de infraestrutura (ligação de água, luz, arruamento, etc) aos equipamentos sociais (creches, escolas, postos de saúde etc), como em qualquer outro bairro.

As questões de água e solo aparecem em seus discursos, muito mais como necessidades básicas do que propriamente vinculadas às questões ambientais. O fato de situar-se em área de mananciais não é uma escolha, mas uma fatalidade que acrescenta fragilidade à sua condição de morador, desde que em tese podem sofrer um impedimento de habitação e torna a sua condição de vida mais instável, agregando dificuldades, visto que conforme a legislação o poder público estaria impedido de prover estes serviços para tais loteamentos em áreas protegidas, o que não tem impedido inteiramente, desde que através de acordos políticos, o que muitas vezes provoca fricções entre o Estado e o Município.

⁷ Loteamento é o parcelamento da gleba em lotes, com a abertura de ruas e logradouros públicos, e regularização de vias de acesso e circulação. Os loteamentos podem ser regulares, ou que atendem as normas das legislações e são de conhecimento do setor público. Os loteamentos irregulares são aqueles cujo projeto de execução foi aprovado pela prefeitura, ao qual, todavia, não foi devidamente executado, ou seja, não atendeu as etapas necessárias ao cumprimento da lei nº6766/79. Este loteamento é de conhecimento do setor público. Já os loteamentos clandestinos são aqueles ao qual não há projeto apresentado na prefeitura, ou esta não pode aprová-lo por contrariar as normas de padrões urbanísticos apresentados na lei, sendo então, de total desconhecimento do setor público. Nas áreas de mananciais todo loteamento com lotes menores que 5.000 m² são considerados clandestinos, pois a prefeitura não pode aprovar os seus projetos por estarem infringindo a legislação de proteção dos mananciais. Nos loteamentos clandestinos existe uma relação de contratos firmados entre as pessoas que irão ocupar os lotes e a propriedade da terra (Polis, 2002).

⁸ A região metropolitana de São Paulo conta com 18 milhões de habitantes, conforme o Censo IBGE 2000, e estende-se sobre um território de 8051 km² (dos quais 37 % de uso urbano, cerca de 2900 km²).

No entanto, a questão ambiental é sensível entre esses moradores, particularmente os que já estão no local há mais tempo, que apontam os problemas que envolvem a degradação ambiental como esgoto e lixo nos córregos, desmatamento, vazamentos e desperdícios, etc. Em um encontro promovido com estes representantes, debateram sobre os problemas derivados da falta de saneamento, de coleta de lixo e inclusive aqueles gerados pelas ligações clandestinas que são efetuadas tanto na rede de abastecimento de água, quanto na destinação dos resíduos e dejetos diretamente nos córregos, a utilização de fossas negras, etc. Mas, há também as residências cujos moradores anotam que suas ruas contam com a ligação regular de recolhimento de esgotos e é uma surpresa constatar no mapa da cobertura de coleta dos esgotos na região, que essa coleta passa bem longe dos seus bairros. De fato a rede de recolhimento que leva à estação de tratamento (no município de Barueri) atualmente chega até a avenida dos Bandeirantes e, portanto, os esgotos dos distritos da região sul inclusive todo Parelheiros são recolhidos pela rede e lançados sem tratamento no Rio Pinheiros.

As dificuldades no atendimento dessas demandas desenham-se nos discursos como problemas nas relações de gestão, referidos ao setor público, como a falta de ação das autoridades, administração contraditória e lenta, ou as políticas públicas e as contradições entre as leis, a ausência de uma política habitacional e, ainda, a pouca participação da população para a solução de problemas, o que remetem à falta de conscientização, conhecimento, informação e ao desrespeito às leis.

Aspecto que se destaca nas falas dos entrevistados é a necessidade (a falta) de informações, de reuniões, de articulações que se criem nos locais ou no município, para os quais mesmo quando sabem da ocorrência se ressentem muitas vezes da falta de condições financeiras para estarem presentes, e, principalmente de ter meios para conhecer, compreender e acompanhar o que se está sendo discutido (ou seja, reclamam do poder cifrado da linguagem 'técnica'). Vale ressaltar que muitos deles conhecem os comitês e subcomitês de bacia hidrográfica, e inclusive alguns já participaram como representantes, ou como observadores. No entanto, enquanto valorizam os conhecimentos que proporcionam alguns dos encontros nos subcomitês, também consideram as discussões, que ali se realizam, difíceis de acompanhar, os encaminhamentos muito morosos e não percebem os resultados.

Alem disso, eles vocalizam a importância de conhecimento, particularmente de um conhecimento articulado, que organize as possibilidades de habitar adequadamente naqueles locais. *"Cada órgão que se consulta, tem uma norma diferente, então nunca se sabe ao certo como fazer"* – diz um entrevistado. Nesse sentido são muitas as falas onde sinalizam a necessidade da clareza de leis e normas que sejam divulgadas amplamente e que não se contradigam, assim como a demanda por um planejamento de políticas e ações articuladas e que auxiliem a normalizar sua situação e possibilitem evitar a degradação ambiental e a poluição, que inclusive piora suas condições de vida.

Sobre as prioridades que os representantes das organizações definem para a situação de seus bairros e/ou do distrito de Parelheiros se destacam o atendimento à saúde, o saneamento e educação, apontando que a estrutura desses na região está muito aquém das necessidades.

Considerando toda a problemática social vivida, os entrevistados apontam soluções para a superação das frágeis condições de vida e habitabilidade dos seus bairros, destacando-se a necessidade de ampliação e multiplicação da circulação da informação, entre os moradores, nas escolas e em todos meios sociais. Apontam também como caminho para isso a maior presença dos técnicos dos órgãos públicos

nos bairros, prevenindo e evitando a ampliação dos problemas atuais. Nas reuniões com os representantes das associações de Parelheiros vários dos presentes enfatizaram uma questão: *“moro aqui há mais de 20 anos, e esta (a pesquisa) foi a primeira vez que alguém veio me perguntar sobre a situação do meu bairro e o que penso dessa situação, qual a minha opinião e sugestão quanto a isso, quais as nossas necessidades”*.

Finalizando

Para suas vidas a população precisa de solo e de água e por sua vez produz os dejetos. Por viver em áreas que em tese deveriam ser conservadas estes moradores refletem o conflito entre as necessidades de sobrevivência e o abastecimento hídrico da metrópole, enquanto as leis que deveriam amparar a população e impedir a degradação, se confrontam e parecem insuficientes para a solução. Os problemas agudos que esses moradores vocalizam apontam para o acesso à água e a necessidade de coleta e tratamento dos resíduos e esgotos produzidos. Na falta de um serviço público adequado ou às vezes pelos preços das taxas destes serviços, os moradores recorrem às ligações clandestinas de água, nas adutoras da SABESP, que sendo precárias, podem provocar a contaminação do próprio sistema. Quando o sistema de fornecimento de água é disponível na rua, os moradores situam como problemas as taxas de ligação e manutenção, geralmente altas para o seu poder aquisitivo. Além disso, denotam a constante falta de abastecimento por conta das baixas pressões no sistema, e conforme uma entrevistada, *“aqui falta água sempre, e pagamos as taxas mais altas que em outros lugares, por que quando volta o fornecimento vem um forte fluxo de ar que é contado para pagamento”*. Também se referem ao despejo dos esgotos nos córregos, nas tubulações precárias, além da recorrência comum de fossas negras que podem atingir o lençol freático. Tratando-se de mais de um milhão de habitantes vivendo nessas condições em áreas de mananciais hídricos torna-se uma questão relevante.

Sintetizando, a partir deste universo de pesquisa, os conflitos no acesso e uso da água e solo, em termos gerais, apontam para eixos de questões consideráveis:

- As políticas que postulem alternativas para a moradia em locais e maneiras mais adequados.
- A provisão de alternativas de saneamento para estas localidades, a preços subsidiados para os que não tem condições financeiras para pagar.
- A articulação e coerência entre as políticas públicas e entre estas e as ações do estado.
- Um aspecto que muitos dos entrevistados apontam é a necessidade de um planejamento do conjunto das ações e políticas (ou seja, não setorializado como então) e do estabelecimento de normas e regras claras, além da importância de prover informação e orientação para uma construção do espaço urbano menos impactante.

Quanto à gestão partilhada parece se configurar como um longo processo de construção, particularmente no que se refere à participação popular nos processos decisórios das políticas públicas, seja pela desproporcionalidade de representação, seja pela heterogeneidade e fragmentação da representação social, onde os lobbies empresariais, sindicais e burocráticos minam as possibilidades de participação de grupos com baixa capacidade de coordenação, ou pela pouca efetiva participação da

sociedade civil nos conselhos e órgãos colegiados para as tomadas de decisão⁹. E é justamente nesse registro que todos os entrevistados se remetem à necessidade de informações que possibilitem uma preparação mais qualificada para a participação cidadã.

Não se pode deixar de apontar que o enfrentamento destes conflitos se vincula a processos de planejamento urbano e reformas mais amplas, inclusive com toda a sociedade civil como agente ativo na tomada de decisão. Essa questão da ocupação desordenada dos espaços da cidade, as dificuldades de uma política habitacional que viabilize a moradia adequada para a população se entrelaçam com a política fundiária e a concentração da posse da terra urbana, e seu desenho de ocupação. Nas últimas décadas, no município de São Paulo observa-se o fenômeno do alto crescimento populacional nos distritos da periferia e a tendência oposta nos distritos das áreas centrais. Assim, as áreas mais cobertas por infra-estrutura e serviços públicos têm milhares de domicílios desocupados (17,5%, conforme o Censo 2000), enquanto nos distritos periféricos, com altas taxas anuais de crescimento, faltam infra-estrutura básica, escolas, creches, atendimento médico, e outros serviços que demandariam enormes gastos públicos para suprir.

Finalmente, é fundamental que se amplie esse debate e inclusive se possa discutir outras alternativas locais de captação e preservação da água, assim como outras possibilidades de saneamento descentralizado e de captação de resíduos, e assim contabilizar os custos e ganhos com a implementação nestas áreas de obras e serviços adequados na conservação e provisão do abastecimento da metrópole. É provável que se contabilize positivamente mediante os custos que se processam no tratamento da água e nos gastos com a saúde da população. Mais ainda se confrontados com o custo social que implicam os investimentos em grandes empreendimentos de transposição de água de locais cada vez mais distantes e os tratamentos químicos cada vez mais custosos.

Várias são as questões e alternativas a serem debatidas para uma metrópole mais humana.

⁹ Neder, R.T. (2000) *Avaliação da Capacidade Governativa de Comitê de Bacia Hidrográfica Metropolitana*. São Paulo: Fapesp, Jul; Prette, M.E.D.. (2000) *Apropriação de Recursos Hídricos e Conflitos Sociais: A Gestão das áreas de proteção aos mananciais da R.M.S.P.* São Paulo, 2000. F.FLCH, Universidade de São Paulo. Tese (Doutorado)