

MARTA DORA GROSTEIN

Nova lei abre perspectivas para os mananciais

A nova proposta para a proteção dos mananciais apresentada pela Secretaria do Estado do Meio Ambiente surpreende positivamente. Não se trata de um simples projeto de revisão da lei, mas de uma nova abordagem para a proteção e recuperação dos mananciais de água no Estado de São Paulo. A opção adotada é promissora e estimulante: a ênfase na gestão descentralizada por bacias ou sub-bacias; o reconhecimento da diversidade presente nas áreas a serem protegidas ou recuperadas, necessitando, portanto, de atuações particulizadas; e a participação comunitária na gestão e preservação dos recursos hídricos.

Os novos instrumentos introduzidos na proposta de lei ampliam as possibilidades de atuação propositiva do poder público e da sociedade e permitem sair da discussão paralisante, viciada e abstrata em que predominavam as argumentações construídas a partir da idéia de um controle normativo restritivo e genérico, que se limitava a apontar índices e taxas de ocupação, densidades e coeficientes de aproveitamento dos terrenos. Generalidades em torno de modelos idealizados e limitados que tratam de modo homogêneo situações estruturalmente diversas.

Os 20 anos de existência da lei de proteção metropolitana demonstraram que nem os mananciais foram de fato protegidos na abrangência necessária, nem o solo urbano foi ocupado com as determinações prescritas pela legislação nas áreas onde predominaram conflitos de interesses.

Na verdade, a nova lei mudou o objeto. Não se trata mais de legislar para um único espaço a ser protegido, mas, sim, sobre fragmentos específicos desse espaço, a partir de uma unidade geográfica definida: as bacias ou sub-bacias hidrográficas, estendendo-se a proteção a todo o Estado. Assume-se, assim, a idéia de diversidade como componente estrutural da intervenção pública na proteção dos recursos hídricos, o que é extremamente positivo, e seria contemplada pelos diferentes planos de desenvolvimento e proteção ambiental a serem formulados para cada área de proteção e recuperação dos mananciais, estabelecidas e definidas por uma ou mais sub-bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional para o abastecimento público, conforme estabelece a nova lei.

Pode-se verificar que as áreas sob pressão de ocupação urbana ao sul do município de São Paulo não podem ser tratadas de modo semelhante a outras onde inexistem os atrativos e determinações sociais que geram a demanda por habitação, por exemplo. Sem admitir a diversidade das situações existentes nos 4.356 km² de áreas protegidas pela legislação em vigor (dos 8.051 km² da RMSP) seria impossível

avançar na questão relevante de preservar os mananciais. E sem admitir institucionalmente a existência de uma ocupação efetiva em algumas áreas — só na Bacia de Guarapiranga se estimam 800 mil pessoas — é impossível a formulação de políticas e práticas efetivas de recuperação das áreas já degradadas ou em processo de degradação.

Entretanto, é preciso considerar que a cidade ou a metrópole tampouco se desenvolvem ou se limitam a ocupar uma ou outra bacia, elas constituem um espaço social e cultural que independe desse limite. Assim sendo, as questões intermunicipais são fundamentais e relevantes, especialmente no aspecto da gestão pública desses espaços que o limite das bacias não contempla. Nas regiões metropolitanas, a continuidade ou interdependência do ambiente construído não pode prescindir de um ente político que articule e harmonize os diferentes interesses municipais. Fica claro que a incorporação da dimensão metropolitana à idéia da gestão por bacias deve ser considerada. Terra e água são elementos essenciais para o desenvolvimento da vida — terra para habitação e água potável para consumo são elementos essenciais para a manutenção da vida saudável das populações urbanas. Os conflitos sociais associados a esses elementos resultam do fato de serem eles finitos e, portanto, extremamente sensíveis à escassez socialmente produzida.

A degradação da qualidade das águas é provocada por diversos fatores, que precisam ser diferenciados na origem. A ocupação urbana predatória é, sem dúvida, um deles, mas é provocada tanto por situações involuntárias ligadas a estratégias de sobrevivência

das populações pobres e desamparadas de uma ação pública, que na falta de alternativas de moradia ocupam os loteamentos clandestinos e as favelas, quanto por outras formas de degradação ambiental, como, por exemplo, a atividade industrial, que uma ação fiscalizadora eficiente do poder público pode coibir. É evidente ser desejável uma ação fiscalizadora também no processo de abertura de loteamentos, que, no entanto, não resolve o problema do atendimento à demanda habitacional. A multiplicação de favelas — que no município de São Paulo já atinge o índice inédito de 20% da população, e grande parte sobre córregos em áreas de mananciais — é um indicador eloquente do problema social gerado pela incapacidade do Estado de produzir moradias a baixo custo e do mercado formal de atender a essas demandas. É necessária essa diferenciação, porque as políticas públicas para enfrentar situações tão diversas como essas precisam ser articuladas e abrangentes. A História tem demonstrado que apenas os instrumentos normativos voltados para o parcelamento, uso e ocupação do solo não são suficientes para intervir no mercado de acesso à terra e à habitação e ampliar a oferta de terra no mercado formal, enfrentando a escassez produzida pela retenção especulativa da terra. É desejável, então, por um lado, a ampliação da atuação pública regulamentadora, incorporando medidas administrativas e fiscais de taxação da terra urbana, onerando, assim, a sua retenção especulativa, e, por outro, uma ação propositiva e estratégica de organização do território que incorpore a fragmentação e as diversidades necessárias, que a nova lei contempla.

No caso específico da proteção dos mananciais, 20 anos de tentativas de aplicação da legislação existente demonstraram que o objetivo pretendido

não pode ser conseguido utilizando-se apenas instrumentos normativos restritivos à ocupação. Outros instrumentos de planejamento e novas práticas de gestão participativa são necessários e, nesse aspecto, a proposta de lei apresentada introduz a idéia de plano de desenvolvimento e proteção ambiental para cada área de proteção e recuperação dos mananciais, que serão definidas por uma ou mais sub-bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional para o abastecimento público.

A questão do acesso à terra para habitação está completamente atrelada às políticas de preservação e recuperação dos mananciais, por serem interdependentes. Uma política ambiental sem uma política habitacional, especialmente no âmbito metropolitano, não alcançará os objetivos almejados. Sem oferta de moradias adequadas no mercado formal, incluindo aí produção pública e privada, para atender à demanda existente, veremos a reprodução do padrão periférico de urbanização, e com ele as favelas e os loteamentos irregulares. Os processos predatórios de expansão urbana podem ser revertidos, e a ampliação da oferta de habitação na malha urbana consolidada seria um dos caminhos desejáveis.

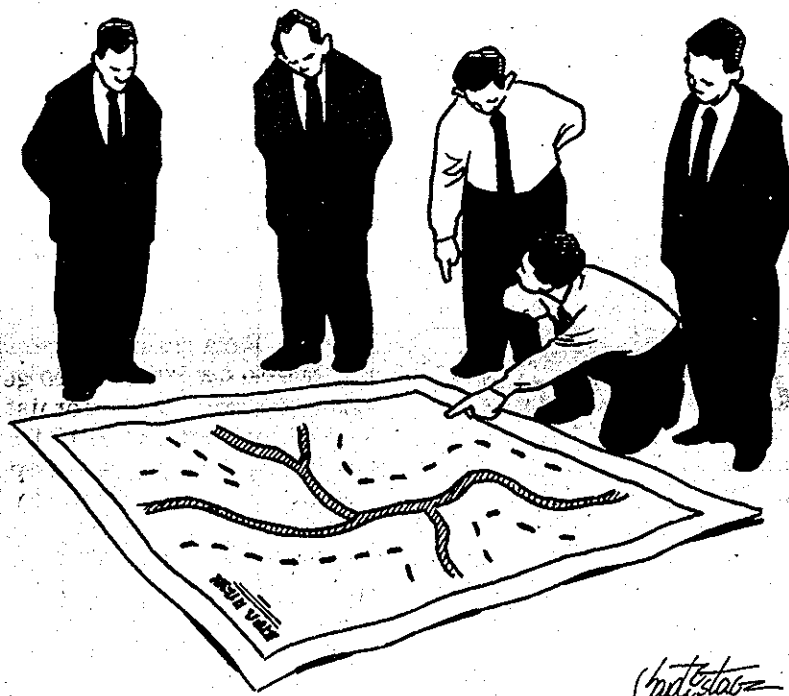
É no âmbito da escassez de terra, gerada por processos urbanos em que predomina a especulação com a terra, que empurra as populações pobres para fora da cidade estruturada, que está a gênese dos problemas sociais decorrentes da expansão urbana em áreas de mananciais. É com esse pano de fundo que a discussão da escassez de água potável tem de ser enfrentada.

O projeto de lei apresentado propõe um novo enquadramento da questão da proteção dos mananciais, colocando em primeiro plano a importância de um sistema de gestão, ampliando os instrumentos de proteção propostos e abrindo a oportunidade para ações propositivas socialmente acordadas.

Considero que seria pertinente que a legislação proposta já definisse as áreas prioritárias de produção e recuperação dos mananciais e estabelecesse prazos para a formulação dos correspondentes planos de desenvolvimento e proteção ambiental e leis específicas. Ao mesmo tempo, poderia indicar a área de Guarapiranga como experiência-piloto a ser implementada em curto espaço de tempo, já que existem trabalhos em andamento que permitem diagnósticos atualizados.

Assim, ao institucionalizar o reconhecimento da degradação produzida sob efeito da legislação em vigor, estamos diante de uma possibilidade promissora, um gesto político para estimular a sociedade a discutir e se engajar numa luta que é de todos.

■ Marta Dora Grostein, arquiteta-urbanista, é professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP



Carteiras