

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS**

**FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO**

**Curso de Mestrado em Urbanismo**

**Área de Concentração “Gestão Urbana”**

**CONSUELO APARECIDA GONÇALVES GALLEGO**

**“CONFLITOS ENTRE OCUPAÇÃO URBANA E  
LEGISLAÇÃO AMBIENTAL: A CONFIGURAÇÃO  
TERRITORIAL ATUAL DO MUNICÍPIO DE SUZANO  
(SP)”**

**CAMPINAS**

**2012**



**CONSUELO APARECIDA GONÇALVES GALLEGO**

**“CONFLITOS ENTRE OCUPAÇÃO URBANA E  
LEGISLAÇÃO AMBIENTAL: A CONFIGURAÇÃO  
TERRITORIAL ATUAL DO MUNICÍPIO DE SUZANO  
(SP)”**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Urbanismo do Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias da Pontifícia Universidade Católica de Campinas como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Urbanismo.

Orientador: Prof. Dr. Jonathas Magalhães Pereira da Silva.

**PUC CAMPINAS  
2012**

Ficha Catalográfica  
Elaborada pelo Sistema de Bibliotecas e  
Informação - SBI - PUC-Campinas

t711.4  
G166c

Gallego, Consuelo Aparecida Gonçalves.

Conflitos entre ocupação urbana e legislação ambiental: a configuração territorial atual do município de Suzano (SP) / Consuelo Aparecida Gonçalves Gallego. - Campinas: PUC-Campinas, 2012.  
194p.

Orientador: Jonathas Magalhães Pereira da Silva.

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias, Pós-Graduação em Urbanismo.

Inclui bibliografia.

1. Planejamento urbano. 2. Cidades e vilas - Arquitetura. 3. Recursos naturais - Legislação. 4. Políticas públicas. I. Silva, Jonathas Magalhães Pereira da. II. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias. Pós-Graduação em Urbanismo. III. Título.

22. ed.CDD – t711.4

**CONSUELO APARECIDA GONÇALVES GALLEGO**

**"CONFLITOS ENTRE OCUPAÇÃO URBANA E  
LEGISLAÇÃO AMBIENTAL: A CONFIGURAÇÃO  
TERRITORIAL ATUAL DO MUNICÍPIO DE SUZANO (SP)"**

*A todos os professores do Programa de Pós Graduação de Arquitetura e Urbanismo que muito contribuíram no processo de compreensão e desenvolvimento desta pesquisa.*

*A minha família, pelo estímulo e apoio.*

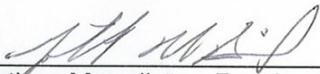
*A todos os amigos pelo incentivo e apoio.  
Thais Ulara Ramos Fróes e Miguel Reis*

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Urbanismo do Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias da Pontifícia Universidade Católica de Campinas como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Urbanismo.

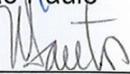
Área de Concentração: Urbanismo.

Orientador: Prof. Dr. Jonathas Magalhães Pereira da Silva

Dissertação defendida e aprovada em 19 de fevereiro de 2013 pela Comissão Examinadora constituída dos seguintes professores:

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Jonathas Magalhães Pereira da Silva  
Orientador da Dissertação e Presidente da Comissão Examinadora  
Pontifícia Universidade Católica de Campinas

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Eduardo Alberto Cusce Nobre  
Universidade de São Paulo

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Wilson Ribeiro dos Santos Junior  
Pontifícia Universidade Católica de Campinas

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Professor Dr. **Jonathas Magalhães Pereira da Silva**, pela orientação e valiosas contribuições.

A todos os **professores do Programa de Pós Graduação de Arquitetura e Urbanismo** que muito contribuíram no processo de compreensão e desenvolvimento desta pesquisa.

A **minha família**, pelo estímulo e apoio.

A todos os amigos pelo incentivo e troca de experiências, em especial à **Thaís Uiara Ramos Fróes** e **Miguel Reis Afonso**.

*“A dignidade da pessoa deve ser entendida como um fim, não como um meio para alcançar outros objetivos, ou mera norma programática. É necessário a universalização dos direitos a infraestrutura urbana, moradia digna, serviços urbanos, equipamentos públicos.*

*Lutar pelo direito à cidade é romper com a sociedade da indiferença e propor um novo modo de produção do espaço urbano capaz de romper com o desenho urbano que segrega e exclui a classe trabalhadora.”*

*Henri Lefbvre*

## **RESUMO**

O presente trabalho desenvolve uma análise crítica sobre o processo de ocupação dos espaços ambientalmente frágeis, apontando contradições existentes entre a realidade e a legislação que acarretam em níveis de precariedades alarmantes. Busca-se debater o papel da legislação na forma de indução da ocupação do território, e na condução do planejamento urbano.

A pesquisa realizada colabora na compreensão das razões que levam à ocupação desordenada ocorrer intensamente à margem da legalidade em áreas com restrições legais para sua ocupação. Estas áreas com restrições legais específicas são frequentemente ocupadas por assentamentos informais, com diferentes padrões de renda e, acabam, por força de restrições legais permanecendo à margem dos benefícios da cidade legal, agravando o processo de degradação ambiental, urbanística e social.

Toma como estudo de caso o município de Suzano/ SP, que possui parte de seu território inserido em área de proteção aos mananciais (73%), área de preservação ambiental do rio Tietê (7%), além de outras restrições ambientais.

**Palavras-chave:** *Gestão urbana; Legislação urbanística e ambiental; Ocupação do território; Preservação de Recursos Naturais;*

## **ABSTRACT**

This proposes to develop a critical analysis about the process of occupation of environmentally fragile areas, pointing out contradictions between reality and the legislation that involve alarming precariousness. Searches discuss the function of the law like as a induction in the territorial occupation, and the conduction urban planning. Wants to understand why the disordered occupation occurs intensely on the fringes of legality in areas with legal restrictions on their occupation. These areas with specific legal restrictions are often occupied by informal settlements, with different patterns of income and, ultimately, by virtue of legal restrictions remain on the fringe of the city's legal benefits, deepening the process of environmental degradation, social and urban development.

Takes as a case study the city of Suzano/SP, which has part of its territory that is inserted into the protection area of the watershed (73%), Tietê River's environmental protection area (7%), and other environmental constraints.

**Keywords:** *Urban Management; Urban and environmental legislation; Occupation of territory; Preservation of natural resources;*

## ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Região Metropolitana de São Paulo – Mancha Urbana até 1974 e Mancha Urbana até 2002 (ANEXO 8) .....	26
Figura 2: Capela do Baruel.....	31
Figura 3: O primeiro traçado urbano da cidade de Suzano, 1890, desenho de João Romariz (ANEXO 12) .....	34
Figura 4: Planialtimétrico do município de Suzano (ANEXO 13).....	34
Figura 5: Sistema Produtor do Alto Tietê Cabeceiras (ANEXO 17).....	41
Figura 6: edificação dentro da faixa de expansão da represa Taiaçupeba .....	42
Figura 7: Áreas em que foram removidas moradias para a ampliação da faixa de inundação da represa Taiaçupeba. ....	43
Figura 8: Organograma do Ministério das Cidades .....	63
Figura 9: área de várzea do Rio Tietê em Suzano, parte integrante do projeto Parque Várzea do Rio Tietê. ....	73
Figura 10: Mapa das Áreas de Proteção aos Mananciais da Região Metropolitana de São Paulo. (ANEXO 28) .....	105
Figura 11: Área Central consolidada e contínua; e área sul do município com ocupação urbana descontínua.....	112
Figura 12: Ocupação em torno do Porto Seco e da Represa Taiaçupeba. ....	117
Figura 13: Região sul do município: sítios e moradia irregulares. ....	117
Figura 14: Ocupação em torno da represa Taiaçupeba: atividade agropastoril e veraneio.....	121
Figura 15: Localização da Mata Atlântica na Região Metropolitana de São Paulo (ANEXO 35).....	122
Mapa 1: Principais rios do Estado de São Paulo sobreposto as Regiões Administrativas. (ANEXO 1) .....	19
Mapa 2: O Caminho do Peabiru, Trilha dos Tupiniquins, Trilha dos Goianases ou Caminho de Piaçagüera – Paranapiacaba / São Paulo. (ANEXO 2).....	19
Mapa 3: Ampliação do trecho de localização da região do Alto Tietê. No destaque o município de Suzano, entre os municípios de Mogi das Cruzes (Boigy), Itaquaquecetuba (Taquaquiecetuba) e Guarulhos (Guaruis) (ANEXO 3).....	20
Mapa 4: A implantação das ferrovias no estado de São Paulo (ANEXO 4).....	21
Mapa 5: ampliação da Carta Das Estradas De Ferro – caminho São Paulo – Rio de Janeiro demonstrando o percurso São Paulo à Mogi das Cruzes – (ANEXO 5).....	22
Mapa 6: Uso e Ocupação do Solo – áreas de produção hortifrutigranjeiros (ANEXO 6) .....	24
Mapa 7: Expansão Industrial na RMSP (ANEXO 7) .....	25
Mapa 8: Emancipação do município de Suzano e região (ANEXO 9).....	29
Mapa 9: A Trilha dos Tupiniquins e o Caminho do Padre Anchieta (ANEXO 10)....	30
Mapa 10: Deslocamento do núcleo central do município de Suzano em função da implantação da linha férrea (ANEXO 11).....	33
Mapa 11: Localização da igreja matriz de Suzano divergente da proposta no Plano Urbano de Romariz. (ANEXO 14).....	36
Mapa 12: Mancha Urbana na Bacia do Alto Tietê (ANEXO 15) .....	39
Mapa 13: Bacia hidrográfica do Alto Tietê e a sub-bacia Tietê / Cabeceiras (ANEXO 16) .....	40
Mapa 14: Represa de Taiaçupeba, antes e depois da ampliação. (ANEXO 18).....	45

Mapa 15: Faixa de Inundação da Represa de Taiacupeba em Suzano (ANEXO 19)	45
Mapa 16: projeção de rede de abastecimento de água e coletora de esgoto no município de Suzano (ANEXO 20)	47
Mapa 17: Vegetação NO Alto Tietê (ANEXO 21)	50
Mapa 18: Sistemas Produtores e de Abastecimento da Região Metropolitana de São Paulo (ANEXO 22)	52
Mapa 19: Regiões hidrográficas de São Paulo. (ANEXO 23)	54
Mapa 20: Bacia do Alto Tietê e o Ritmo da Ocupação – Mancha Urbana de 1905 a 2005 (ANEXO 24)	56
Mapa 21: traçado do Rodoanel	65
Mapa 22: trecho leste ampliado do traçado do Rodoanel, destacando o município de Suzano (ANEXO 25)	65
Mapa 23: Renda Média Mensal da População da RMSP (ANEXO 26)	77
Mapa 24: Região Metropolitana de São Paulo – Uso e Ocupação do Solo 2005 (ANEXO 27)	103
Mapa 25: Expansão do Sistema Integrado de abastecimento de água e coleta de esgoto sanitário (ANEXO 29)	110
Mapa 26: Região Metropolitana de São Paulo – Delimitação da Área de Proteção aos Mananciais – 1976 (ANEXO 30)	113
Mapa 27: Município de Suzano situação em APM, APA e área urbanizável (ANEXO 31)	115
Mapa 28: Evolução da implantação de loteamentos na área de proteção aos mananciais (ANEXO 32)	118
Mapa 29: Loteamentos antes e depois de 1975 (ANEXO 33)	119
Mapa 30: Loteamentos situados dentro dos limites da Área de Proteção Ambiental (ANEXO 34)	121
Mapa 31: Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais (APRMS) da sub-bacia do alto Tietê cabeceiras, proposto pela minuta da lei específica do plano de desenvolvimento e proteção ambiental – PDPA – dos mananciais do subcomitê alto Tietê-cabeceiras (ANEXO 36)	123
Mapa 32: Rede Hídrica do Município de Suzano (ANEXO 37)	125
Mapa 33: Assentamentos Irregulares (ANEXO 38)	126
Mapa 34: Mapa de Forma Urbana – Tipologia da Ocupação (ANEXO 39)	127
Mapa 35: Ocupação de áreas públicas e particulares (ANEXO 40)	128
Mapa 36: Áreas de Risco sujeitas a inundações e risco geotécnico (ANEXO 41)	129
Mapa 37: Divisão de Setores e Forma Urbana (ANEXO 42)	132
Gráfico 1: Evolução demográfica da RMSP	20
Gráfico 2: Evolução demográfica de Suzano	27
Gráfico 3: Evolução do Índice de Reabilitação de Áreas Contaminadas do Estado de São Paulo de 2008 a 2010	51
Gráfico 4: Evolução do Índice de Gestão de Unidades de Conservação do Estado de São Paulo de 2008 a 2010	72
Gráfico 5: Evolução da porcentagem da população pobre no Brasil	76
Gráfico 6: Contratação de Financiamentos Habitacionais pela CEF	80
Gráfico 7: População (2010) dos municípios da região do Alto Tietê	111

Gráfico 8: Taxa de Crescimento Populacional 1991-2010 (%) dos municípios da região do Alto Tietê .....	111
Gráfico 9: Proporção de loteamentos regulares e irregulares no município. ....	116
Gráfico 10: Proporcionalidade de loteamentos inseridos em APM.....	131

Tabela 1: emancipação político-administrativa dos municípios do Alto Tietê Cabeceiras .....	32
Tabela 2: Principais Características da Represa Taiaçupeba .....	41
Tabela 3: edificações removidas para a ampliação da faixa de inundação da represa de Taiaçupeba.....	43
Tabela 4: Projeção de População e de Domicílios - Município de Suzano.....	49
Tabela 5: Tabela Comparativa entre a Produção Habitacional de Interesse Social e a Produção habitacional destinada a faixa de renda a 6 salários mínimos. ....	79
Tabela 6: quantidade de unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV .....	80
Tabela 7: Porcentagem de Área municipal inserida em Áreas de Proteção aos Mananciais – APM – da Região Metropolitana de São Paulo. Suzano tem 73% de sua área inserida na APM .....	106
Tabela 8: Loteamentos irregulares inseridos em área de proteção aos mananciais no distrito de Palmeiras de São Paulo.....	130
Tabela 9: Quadro Geral das Áreas Públicas Tituladas.....	138
Tabela 10: Cenários de necessidades econômicas para equacionar o déficit habitacional. ....	142

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>O PROCESSO DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO.....</b>	<b>14</b>
1.1	O processo de ocupação da RMSP.....	18
1.2	O Município de Suzano e o processo de ocupação do território.....	28
1.3	Suzano: produção de água, ocupação territorial e suas implicações.....	38
1.4	A importância das bacias de contribuição, impactos e consequências da ocupação na bacia do Alto Tietê.....	48
<b>2</b>	<b>INFLUÊNCIA DA INSTÂNCIA FEDERAL NA REGULAMENTAÇÃO DA OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO .....</b>	<b>58</b>
2.1	Princípios e Diretrizes de Política Urbana na Conquista de Direitos.....	60
2.2	Princípios e Diretrizes de Meio Ambiente.....	66
2.3	Programas de Desenvolvimento Urbano e Políticas Públicas.....	76
<b>3</b>	<b>CONFLITOS DE COMPETÊNCIA E DIVERGÊNCIA LEGISLATIVA .....</b>	<b>84</b>
3.1	Conflitos de competência.....	85
3.2	A legislação.....	88
3.3	Legislação Urbana.....	90
3.4	Legislação Ambiental.....	96
3.5	As restrições ambientais para a ocupação do território.....	102
3.6	O processo de licenciamento e a legislação aplicada.....	106
<b>4</b>	<b>SUZANO: CONFLITOS ENTRE ESPAÇO NORMATIVO E REALIDADE TERRITORIAL .....</b>	<b>108</b>
4.1	O caso do município de Suzano/ SP.....	109
4.2	A realidade territorial diante as normas legais.....	124
4.3	As políticas públicas na regulação do território.....	133
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>143</b>
5.1	Conclusões.....	143
<b>6</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>146</b>
6.1	Bibliografia Consultada.....	146
6.2	Legislação e normas consultadas.....	150
6.3	Sítios consultados.....	150
<b>7</b>	<b>ANEXOS.....</b>	<b>152</b>

## INTRODUÇÃO

As ocupações de áreas ambientalmente protegidas acarretam problemas à saúde pública, e dificultam as condições de habitabilidade, o acesso à água potável e aos equipamentos públicos como escolas, unidades básicas de saúde, etc., como também a implementação do esgotamento sanitário, dos serviços de transporte público e da coleta de lixo domiciliar.

Essas ocupações não interferem somente nas condições da moradia, mas também nas condições socioambientais, uma vez que impactam negativamente sobre os recursos naturais. Nesse processo de ocupação áreas são desmatadas, rios e córregos são poluídos, nascentes são contaminadas ou esgotadas, resíduos domésticos são lançados diretamente nos corpos d'água e áreas adjacentes atraindo animais nocivos ao habitat saudável. É mais do que uma questão de simples engenharia ou urbanística, envolve questões ambientais e sociais, quando as pessoas têm seus direitos difusos cerceados, afinal, segundo a atual constituição (1988) é garantido a todos tanto o direito ao meio ambiente saudável como o direito a moradia. Quando o processo de ocupação do território garante apenas parte destes direitos geram-se conflitos e contradições.

Cabe refletir se a simples proibição e restrição legislativa pode coibir a ocupação desordenada de áreas com restrições ambientais. O Código Florestal, pensado para regulamentar o uso e ocupação das áreas rurais, na realidade, estende suas disposições às áreas urbanas gerando contradições, por exemplo: segundo a norma, a única alternativa possível em APPs urbanas é a preservação da paisagem natural desconsiderando-se os aspectos funcionais de lazer e estéticos para o meio urbano. A contradição desta generalização está no fato de que em grande parte das situações urbanas o território não se encontra mais na sua forma original, já se alteraram, sendo que em muitos casos existem ocupações em APP que são fruto da demanda por moradia desacompanhada de políticas públicas que considerem a habitação, transporte e o ambiente. Nestes casos a simples restrição normativa resulta na restrição de qualquer tipo de implantação de obra que poderia requalificar o ambiente, por exemplo: a norma impede obras de infraestrutura de saneamento e drenagem ou contenção de erosão nas áreas de preservação permanente (APPs).

Cria-se uma situação que impossibilita a adequação urbanística e ambiental. Um exemplo emblemático é a contradição entre a legislação de proteção aos Mananciais da Região Metropolitana de São Paulo e a ocupação urbana destituída de infraestrutura que se encontra presente neste território (Martins, 1998).

Cabe perguntar: se nada é permitido pela legislação, por que ocorrem a ocupações das áreas com restrições ambientais? É necessário refletir sobre a importância de se ter políticas públicas que busquem alternativas para o desenvolvimento urbano considerando também a preservação dos recursos naturais e a dinâmica ambiental, uma vez que esta questão permeia todo o território brasileiro.

## 1 O PROCESSO DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO

Há muito se discute a necessidade da reforma urbana objetivando a garantia do direito à cidade, o cumprimento da função socioambiental da propriedade e a busca pela concretização de políticas públicas de gestão urbana<sup>1</sup>. Contudo, é imprescindível compreender a forma como o território se configurou e a apropriação da terra que resultou na conformação das cidades e interlocução com as questões ambientais fortemente presentes no território brasileiro.

A ocupação do território deve ser compreendida sob diferentes recortes, pois há questões independentes e específicas que não podem ser analisadas unilateralmente, mas devem ser contextualizadas regionalmente. Deve ser considerado que:

- a divisão administrativa do território segue a lógica da competência federativa;
- a gestão de bacias interfere e ultrapassa competências administrativas legais;
- a divisão administrativa legal possibilita uma nova perspectiva de gestão metropolitana;
- a importância do sistema férreo e rodoviário na indução e expansão do território e formação de novas centralidades. (ainda que tenha servido aos interesses do capital, todavia, mostra-se fundamental seu estudo para o completo entendimento do processo de ocupação do território);

Nessa perspectiva de entendimento dos processos de ocupação e apropriação do território, o conflito “terra x propriedade” oriunda da apropriação individual e o cerceamento de direitos para a maior parte da população, que historicamente não tiveram acesso à terra (MARTINS, 2010). Atualmente, essa população busca alternativas a fim de garantir seus direitos à cidade e a moradia, no entanto tem suas ações cerceadas por meio de normas legais e diretrizes de valorização do solo que tomam equivocadamente a propriedade como direito absoluto<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ver MARICATO, Ermínia. Brasil, Cidades – alternativas para a crise urbana. Petrópolis/ RJ, Editora Vozes, 2011. LEFEBVRE, Henri. O Direito à Cidade. São Paulo: Centauro Editora, 2008 – 2ª reimpressão 2010. ROLNIK, Raquel, (coord.). Regulação urbanística e exclusão territorial. São Paulo, Polis, 1999.

<sup>2</sup> Ver cap. 4, no qual será abordado o caso do município de Suzano/ SP que está situado na Região Metropolitana de São Paulo e integra a Bacia do Alto Tietê Cabeceiras, teve a sua conformação urbana alterada pela linha

Ressalta-se que o estudo de caso dessa pesquisa refere-se à compreensão do processo de ocupação do município de Suzano/SP, que é situado na Região Metropolitana de São Paulo e integra a Bacia do Alto Tietê Cabeceiras. O município teve a sua conformação urbana alterada pela linha férrea, possui 80% do território protegido por legislação ambiental e reflete os conflitos existentes entre o espaço normativo e a realidade territorial, o que será abordado mais especificamente no capítulo 4 dessa dissertação.

O processo de ocupação do território reflete a segregação urbana, que contribui para o fortalecimento da pressão exercida pela classe dominante e da forma de produção de cidades, garantindo seus próprios interesses (VILLAÇA, 2012; HARVEY, 2005; MARICATO, 2001; ROLNIK, 1999). Há uma valorização da propriedade individual, conceito arraigado na sociedade que contribui para a formação de uma cidade ilegal se contrapondo a cidade legal, que é produto da produção do espaço.

A ocupação do território brasileiro retrata um processo histórico e estrutural de nossa sociedade marcado pelo patrimonialismo e exclusão da classe trabalhadora, refletindo na prática legal a segregação sócio espacial (ROLNIK, 2003)<sup>3</sup>.

Ocorre que a produção do espaço urbano foi se conformando à medida que a sociedade ia se apropriando do território e legitimando suas ações pela edição de normas legais e valorização da terra. A forma como o território foi ocupado ao longo dos tempos valida essa conformação dos municípios, esclarece o processo de avanço da mancha urbana sobre o território de forma desconexa e elucida a forma de planejamento urbano proposto (MALDONADO COPELLO, 2007; MORALES-SCHECHINGER, 2007; SMOLKA, 2006).

Eventualmente, o Estado se propõe a resolver questões básicas como moradia, saneamento e transporte, no entanto, se omite de tomar decisões efetivas a fim de regular o território e garantir que a terra cumpra sua função social, questão esta, sempre abordada na elaboração de normas e planos urbanos, contudo excluída em suas ações.

---

férrea, possui 80% do território protegido por legislação ambiental e reflete os conflitos existentes entre o espaço normativo e a realidade territorial.

<sup>3</sup> Ver: ROLNIK, Raquel, A Cidade e a Lei – legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo, Studio Nobel: FAPESP, 2003.

O que se nota na maioria dos municípios são instrumentos urbanísticos citados em legislação municipal que não são de fato implementados, o zoneamento privilegia algumas porções do território destinado à classe dominante e estabelece zonas de interesse social fora da área de interesse do mercado imobiliário, claramente em um processo de segregação sócio espacial.

É evidente que a produção do espaço urbano não se resume a ação exclusiva do Estado, depende de diversos atores sociais envolvidos e também das características socioambientais locais. No entanto o Estado, por vezes, assume um papel protagonista na produção do espaço, justamente por se utilizar de mecanismos administrativos e poder político restrito à poucos e que refletem preocupações e interesses específicos de apenas parte da população (VILLAÇA, 2012).

Como bem delinea Henri Lefebvre<sup>4</sup>, lutar pelo direito à cidade é romper com a sociedade da indiferença e propor um novo modo de produção do espaço urbano capaz de romper com o desenho urbano que segrega e exclui a classe trabalhadora.

Ressalta-se que o acesso à terra no Brasil tem seu princípio fundamental na questão da propriedade e remonta ao período da colonização brasileira que até a metade do século XIX era concedido por sistema de sesmaria<sup>5</sup>, prática inicialmente utilizado pela Coroa Portuguesa e continuada pelo governo Imperial, como relata também, Pierre Monbeig em “Pioneiros e Fazendeiros” (MONBEIG, 1988).

Com a promulgação da Lei de Terras em 1850<sup>6</sup> estabeleceu-se o sistema de compra e venda da terra, acarretando mudança na forma de acesso a terra, pois a sua transferência não mais seria realizada por meio do sistema de doação, mas sim pela compra e venda da terra que ora passara a ter valor atribuído e comercializado como mercadoria.

De acordo com José de Souza Martins, o grande objetivo da Lei de Terras era de coibir o acesso dos trabalhadores e escravos alforriados à terra, garantindo a força de trabalho nas fazendas que já não mantinham o sistema escravocrata, em atividades urbanas e industriais que posteriormente vieram a surgir. Assim, a terra passa a ser privada a partir do momento em que a força de trabalho passa a ser livre (MARTINS, 2010).

---

<sup>4</sup> Ver: LEFEBVRE, Henri, O Direito à Cidade. São Paulo: Centauro Editora, 2008 – 2ª reimpressão 2010.

<sup>5</sup> Sesmaria: Instituto jurídico português que normatizava a distribuição de terras destinada a produção.

<sup>6</sup> Lei de Terras: Lei 601 de 18 de setembro de 1850 é a primeira legislação que dispõe sobre a questão fundiária no Brasil.

Sendo a terra mercadoria de acesso a poucos, o processo de exclusão da classe trabalhadora e a segregação sócio espacial da cidade se intensifica, restando pouca ou nenhuma alternativa habitacional.

*“(...) O acesso à terra era impossível ao escravo em função de sua própria condição de cativo, mas, se não era regulada, podia ser facilmente adquirida pelos trabalhadores assalariados. A ocupação livre, em outras palavras, havia se tornado uma ameaça para a disciplina do trabalho e precisava ser restrita.” (ROLNIK, 1997 - p. 23)*

A economia cafeeira em ascensão, no caso do estado de São Paulo, também contribuiu para legitimar a terra como mercadoria, pois neste momento havia a necessidade de diversificação de investimentos e a terra aceita como garantia em empréstimos bancários supria o vácuo deixado pelo sistema escravocrata em função do movimento abolicionista, no qual os escravos eram considerados mercadorias de valor (COSTA, 2003).

Assim, concomitante a abolição dos escravos, houve também a privatização da terra urbana e rural no Brasil, garantindo a concentração das riquezas nas mãos de poucos e conformando a realidade territorial brasileira. A moradia passa a ser um subproduto no planejamento urbano, elucidando o enfoque na proteção da propriedade dos adquirentes de lotes formais de acordo com o Decreto Lei 58/37<sup>7</sup>, cuja legislação perdurou por mais de 50 anos.

O recorte territorial definido pela pesquisa, Município de Suzano localizado na RMSP – Região Metropolitana de São Paulo – está inserido neste processo histórico acima resumido. Faz-se necessário, portanto, entender as especificidades do contexto que passamos a apresentar a seguir.

Essa valorização da propriedade resulta no impedimento da concretização de direitos. Para tanto utilizo o direito à moradia digna como exemplo, que vai além da simples construção da habitação, mas abarca outros direitos cerceados, que como pretexto da ausência de uma política de reforma fundiária efetiva, avaliza a concentração de poderes para poucos. É mais do que apenas morar, é avançar no entendimento da construção de cidades que não mais retrata uma sociedade de dominantes e dominados, mas uma sociedade de direitos e deveres que abrange toda a população independente da sua classe social ou etnia.

---

<sup>7</sup> Decreto Lei 58 de 10 de dezembro de 1937: Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações.

## 1.1 O processo de ocupação da RMSP

A ocupação da Região Metropolitana de São Paulo – RMSP<sup>8</sup> iniciou-se com a fundação da Vila Piratininga<sup>9</sup> sendo o rio Tietê<sup>10</sup> um dos principais indutores dos caminhos e acomodação de povoados, contribuindo na conformação da Grande São Paulo. É sabido, no entanto, que desde os primórdios da colonização, os índios já se utilizavam de trilhas traçadas ao longo dos rios em virtude da facilidade de obter água e comida para a sua subsistência, como se observa pelos relatos do Padre José de Anchieta descrito por Janes Jorge em “A pesca na cidade de São Paulo, 1890-1940” (JORGE, 2006).

Nota-se, no entanto, que o processo de ocupação de São Paulo e região foram fortemente influenciados por trilhas abertas ao longo de corpos d’água, os quais tiveram papel fundamental na consolidação da forma de urbanização do estado de São Paulo (mapa 1). Embora os corpos d’água possam conformar uma barreira física, a sua transposição expande fronteiras territoriais e por vezes determina a forma do território.



<sup>8</sup> Região Metropolitana de São Paulo: criada pela Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de junho de 1973, institucionalizada pela Lei Complementar Estadual nº 94, de 29 de maio de 1974 e, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 6.111, de 5 de maio de 1975.

<sup>9</sup> Vila Piratininga: de Pira=peixe e tininga=seco, que de acordo com relatos do Padre José de Anchieta, em meados do Século XVI, descrevendo as chuvas que ocorriam na região em época de enchente o rio formava áreas inundadas com grande quantidade de peixes. Ver estudos de Janes Jorge sobre a pesca na cidade de São Paulo entre 1890 e 1940, e "Centenário da Descoberta do Brasil" de 1900 (Jorge, 2007).

<sup>10</sup> Rio Tietê: rio Paulista, nasce em Salesópolis na serra do Mar, a 1 120 metros de altitude. Apesar de estar a apenas 22 quilômetros do litoral, as escarpas da serra do Mar obrigam-no a caminhar em sentido inverso, rumo ao interior, atravessando o estado de São Paulo de sudeste a noroeste até desaguar no lago formado pela barragem de Jupia, no rio Paraná, entre os municípios de Itapura (São Paulo) e Três Lagoas (Mato Grosso do Sul), cerca de cinquenta quilômetros a jusante da cidade de Pereira Barreto.

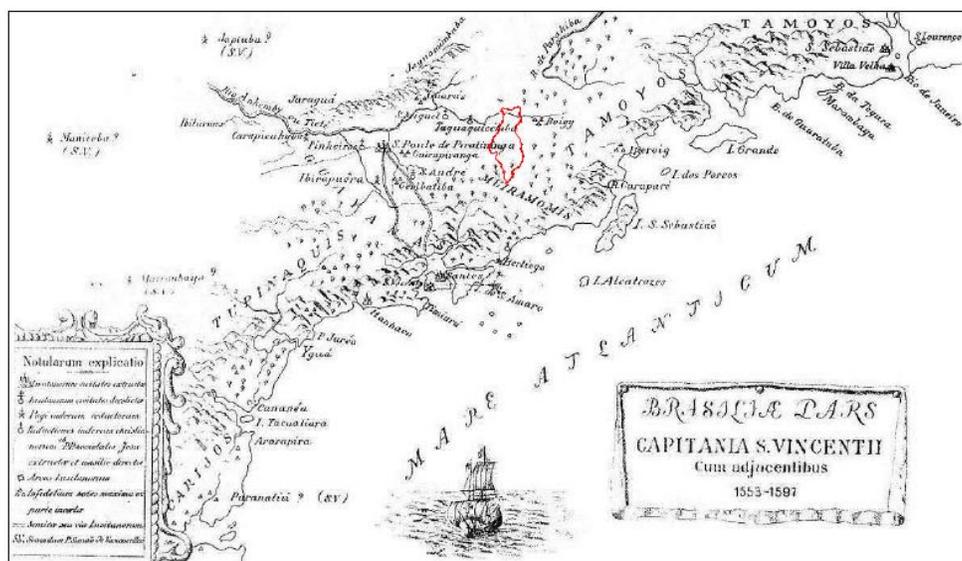
**Mapa 1: Principais rios do Estado de São Paulo sobreposto as Regiões Administrativas. (ANEXO 1)**

Fonte: <http://www.bibliotecavirtual.sp.gov.br/saopaulo-geografia.php> – acesso em 13/08/2012, trabalhada por Consuelo Gallego.

Por sua característica de singular importância ambiental, a região metropolitana de São Paulo, na qual se insere o município de Suzano, enfrenta grandes desafios na tentativa de amenizar os conflitos existentes na ocupação do território diante a legislação ambiental, pois, expande sua mancha urbana sobre as áreas com fragilidades ambientais, gerando zonas de conflitos entre as áreas protegidas pela legislação ambiental antagonicamente a realidade territorial.

O modelo atual da ocupação territorial vem sendo construído por um longo processo histórico que cabe aqui destacarmos seu contexto geográfico e logístico.

A Região Metropolitana de São Paulo - RMSP desempenha importante função de interligação com as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil, sendo que durante o período de colonização de São Paulo, as rotas traçadas pelos colonizadores acompanhavam os rios que corriam para o interior do Estado (Tietê, Pinheiros, Tamanduateí etc.). Muitos dos municípios surgiram a partir das vilas que se formaram pelo pouso das expedições (mapa 2). As trilhas traçadas a partir do caminho aberto junto aos rios, muitas utilizadas pelos próprios índios da região, ligavam Santos e São Paulo a outras vilas de São Paulo, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.



**Mapa 2: O Caminho do Peabiru, Trilha dos Tupiniquins, Trilha dos Goianases ou Caminho de Piaçaguera – Paranapiacaba / São Paulo. (ANEXO 2)**

Fonte: <http://www.mochileiros.com/caminho-do-peabiru-trilha-dos-tupiniquins-goianases-ou-caminho-de-piacaguera-t36777.html> – acesso em 22/01/2012, trabalhada por Consuelo Gallego.

“Com texto em latim, este mapa da Capitania de São Vicente e Adjacências - 1553-1597 destaca as tribos indígenas da região - Carijós ao Sul, Tupinaquis de Cananéia a São Vicente, Muiramomis na região de Bertioga, Tamoios ao Nordeste e os caminhos dos Goianases e do padre Anchieta entre São Vicente e São Paulo de Piratininga.”

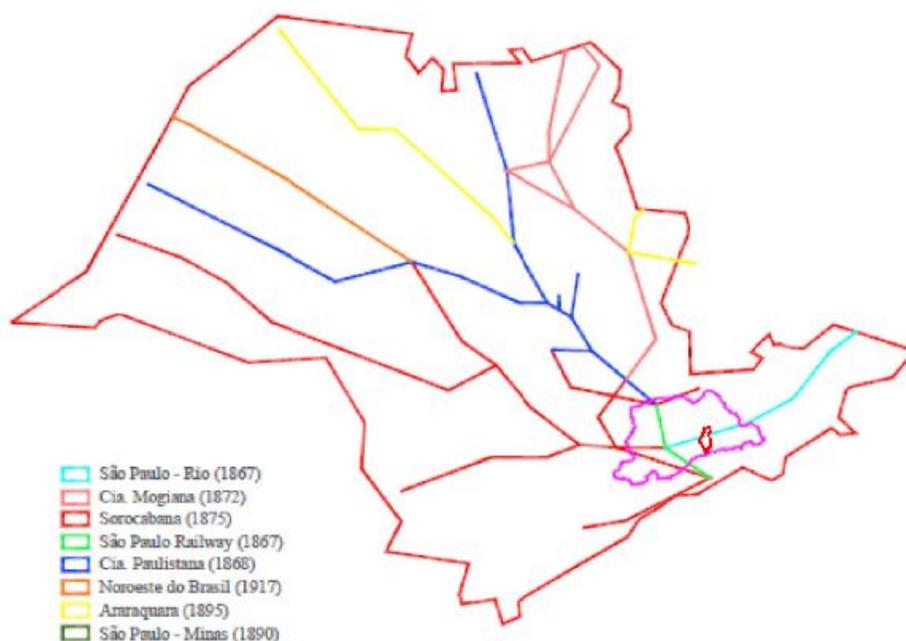


**Mapa 3: Ampliação do trecho de localização da região do Alto Tietê. No destaque o município de Suzano, entre os municípios de Mogi das Cruzes (Boigy), Itaquaquecetuba (Taquaquicetuba) e Guarulhos (Guaruis) (ANEXO 3)**

**Fonte:** <http://www.mochileiros.com/caminho-do-peabiru-trilha-dos-tupiniquins-goianases-ou-caminho-de-piacaguera-t36777.html> - trabalhada por Consuelo Gallego

Todavia o processo de ocupação de São Paulo e região não se pautaram apenas nos caminhos dos bandeirantes ao longo das margens dos corpos hídricos, mas também sofreu forte influência do sistema ferroviário, sendo a São Paulo Railway, posteriormente Estrada de Ferro Santos-Jundiaí, a primeira Ferrovia construída em solo Paulista e inaugurada em 16 de Fevereiro de 1867, com quase 140 quilômetros de extensão (DEÁK, 2004).

Em 1867, foram inauguradas as primeiras estações construídas em São Paulo, a Estação do Brás, ponto inicial da Cia SP/ RJ, Estação da Luz, cujo prédio era muito diferente da edificação atual, Água Branca e Perus. Saes (1981) destaca a importância que o sistema ferroviário teve na ocupação do território, embora estivesse prioritariamente destinada a expansão cafeeira, muitos de seus fazendeiros passaram a residir na cidade, que pela facilidade de locomover-se até suas fazendas e passaram a administrar os negócios residindo na capital (mapa 4).



**Mapa 4: A implantação das ferrovias no estado de São Paulo (ANEXO 4)**

Fonte: [www.abpfsp.com.br/ferrovias](http://www.abpfsp.com.br/ferrovias), acesso em 02/10/2012, trabalhada por Consuelo Gallego.

As ferrovias favoreceram o povoamento das cidades estimulando a vida econômica e, também, incentivaram a formação de novas centralidades. O município de Suzano é um exemplo dessa indução da ferrovia na formação de nova centralidade, pois, após a implantação da estação ferroviária deslocou o núcleo urbano para onde, atualmente, se situa o centro da cidade.

Por iniciativa dos fazendeiros do Vale do Paraíba, foi constituída em 1867, a Estrada de Ferro do Norte ou Estrada de Ferro São Paulo-Rio, cujo primeiro trecho implantado partia do Brás e chegava até a Penha. Em 1877, a linha férrea se expandiu chegando a Cachoeira Paulista encontrando a Estrada de Ferro Dom Pedro II<sup>11</sup>, que partia do Rio de Janeiro, constituída em 1855 pelo Império. E em 1875 foi inaugurada a Estação São Paulo, hoje Estação Júlio Prestes, construído pela Estrada de Ferro Sorocabana, partindo de São Paulo rumo à região de Sorocaba.

A construção das ferrovias São Paulo Railway Company<sup>12</sup> ligando o porto de Santos a Jundiaí e as estradas de ferro Paulista, Sorocabana e Central do Brasil,

<sup>11</sup> Estrada de Ferro Dom Pedro II: em 1889, com a queda do Império, a E. F. D. Pedro II passou a se chamar Estrada de Ferro Central do Brasil e incorporou a já falida E. F. do Norte em 1896.

<sup>12</sup> São Paulo Railway Company: ferrovia do estado de São Paulo que ligava o planalto paulista ao litoral, criada em 1867.



ferrovia. Contudo, criou barreira física para a urbanização contínua, sendo o município atualmente segregado por duas linhas férreas, transversalmente pelo sistema ferroviário de transporte de passageiros (CPTM)<sup>14</sup> e longitudinalmente pelo transporte ferroviário de carga (MRS)<sup>15</sup> com concessão desde 1996.

Não obstante a forte influência que o sistema ferroviário exerceu sobre a expansão do tecido urbano, as rodovias foram implantadas seguindo antigas trilhas, interligando a capital as demais regiões metropolitanas paulistas (Santos, São Paulo e Campinas) potencializando a ampliação dos limites da ocupação urbana em São Paulo, principalmente na busca por áreas para a implantação de novos polos industriais.

Neste período surgem diversos bairros de característica operária, cada vez mais distantes do centro da Capital (MEYER e GROSTEIN, 2007). Porém, com a mudança de paradigmas no setor industrial, quanto à localização e processo de produção industrial que surgiram nestas regiões, se fundam a partir de uma lógica urbana posta, e das questões urbanísticas, ambientais e sociais a serem enfrentadas e, ainda não resolvidas até os dias atuais.

A expansão urbana da capital paulista, influenciada pela ferrovia e sistema rodoviário, ocupou particularmente áreas de várzea como a do Rio Tietê, fortalecendo esse eixo leste e a formação de novas centralidades que resultaram na formação de núcleos urbanos entre a vila de São Paulo de Piratininga e a vila de Sant'anna, atual município de Mogi das Cruzes, onde se insere o município de Suzano.

Ainda que a expansão do tecido urbano, neste trecho entre a capital paulista e o vale do Paraíba, tenha se dado em razão da mobilidade e escoamento de mercadorias, essas vilas que surgiram ao longo desse percurso mantiveram características agrícolas, sendo conhecida como cinturão verde<sup>16</sup> de São Paulo, e não industrial divergente dos bairros operários que surgiram a leste da capital paulista citados por Meyer e Grostein<sup>17</sup>. Mesmo que se tenham instalado nesse

---

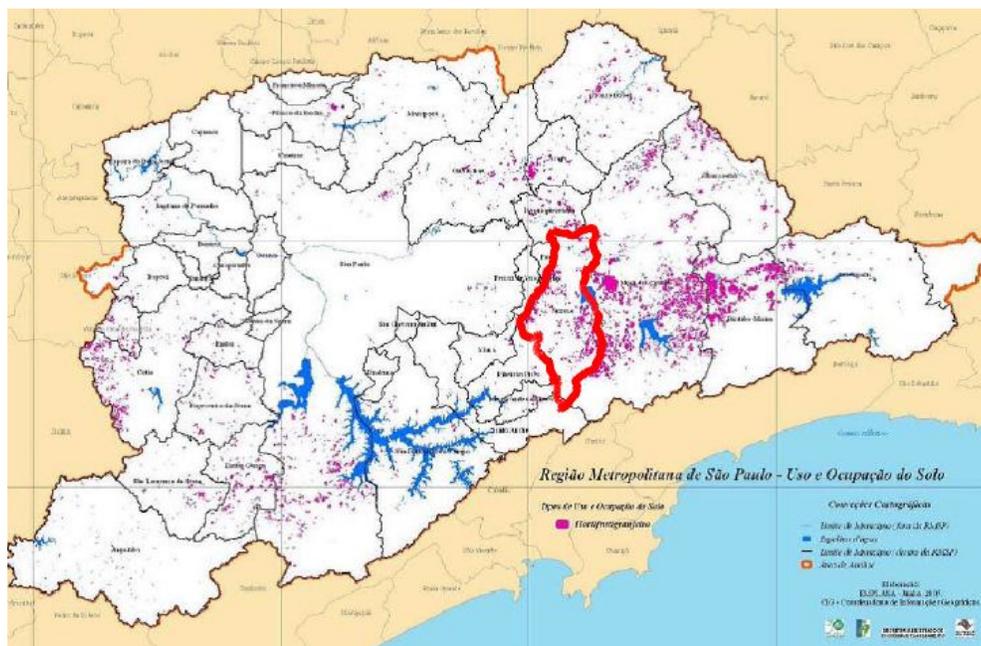
<sup>14</sup> CPTM: sociedade de economia mista vinculada à Secretaria dos Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo. Criada pela lei nº 7.861, de 28 de maio de 1992, a partir de ferrovias já existentes na Região Metropolitana de São Paulo.

<sup>15</sup> MRS: concessionária que opera a chamada Malha Sudeste da Rede Ferroviária Federal S. A.

<sup>16</sup> Cinturão Verde: composto pelos municípios que circundam a cidade de São Paulo e são produtores de hortifrutigranjeiros para o abastecimento da grande metrópole. No caso da bacia do Alto Tietê, destacam-se os municípios de Mogi das Cruzes, Suzano e Santa Izabel.

<sup>17</sup> Ver MEYER, R. M. P.; GROSTEIN, M. D., A Leste do Centro – territórios do urbanismo. São Paulo, Imprensa Oficial, 2007; Dados do município de Suzano – [www.suzano.sp.gov.br](http://www.suzano.sp.gov.br); Lei Municipal de Incentivo à Indústria nº 1.111, datada de 29 de dezembro de 1969.

trecho várias indústrias e casas de comércio, a principal economia era agrícola favorecida pela colônia japonesa residente na região, como se observa no mapa 6, a concentração de produção hortifrutigranjeiro à leste da capital paulista.



● Áreas de agricultura

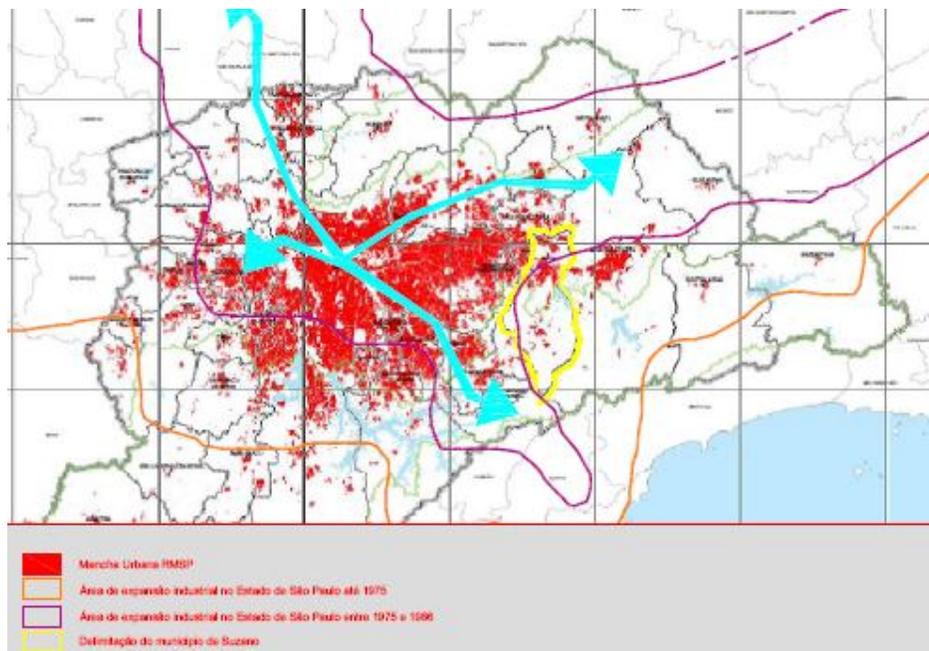
**Mapa 6: Uso e Ocupação do Solo – áreas de produção hortifrutigranjeiros (ANEXO 6)**  
**Fonte: [www.emplasa.sp.gov.br](http://www.emplasa.sp.gov.br) - acesso em 22/09/2012, trabalhada por Consuelo Gallego**

Monbeig (1998) ressalta que a rede de estradas, cujo objetivo de ligar a capital aos principais centros urbanos do estado, passa a concorrer com o sistema de transporte ferroviário, incentivado pelo governo e pelo setor industrial, aos poucos passou a dominar a o sistema de transporte.

A cidade expande seus limites e reflete as diferenças sociais na produção do espaço urbano, transformando a relação campo/ cidade, no qual mais de 80% da população passam a viver em cidades.

*Hoje o Brasil mais de 80% dos habitantes vive nas cidades. O processo de urbanização brasileiro, desigual e incompleto reproduz a exclusão através da regulação urbanística. A regulação voltada para as classes de mais alta renda, não enxerga a pobreza existente na cidade real. (SOMEKH, 2008)*

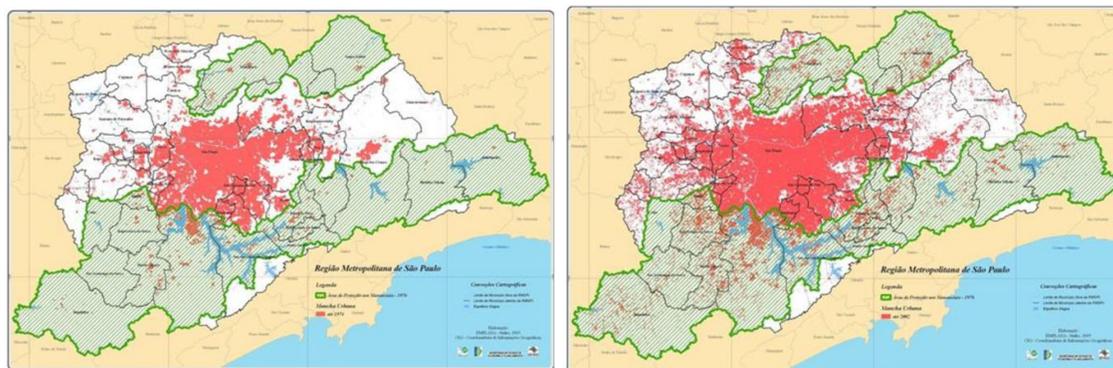
Atualmente, a Região Metropolitana de São Paulo se enquadra entre os cinco maiores aglomerados do mundo. Em quatro décadas, a área urbana dessa região triplicou e a configuração do tecido urbano atual refletiu o incentivo ao sistema rodoviário que predominou na década de 1950 em conjunto com o desenvolvimento industrial ocorrido neste período, que inclusive estimulou a transferência de fábricas para bairros periféricos e cidades vizinhas do município de São Paulo favorecendo a criação de novos centros de industrialização (mapa 7).



**Mapa 7: Expansão Industrial na RMSP (ANEXO 7)**

**Fonte: EMPLASA: Atlas de Uso e Ocupação do Solo do Município de Suzano, trabalhada por Consuelo Gallego**

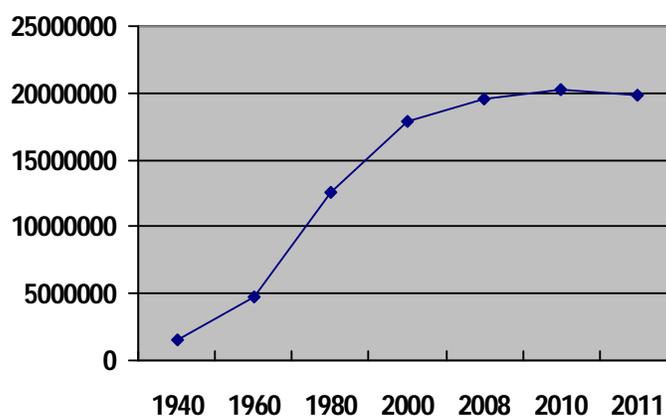
Destaca-se que a mancha urbana na região metropolitana de São Paulo cresceu rapidamente o que contribuiu consideravelmente para o crescimento da mancha urbana sobre as áreas consideradas frágeis ambientalmente. Observa-se que atualmente a urbanização avança sobre os municípios vizinhos de São Paulo em direção às cabeceiras do Rio Tietê, surgindo regiões de tensão ecológica Figura 1: Região Metropolitana de São Paulo – Mancha Urbana até 1974 e Mancha Urbana até 2002 (ANEXO 8)(figura 1).



**Figura 1: Região Metropolitana de São Paulo – Mancha Urbana até 1974 e Mancha Urbana até 2002 (ANEXO 8)**  
**Fonte EMPLASA**

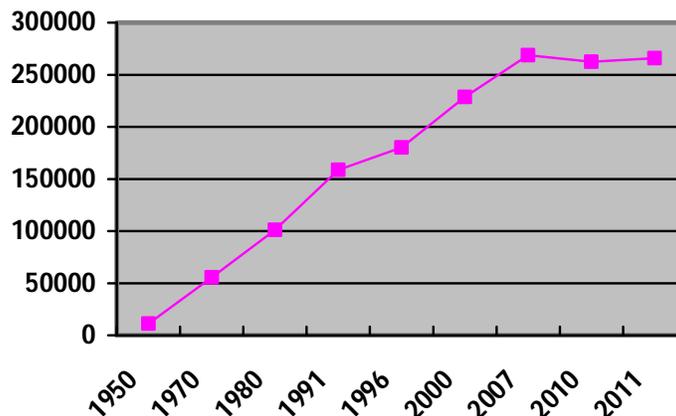
Embora, a Região Metropolitana de São Paulo tenha apresentando uma queda na taxa de crescimento anual da população, sendo de 1980 a 1991 de 1,86% ao ano, de 1991 a 2000 a taxa de crescimento anual foi de 1,68%, de 2000 até 2005 foi de 1,39% a.a. e de 2010 a 2012 a taxa de crescimento anual da população diminuiu para 0,77% a.a., conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ressalta-se, ainda, que o grau de urbanização da RMSP em 2010 foi de 98,86%.

#### Evolução demográfica da Região Metropolitana de São Paulo



**Gráfico 1: Evolução demográfica da RMSP**  
**Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE**

#### Evolução demográfica de Suzano



**Gráfico 2: Evolução demográfica de Suzano**  
 Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE

A expansão da ocupação da RMSP tem resultado na ampliação da mancha urbana sobre remanescentes florestais da Mata Atlântica e recursos hídricos, implicando no adensamento das áreas de proteção aos mananciais e nas demais categorias de proteção ambiental, ocasionando consequências ambientais diversas.

Este processo de ocupação territorial que vem ocorrendo nas áreas com restrições da legislação ambiental resulta no crescimento populacional e mascaram um processo de segregação do espaço urbano. A segregação sócio-espacial torna-se elemento de controle social na produção do espaço criando restrições para os mais pobres e vantagens para os mais ricos (VILLAÇA, 2012).

Contudo, verificam-se as dificuldades da efetivação de políticas públicas e aplicabilidade da legislação ambiental concomitante a legislação urbanística de forma a assegurar os direitos de todos os atores sociais na construção das cidades já apontados por Acselrad, 2001; Alfonsin, 2003; Fernandes, 2003; Villaça, 2012, entre outros.

Há, portanto, que considerar a consolidação de uma região rica em recursos hídricos que, no entanto sofre pressões antrópicas no processo de ocupação do território, inclusive em áreas com fragilidades ambientais consideráveis, onde visivelmente há falta de interesse do mercado em produzir loteamentos em conformidade com o desenho da lei. Ocorrem ocupações irregulares, diminuição do tamanho dos lotes e aumento da densidade populacional e da precariedade da habitação, vez que não são dotados de infraestrutura básica. Esta situação é comum

não somente no município de Suzano que é objeto de estudo desta pesquisa, mas em diversos municípios do Brasil guardadas as devidas particularidade locais<sup>18</sup>.

## **1.2 O Município de Suzano e o processo de ocupação do território**

Situado a leste da cidade de São Paulo, Suzano é um dos 39 municípios que compõem a Região Metropolitana de São Paulo e um dos 9 municípios que integram a região do Alto Tietê Cabeceiras. Ocupa área de 206,6 km<sup>2</sup>, que corresponde a 0,08% do território paulista, e apresenta densidade demográfica de 1.269,0 hab./km<sup>2</sup>, conforme dados disponibilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e possui população de 262.179 habitantes, o que representa 0,64% da população do Estado de São Paulo<sup>19</sup>. A cidade faz divisa com Itaquaquetuba (a norte), Santo André (a sul), Mogi das Cruzes (a leste), Mauá e Ferraz de Vasconcelos (a oeste), Poá (a noroeste), além de Rio Grande da Serra e Ribeirão Pires (a sudoeste).

Destaca-se o fato do município de Suzano possuir 73% do seu território inserido na Área de Proteção aos Mananciais e 7% do município inserido na Área de Proteção Ambiental (APA) da Várzea do Rio Tietê, conforme Lei Estadual nº. 5598/87, regulamentada pelo Decreto Estadual nº. 42.837/98.

O fato do município de Suzano ter vasta área de seu território protegido por legislação ambiental induz o crescimento da cidade para a parcela do território considerada urbanizável, antagonicamente, as áreas com fragilidades ambientais vêm sendo ocupadas irregularmente, refletindo um ordenamento territorial desigual na forma de ocupação que se deu ao longo dos anos.

Todavia o processo de ocupação do município de Suzano se deu em dois momentos: o primeiro, da formação do vilarejo situado ao sul do município; e o segundo momento da conformação atual da cidade com a mudança do centro da cidade em virtude da construção da linha férrea. Há, portanto, necessidade de resgatar a história dos núcleos que deram origem a cidade nestes dois momentos, buscando compreender o processo de ocupação do território e a conformação atual do município de Suzano.

---

<sup>18</sup> Ver item 4.2 A realidade territorial diante as normas legais do capítulo 4 Conflitos entre espaço normativo e realidade territorial dessa dissertação.

<sup>19</sup> Dados Censitários de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

Com o desenvolvimento de São Paulo de Piratininga, os bandeirantes foram traçando novas trilhas e estabelecendo agrupamentos em terras próximas aos rios, dando origem a vila de Sant'anna, atual município de Mogi das Cruzes, do qual Suzano se emancipou.

O local que inicialmente servia apenas como passagem entre São Paulo de Piratininga, vila de Sant'anna e o litoral, provavelmente tornou-se pouso de descanso para os bandeirantes e logo passou a constituir uma nova localidade.



1857



1865



1949



1954



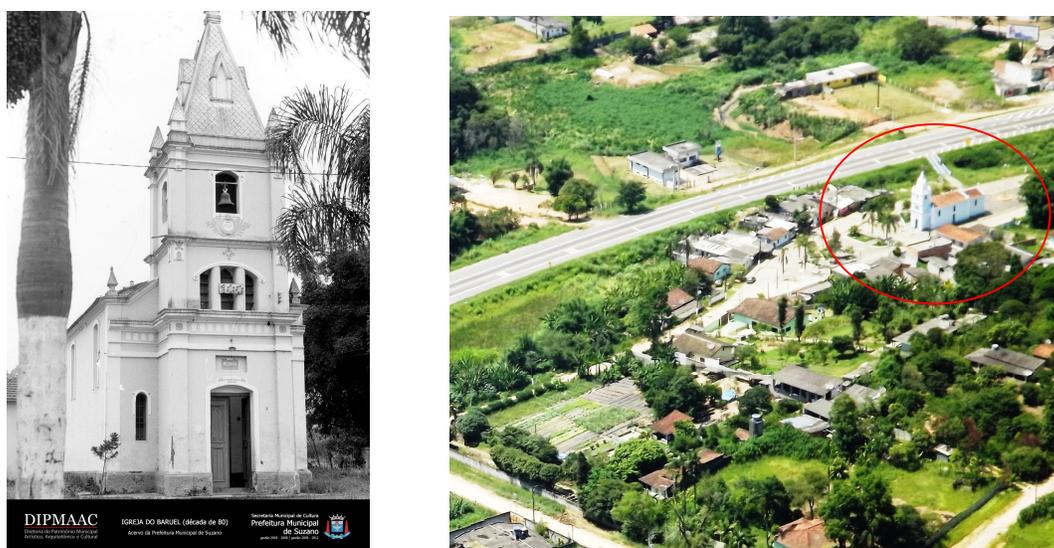
1964 - 2012

**Mapa 8: Emancipação do município de Suzano e região (ANEXO 9)**  
 Elaboração: Consuelo Gallego



*“No início do século XVI, já existe a vila de São Paulo de Piratininga, a umas duas léguas a Oeste de M’Boigy Mirim, a atual Mogi das Cruzes, foi sendo conhecido como um sertão, que se situava no local onde, séculos depois, viria a ser instalada a nossa Suzano.” (AZEVEDO, 1996. P. 17).*

A família Baruel permaneceu na região até meados do século XIX, quando a maioria das minas de ouro já haviam se extinguido (AZEVEDO, 1994). Em 1870 fundou-se a primeira escola do vilarejo, afirmando a permanência das famílias na área. Com a chegada de novos imigrantes na região, o comércio local amplia-se e, conseqüentemente, muda a dinâmica de desenvolvimento do núcleo urbano, onde se deu origem a cidade de Suzano.



**Figura 2: Capela do Baruel**  
**Fonte: Prefeitura Municipal de Suzano e fotografia de Consuelo Gallego**

Importa saber que a vila de Sant’anna<sup>21</sup> foi elevada a categoria de cidade em 1875, sendo que o município de Santa Izabel e Salesópolis já haviam sido emancipadas e destacadas do território do atual município de Mogi das Cruzes.

Município	Data de emancipação	Lei de emancipação	Origem
Santa Izabel	1832	Lei Estadual nº 135, de 30 de maio de 1893.	Mogi das Cruzes
Salesópolis	1857	Lei Provincial nº 9, de 24 de março de 1857.	Mogi das Cruzes
Mogi das Cruzes	1865	-----	São Paulo

<sup>21</sup> Vila de Sant’Anna: antigo nome do atual município de Mogi das Cruzes.

Guararema	1898	Lei Estadual nº 528, de 3 de junho de 1898.	Mogi das Cruzes
Suzano	1949	Lei Estadual nº 233, de 24 de dezembro de 1948.	Mogi das Cruzes
Poá	1949	Lei Estadual nº 233, de 24 de dezembro de 1948.	Mogi das Cruzes
Ferraz de Vasconcelos	1954	Lei Estadual nº 2456, de 14 de outubro de 1953.	Poá
Itaquaquecetuba	1954	Lei nº 2.456, de 30 de dezembro de 1953.	Mogi das Cruzes
Biritiba Mirim	1964	-----	

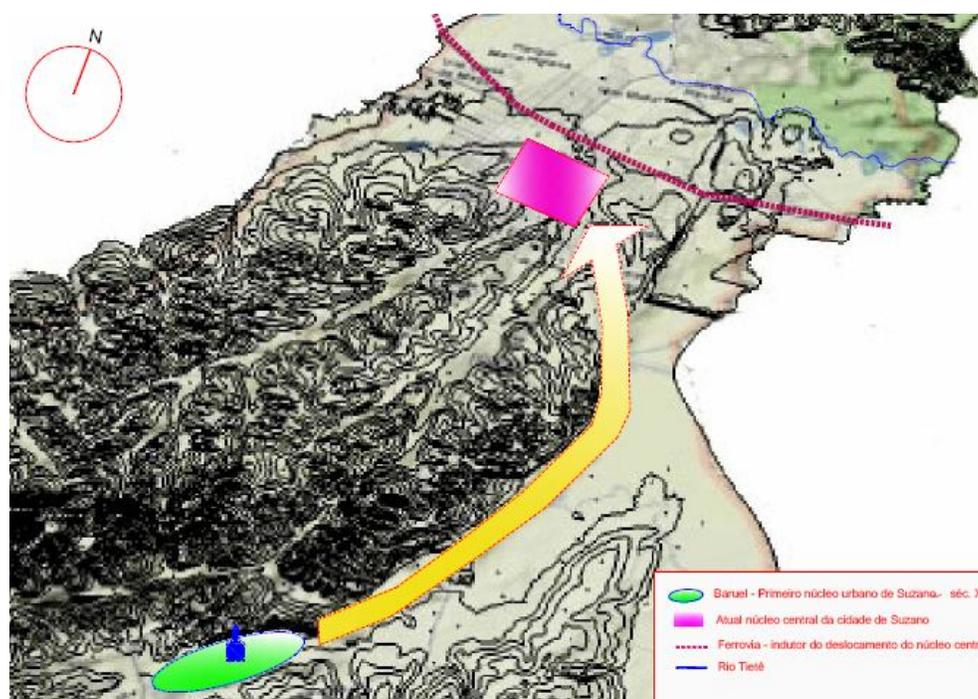
**Tabela 1: emancipação político-administrativa dos municípios do Alto Tietê Cabeceiras**

**Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**

\*estes dados também podem ser obtidos nos sites das Prefeituras Municipais

Em 1873, a Companhia Carris São Paulo Rio de Janeiro deu início a construção da linha férrea, posteriormente denominada “Estrada de Ferro Central do Brasil”. Tendo iniciada em 1875 a circulação de trens entre São Paulo e Mogi das Cruzes que servia como ponto de abastecimento de água e lenha das locomotivas – a “Parada de Piedade”.

No final do século XIX, com a implantação da linha férrea que ligava a capital São Paulo a Mogi das Cruzes, com a instituição de uma parada de abastecimento de água e lenha e, mesmo que neste momento não atendia ao transporte de passageiros e distante cerca de 15 quilômetros da ocupação inicial, possibilitou a formação de uma nova centralidade que atraía para essa região famílias que passaram a se instalar próximas ao eixo de ferrovia.



**Mapa 10: Deslocamento do núcleo central do município de Suzano em função da implantação da linha férrea (ANEXO 11)**  
 Elaboração Consuelo Gallego

No início do século XX, o então conhecido Campos de Mirambava<sup>22</sup>, passou a ter uma parada de passageiros que foi batizada com o nome do engenheiro<sup>23</sup> responsável pela construção da estação ferroviária e, posteriormente nomeou a cidade de Suzano, emancipada do município de Mogi das Cruzes em 1948. Nota-se que a linha férrea e depois a instalação da parada de passageiros impulsionaram a região, situada entre os rios Tietê, Guaió e Taiaçupeba, a fortalecer essa nova centralidade se estruturando independente do núcleo inicial da cidade localizado ao sul do município.

A ocupação urbana parte de um plano de arruamento próximo a estação ferroviária (figura 9) e posterior parcelamento de grandes glebas de terra, que resultaram na ocupação do território com uma urbanização mais compacta na região central em função da topografia ser mais plana. A urbanização da parte sul da cidade, com topografia mais acentuada, apresenta-se de forma mais dispersa e com

<sup>22</sup> Campos de Mirambava: nome original do local onde se situou o núcleo populacional planejado às margens da Estrada de Ferro em Suzano.

<sup>23</sup> Engenheiro responsável pela construção da estação ferroviária: Joaquim Augusto Suzano Brandão, engenheiro residente da Estrada de Ferro Central do Brasil que concretizou a obra da estação de embarque e desembarque de passageiros. Em dezembro de 1907, a Parada Piedade passou a chamar-se Estação Suzano e posteriormente emprestou o nome à cidade.

características de núcleo urbano consolidado, embora protegida por legislação ambiental (figura 3).

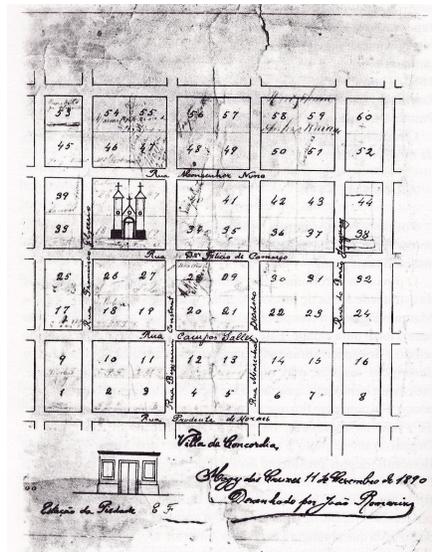


Figura 3: O primeiro traçado urbano da cidade de Suzano, 1890, desenho de João Romariz (ANEXO 12)

Fonte: AZEVEDO, S. P., Suzano Estrada Real – Roteiro Emocionado da Minha Cidade, 1994

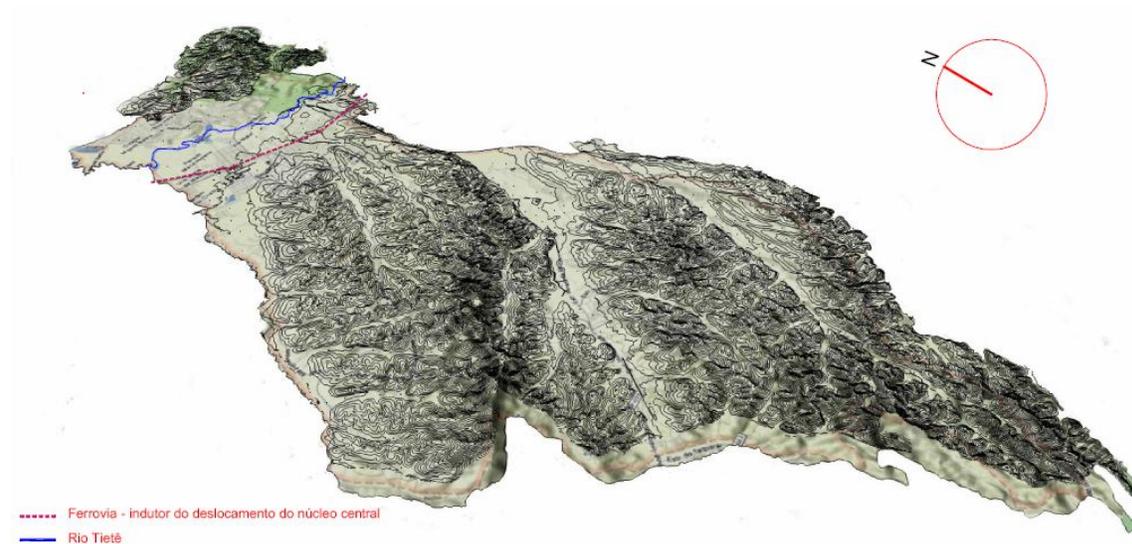


Figura 4: Planialtimétrico do município de Suzano (ANEXO 13)

Fonte: Prefeitura Municipal de Suzano – Secretaria de Política Urbana, elaborado por Consuelo Gallego.

No plano urbano projetado por Romariz<sup>24</sup>, havia uma área destinada à construção da igreja que afirmaria a religiosidade das famílias que se estabeleceram neste novo núcleo urbano que ora se formara. A edificação da igreja estaria situada no eixo da estação ferroviária, entre as ruas General Francisco Glicério, Dr. Felício de Camargo, Benjamin Constant e Monsenhor Nuno.

Entretanto, a edificação religiosa não foi executada e a atual igreja matriz de Suzano, situa-se uma quadra ao norte, entre as ruas General Francisco Glicério, Dr. Felício de Camargo, Benjamin Constant e Campos Salles, em terras de propriedade da família Figueira que restringiam a utilização da capela pela população local.

A capela, atualmente a igreja matriz São Sebastião, passou a domínio público por meio de processo de usucapião movido pela Mitra Diocesana de São Paulo e a área reservada à praça no entorno da igreja foi desapropriada pelo poder público municipal em 1936 (LEONE e AZEVEDO, 2009).

Ressalta-se que a área destinada à edificação da igreja, foi parcelada e edificada pelos proprietários da gleba, visto que a construção da igreja não ocorreu conforme plano urbanístico e a instalação da paróquia se deu na capela já existente, a qual foi reformada anos após.

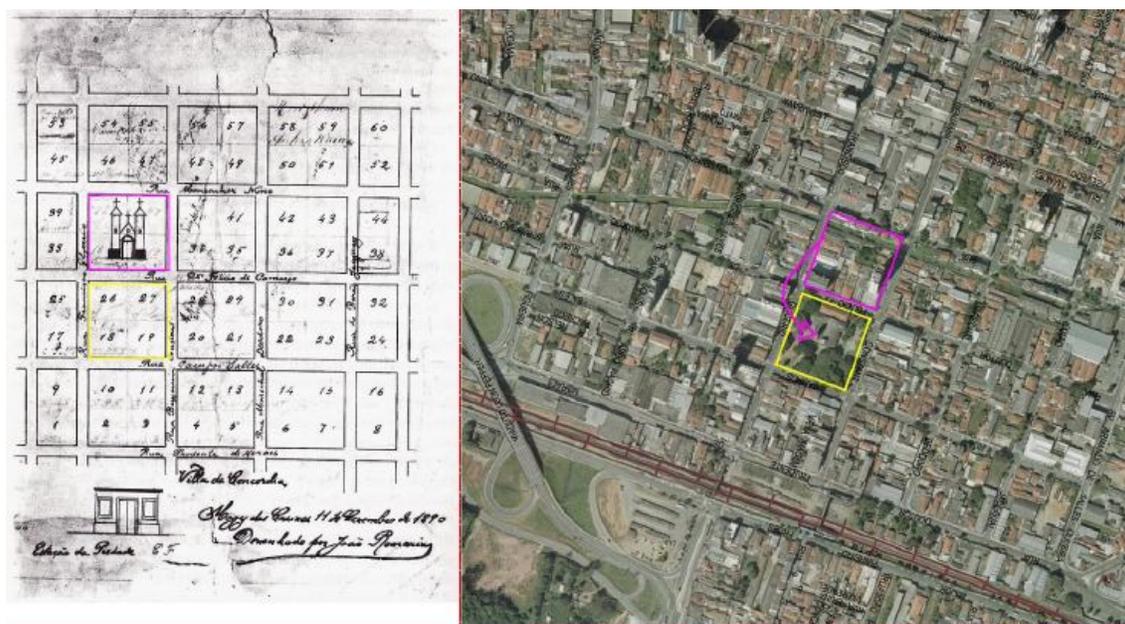


**Imagem 1: Região central do município de Suzano e a localização da igreja matriz em 1952**

Fonte: <http://www.museuvirtualsuzano.com.br/> acesso em 18/09/2012

<sup>24</sup> Conde João Romariz: autor do projeto do primeiro desenho urbano do município de Suzano. Era também dono de gleba de terras, hoje o loteamento denominado Vila Amorim.

Ocorre que não se tem no município nenhum documento oficial que se comprove a razão pela qual a igreja não tenha sido construída em local conforme o Plano Urbanístico de João Romariz, visto que o desenho urbanístico foi encomendado pelos proprietários da terra. No entanto, especula-se que o fator determinante para a mudança da área a ser edificada o templo religioso tenha sido a topografia e o tipo de solo. Reconhece-se o fato do local estar inserido na planície fluvial do rio Tietê e, portanto o solo apresenta alta umidade que poderia dificultar a construção em determinados locais ao passo que a área destinada à construção da igreja possui solo mais firme.



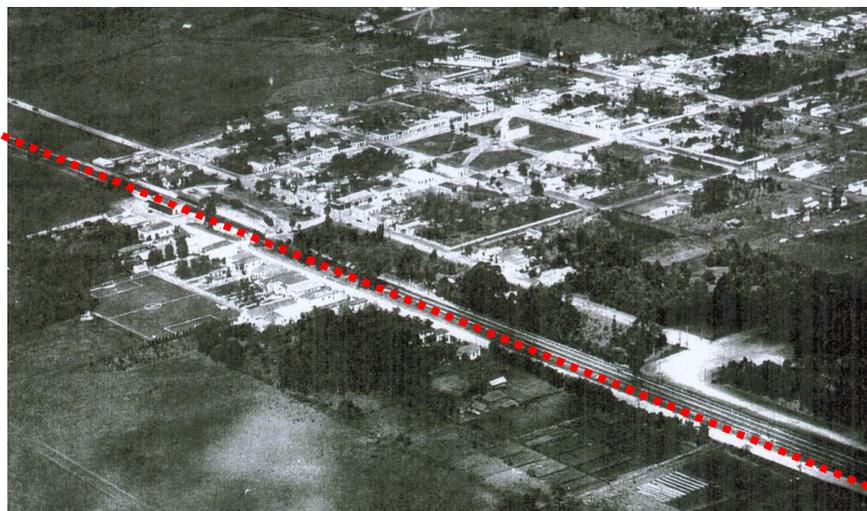
- Área em que foi projetada a implantação da igreja matriz
- Área em que situa-se a igreja matriz de Suzano

**Mapa 11: Localização da igreja matriz de Suzano divergente da proposta no Plano Urbano de Romariz. (ANEXO 14)**

Fonte: AZEVEDO, S. P., Suzano Estrada Real – Roteiro Emocionado da Minha Cidade, 1994 e Prefeitura Municipal de Suzano – Secretaria Municipal de Política Urbana, trabalhada por Consuelo Gallego.

Analisando o desenvolvimento da cidade, percebe-se que o município de Suzano surgiu a partir de caminhos abertos buscando a ampliação do território e induzido pela instalação da linha férrea e teve o centro urbano deslocado. No entanto, o crescimento da cidade apontava em direção ao primeiro núcleo instalado, porém a promulgação da legislação de proteção aos mananciais muda a dinâmica

de crescimento da cidade e induz a cidade a se desenvolver em direção ao norte do município.



1952



2006

— Linha férrea

**Imagem 2: Região central do município de Suzano em 1952 e 2006**  
**Fonte: Prefeitura Municipal de Suzano – Secretaria de Política Urbana**



2011

**Imagem 3: Região central do município de Suzano em 2011**  
**Fonte: Fotografia de Jonathas Magalhães P. Silva**

Suzano estabelece uma relação peculiar com a questão ambiental, pois, integra o sistema produtor de água do Alto Tietê, possui 80%<sup>25</sup> de seu território protegido por legislação ambiental específica e vasta rede hídrica, o que resulta diretamente na espacialização do território e conformação da cidade repleta de antagonismos.

### **1.3 Suzano: produção de água, ocupação territorial e suas implicações**

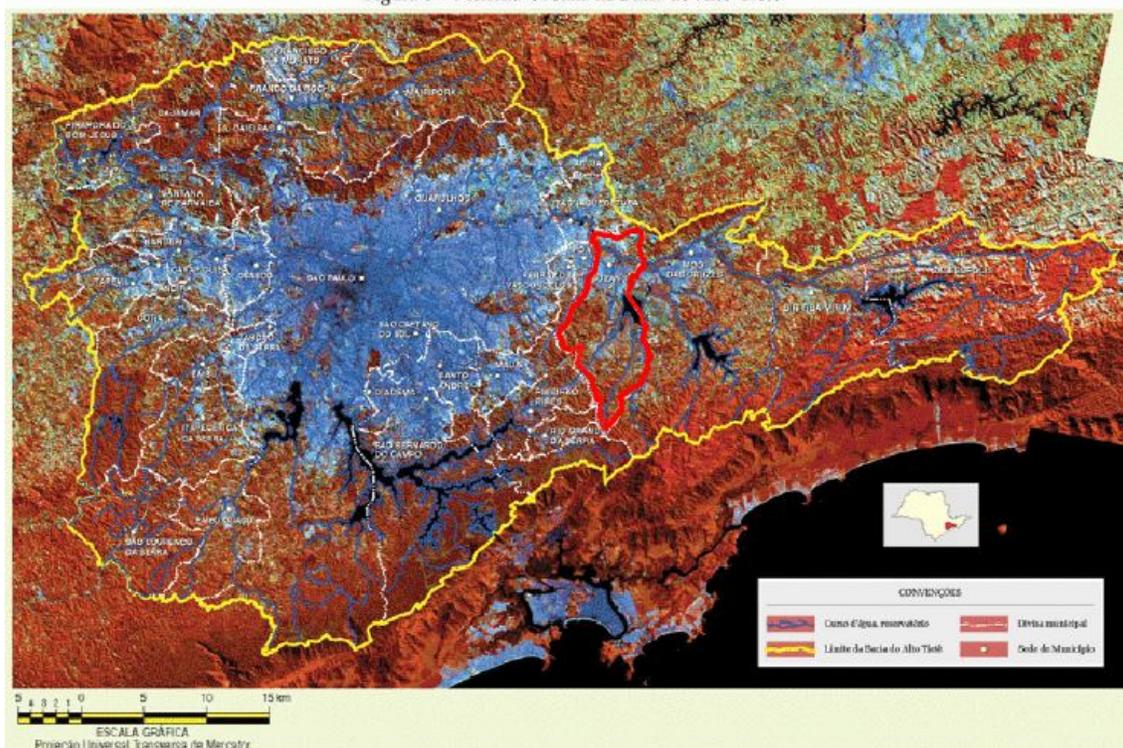
São Paulo possui importante rede de recursos hídricos em seu território, no entanto a mancha urbana avança em direção aos municípios vizinhos da capital interferindo diretamente no uso e ocupação das áreas protegidas pela legislação de proteção aos mananciais e área de proteção ambiental.

A Bacia do Rio Tietê, onde está situado o município de Suzano, também reflete este processo de urbanização que vem se espalhando constantemente (mapa 12), conseqüentemente, implicando no processo produtivo de água.

---

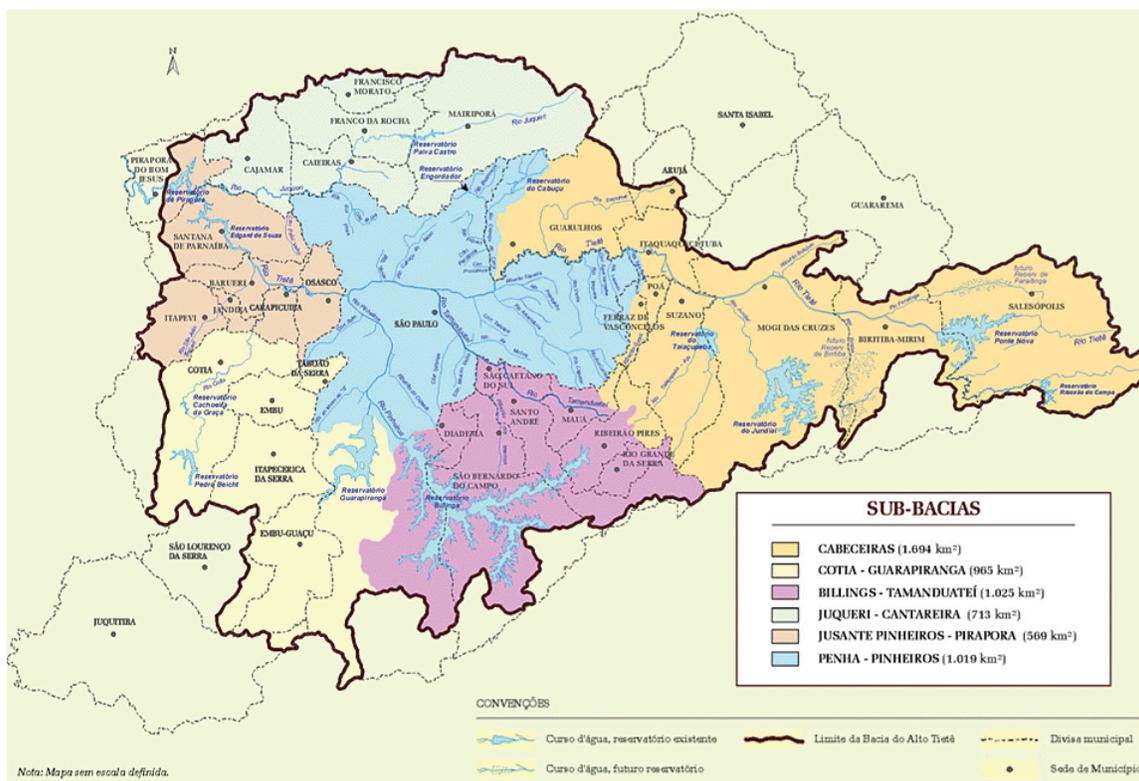
<sup>25</sup> O município de Suzano possui 80% do território protegido por legislação ambiental, soma-se 73% da lei estadual de Proteção aos mananciais e 7% do território inserido em Área de Proteção Ambiental do Rio Tietê.

Figura 3 – Mancha Urbana na Bacia do Alto Tietê



**Mapa 12: Mancha Urbana na Bacia do Alto Tietê (ANEXO 15)**  
**Fonte: Plano de Bacia do Alto Tietê, 2002**

A Sub-bacia Tietê Cabeceiras é delimitada pela Lei Estadual 9866/97, com uma área de drenagem de aproximadamente 1.889 Km<sup>2</sup>, compreendendo os municípios de Arujá, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Ferraz de Vasconcelos, Poá, Suzano, Mogi das Cruzes, Biritiba Mirim, Salesópolis e parte do município de São Paulo. É constituído pelo Rio Tietê desde sua nascente em Salesópolis até a divisa de Itaquaquecetuba, Guarulhos e São Paulo.



**Mapa 13: Bacia hidrográfica do Alto Tietê e a sub-bacia Tietê / Cabeceiras (ANEXO 16)**  
**Fonte: Plano da Bacia do Alto Tietê, 2002, acesso em 25/11/2011**

Nesta sub-bacia localizam-se os reservatórios de Ponte Nova (no município de Salesópolis) Jundiáí (em Mogi das Cruzes), Taiacupeba (na divisa de Mogi das Cruzes e Suzano), Biritiba (em Biritiba-Mirim) e Paraitinga (em Salesópolis), que formam o Sistema Produtor do Alto Tietê – SPAT, que constitui um sistema em cascata, no qual os reservatórios são interligados por meio de túneis e canais. Existem ainda os sistemas isolados: Ribeirão dos Campos (Salesópolis) e Tanque Grande (Guarulhos).

A sub-bacia do Alto Tietê Cabeceiras tem importância vital para o abastecimento de água da região metropolitana de São Paulo, visto que possui importante manancial para este fim. Ao longo dos anos o Departamento de Águas e Esgotos do Estado – DAEE - construiu barragens na região, com a finalidade de evitar as cheias muito frequentes. Os reservatórios vêm sendo reforçados com obras já realizadas ou em fase final de execução, ou inicial de operação, e são prioritários para atender ao abastecimento público da metrópole.



Figura 5: Sistema Produtor do Alto Tietê Cabeceiras (ANEXO 17)  
 Fonte: www.dae.sp.gov.br – acesso em 15/12/2011

#### Características dos reservatórios

CARACTERÍSTICAS DAS REPRESAS	BARRAGEM				
	Ponte Nova	Paraitinga	Biritiba	Jundiá	Taiacupeba
Data de Implantação	1972	2006	2006	1992	1976
N.A. máximo normal (m)	769,94	768,76	757,54	754,50	747,21
Área de drenagem (km <sup>2</sup> )	320	184	75	116	224
Área inundada (km <sup>2</sup> )	28,07	6,43	9,24	17,42	19,36
Volume útil (hm <sup>3</sup> )	288,3	36,8	34,8	74,0	85,2
Vazão regularizada (m <sup>3</sup> /s)	3,4	2,00	1,75	2,10	3,30

Tabela 2: Principais Características da Represa Taiaçupeba

Fonte: Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE - acesso em 15/02/2012

O município de Suzano/ SP integra o Sistema Produtor de Água do Alto Tietê que possui capacidade de produzir até 10 mil litros de água por segundo, conforme dados fornecidos pelo Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo – DAEE, e é formado pelos rios Tietê, Claro, Paraitinga, Biritiba, Jundiá, Grande, Doce, Taiaçupeba-Mirim, Taiaçupeba-Açu e Balainho.

Em Suzano, à margem esquerda do Rio Tietê situa-se a Represa de Taiapuêba que é o quinto reservatório do Sistema Alto Tietê, onde, após o tratamento na Estação Taiapuêba, a qual abriga a Estação de Tratamento de Água (ETA), a água é distribuída para 3,1 milhões de pessoas atendendo parte da zona Leste da capital, além dos municípios de Arujá, Itaquaquecetuba, Poá, Ferraz de Vasconcelos e Suzano. Junto a este, que alimenta com as águas dos 5 reservatórios do Sistema Alto Tietê, uma extensa rede de distribuição da Zona Leste de São Paulo, a partir do bairro da Mooca. Sua capacidade de armazenamento é de 88 milhões de m<sup>3</sup>, a área inundada de 19,30 Km<sup>2</sup>, e regulariza a vazão de 3,3 m<sup>3</sup>/s. A capacidade final de tratamento desta estação é de 15 m<sup>3</sup>/s.

A barragem de Taiapuêba, assim como Guarapiranga, Billings, entre outras, teve suas margens ocupadas por habitação e outros usos. De acordo com dados levantados pela Prefeitura de Suzano (2008) dentro da faixa de ampliação da represa havia mais de 707 edificações, sendo 613 unidades habitacionais em condições precárias e insalubres que foram incluídas e reassentadas dentro dos programas habitacionais, disponíveis na ocasião, no município de Suzano. Os comércios e serviços existentes no local foram alvo de reintegração de posse, visto que a área havia sido desapropriada na década de 1970 e, no entanto, foi reocupada por novas edificações em virtude da morosidade para a ampliação da represa e uma contestação judicial de uma das empresas locais.



Situação Anterior



Situação Atual

**Figura 6: edificação dentro da faixa de expansão da represa Taiapuêba**  
**Fonte: Prefeitura Municipal de Suzano – Secretaria Municipal de Política Urbana**



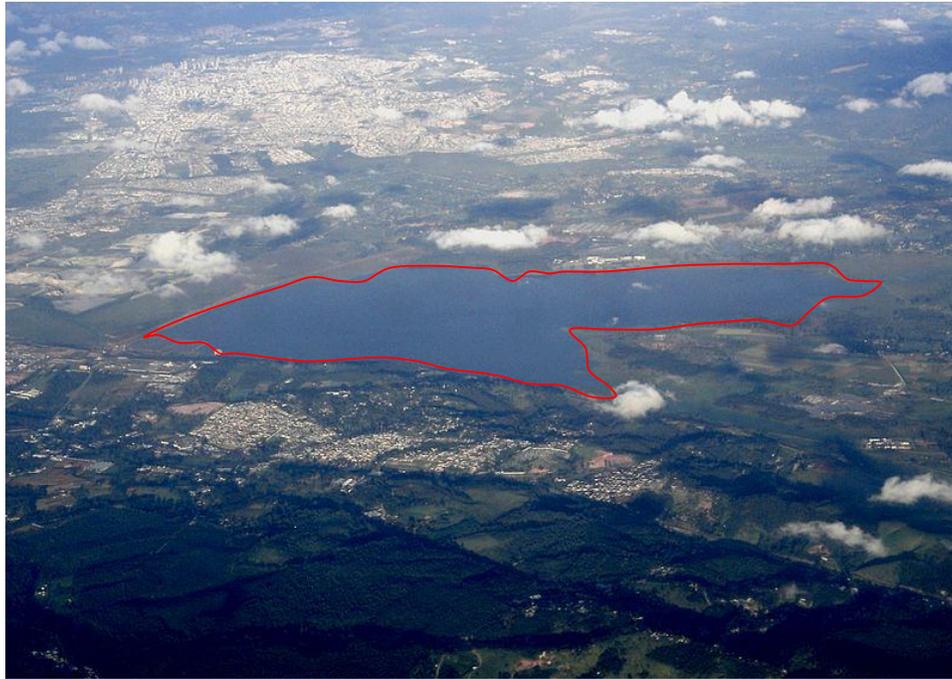
**Figura 7: Áreas em que foram removidas moradias para a ampliação da faixa de inundação da represa Taiacupeba.**

Fonte: fotografia de Consuelo Gallego

<b>Cadastro de edificações em 2008</b>	<b>Unidades removidas</b>
Unidades habitacionais	613
Comércios	35
Serviços	35
Templos religiosos	09
Galpões	15
Atividades industriais	--
<b>Total</b>	<b>707</b>

**Tabela 3: edificações removidas para a ampliação da faixa de inundação da represa de Taiacupeba**

Fonte: Prefeitura Municipal de Suzano – Secretaria de Política Urbana

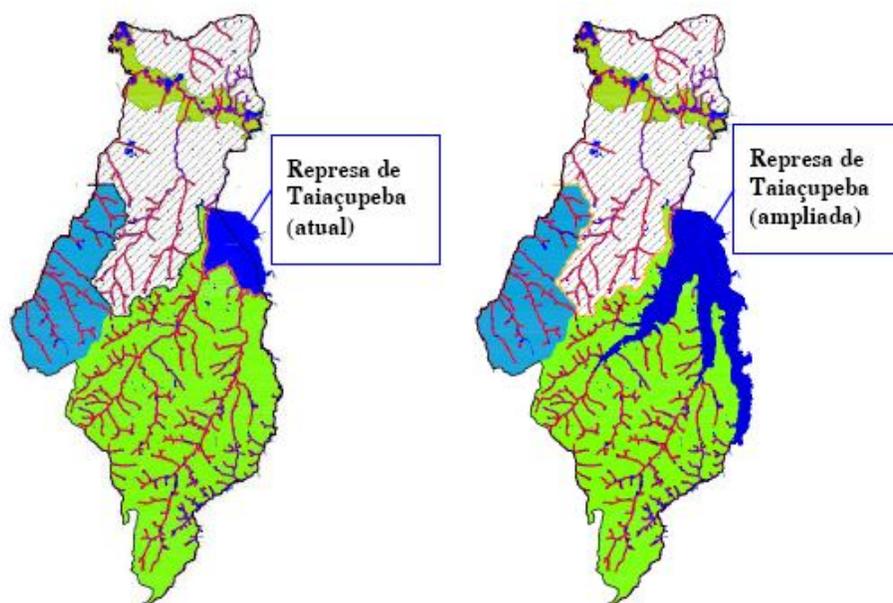


**Imagem 4: Represa de Taiaçupeba**  
Fonte: [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)

Com a ampliação da Represa Taiaçupeba, o Sistema Produtor Alto Tietê ampliará sua capacidade de produção de água de 10 mil para 15 mil litros por segundo, de acordo com dados fornecidos pelo Departamento de Água e Energia Elétrica - DAEE.

A Bacia Taiaçupeba, com 180,1 Km<sup>2</sup>, divide em:

- Sub-bacia do Rio Taiaçupeba;
- Sub-bacia do Ribeirão Balainho;
- Sub-bacia do Rio Taiaçupeba – Mirim.



**Mapa 14: Represa de Taiapuêba, antes e depois da ampliação. (ANEXO 18)**  
**Fonte: Prefeitura Municipal de Suzano – Secretaria Municipal de Política Urbana**

Vale ressaltar que a faixa de inundação da represa de Taiapuêba foi objeto de desapropriação no final da década de 1970, sendo os proprietários de terra indenizados na ocasião. Ocorre que um dos antigos proprietários recorreu da sentença e o processo jurídico se prolongou e a área, ora de propriedade do DAEE, foi ocupada irregularmente.



— faixa de expansão da represa Taiapuêba  
 — faixa de segurança da expansão da Represa

**Mapa 15: Faixa de Inundação da Represa de Taiapuêba em Suzano (ANEXO 19)**  
**Fonte: Prefeitura Municipal de Suzano – Secretaria de Política Urbana e Departamento de Água e Energia Elétrica do Estado de São Paulo – DAEE. Trabalhada por Consuelo Gallego**

Não obstante a necessidade de desocupação da área para a expansão da faixa de inundação da represa de Taiapuêba em virtude da importância do sistema produtor de água para o município e região, destaca-se que o processo de desocupação da área conflitou com a insuficiência de oferta de habitação que pudesse receber as famílias residentes na área. A fim de enfrentar a questão e buscar alternativas que pudessem se adequar ao perfil das famílias residentes na área, foi traçada uma ação conjunta entre governo do Estado (DAEE, SABESP, CDHU) e a Prefeitura Municipal de Suzano (Secretaria de Política Urbana).

Uma ação integrada torna-se bastante benéfica para a população, pois se busca interlocução em diversas instâncias objetivando a resolução efetiva da situação posta. Contudo as alternativas oferecidas para a desocupação da área de expansão da faixa de inundação da represa Taiapuêba sofreram alguns percalços, pois, as unidades habitacionais oferecidas situavam-se distantes do local de intervenção e muitas das famílias mantinham sua subsistência a partir de atividades agrícolas, inviabilizando a mudança para as unidades habitacionais verticais oferecidas pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. As demais alternativas eram bolsa aluguel no valor de um salário mínimo<sup>26</sup>, no entanto o programa de aluguel social enfrenta dificuldades com a pouca oferta de imóveis para o enquadramento nas regras do programa. E por fim, a terceira alternativa se dava a partir da disponibilidade de verba de atendimento emergencial no valor de dez salários mínimos, a qual poderia ser utilizada na aquisição ou reforma de outra unidade habitacional, contudo o programa apresentou dificuldades na aquisição de terra que atendessem as necessidades familiares e se enquadrasse nos dispostos da legislação urbana e ambiental.

Diante de uma pressão antrópica e das implicações legais de preservação ambiental, o município de Suzano que possui área protegida por legislação ambiental específica equivalente a 13.650 km<sup>2</sup> de seu território<sup>27</sup>, enfrenta conflitos na forma de ocupação do solo e na adoção de políticas públicas municipais. O avanço da mancha urbana sobre as áreas com fragilidades ambientais interferem diretamente na qualidade dos recursos naturais, quando apenas parte dos loteamentos em mananciais são atendidos por rede de abastecimento de água e coleta de esgoto conforme demonstrado no mapa 16. Os serviços públicos de coleta de resíduos domiciliares em loteamentos inseridos nas áreas de proteção aos

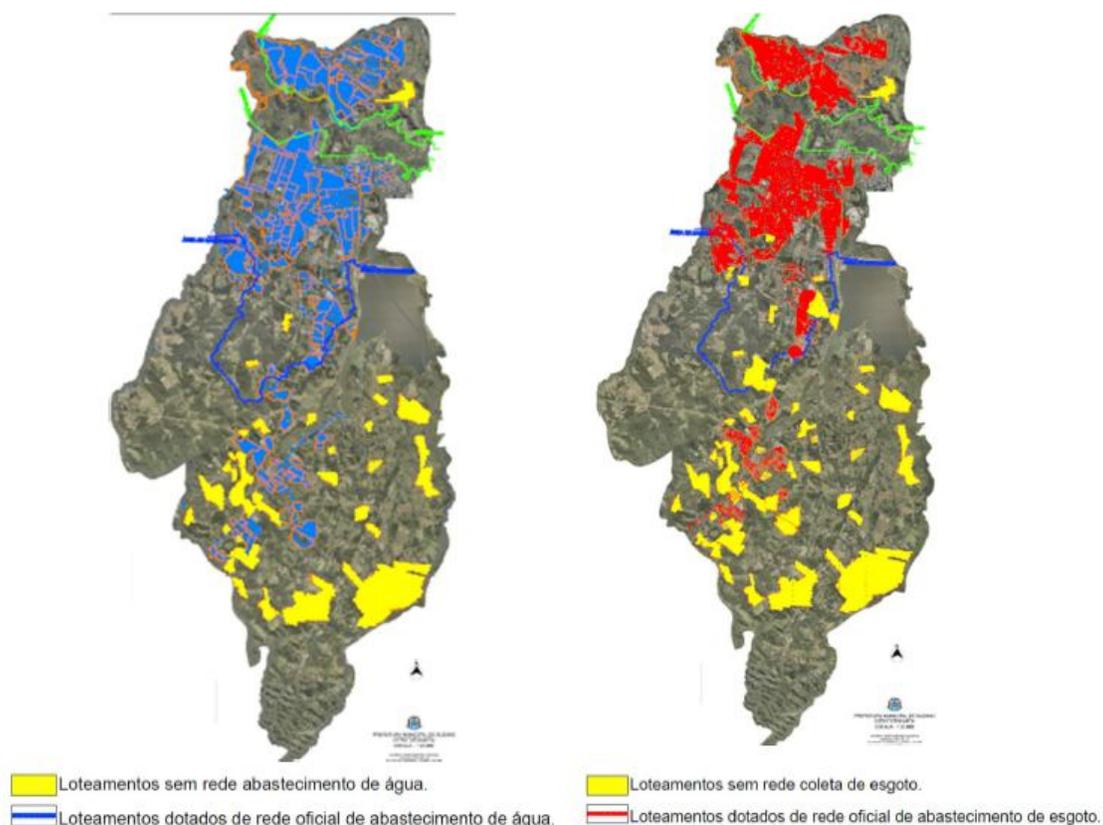
---

<sup>26</sup> Lei Municipal 4.801, de 10 de novembro de 2006, que dispõe sobre a possibilidade da Prefeitura Municipal de Suzano subsidiar a locação de moradia de terceiros para famílias ou indivíduos que estejam em situação de risco ou áreas ou locais onde haverá intervenção municipal. Alterada pela Lei Municipal 4378/2010.

<sup>27</sup> Dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Política Urbana da Prefeitura Municipal de Suzano.

mananciais ocorrem apenas 3 vezes por semana, conforme dados da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura da Prefeitura Municipal de Suzano.

De acordo como os dados fornecidos pela SABESP – MLI e PII (2010), empresa responsável pelo sistema de abastecimento de água e coleta de esgoto no município de Suzano, atualmente, 91,9% das áreas ocupadas no município é servida por sistema de abastecimento de água e 80,7% por sistema de coleta de esgoto, sendo apenas 70% do esgotamento coletado tratado.



**Mapa 16: projeção de rede de abastecimento de água e coletora de esgoto no município de Suzano (ANEXO 20)**

**Fonte: Prefeitura Municipal de Suzano – Secretaria de Política Urbana e Sabesp – trabalhada por Consuelo Gallego**

Embora a lei de proteção aos mananciais tenha buscado coibir a ocupação territorial, observa-se que os mananciais vêm sendo ocupados em desacordo com os dispostos na legislação.

No caso do município de Suzano podemos observar essa realidade, quando:

- há um aumento de instalação de indústrias, residências e loteamentos, dentre os quais muitos são clandestinos e precários;
- o parcelamento de chácaras de veraneio ou de produção agrícola, diminuindo a permeabilidade do solo e recorrentemente promovendo o desmatamento;
- o despejo de efluentes domésticos e escoamento de agrotóxicos em cursos d'água;

Embora o município, ainda, preserve alguns pontos de seu território com características de baixa densidade e preservação ambiental, nota-se que a mancha urbana avança sobre o território o que pode gerar uma situação insustentável.

#### **1.4 A importância das bacias de contribuição, impactos e consequências da ocupação na bacia do Alto Tietê**

Conforme explicitado anteriormente e demonstrado no Mapa 12: Mancha Urbana na Bacia do Alto Tietê (ANEXO 15), a mancha urbana avança sobre as áreas com fragilidades ambientais reconhecidas e interfere diretamente na dinâmica das bacias de contribuição. As preocupações com a qualidade da água têm sido cada vez mais constantes, pois o impacto do crescimento da mancha urbana, desprovida de infraestrutura, sobre os recursos hídricos tem ameaçado a produção de água e a sua qualidade, que em geral vêm gradativamente diminuindo enquanto o consumo tem aumentado<sup>28</sup>.

A Bacia do Alto Tietê se insere nesse contexto, pois seu processo de urbanização tem sido intenso, ampliando a mancha urbana sobre áreas com fragilidades ambientais e refletindo na qualidade ambiental do espaço. Nota-se que esta situação não é atinente apenas a um município da bacia do Alto Tietê, mas ajuíza conjunturas diversas reconhecidas regionalmente.

O município de Suzano, integrante da Bacia do Alto Tietê, apresenta diversidade na forma de ocupação do território<sup>29</sup>, onde há áreas legalmente inseridas em perímetro urbano, que todavia apresentam características rurais, áreas

---

<sup>28</sup> Ver “A Problemática de Recursos Hídricos da Bacia do Alto Tietê” in Relatório do Plano da Bacia do Alto Tietê.

<sup>29</sup> Ver cap. 4, que aborda mais especificamente a forma de ocupação territorial diante das normas legais.

com restrições ambientais ocupadas divergentes aos dispostos na legislação pertinente e áreas irregulares ocupadas por população de diversas faixas de renda.

A empresa responsável pelo sistema de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto no município de Suzano propõe um Plano de Investimentos<sup>30</sup> (2011), buscando a universalização dos serviços de água e esgoto e, assim, garantir que a população tenha acesso à água potável e que o esgotamento domiciliar não seja despejado diretamente nos cursos d'água interferindo na qualidade ambiental dos recursos hídricos.

ANO	Domicílios					População	
	Totais (un.)	Não Atendíveis (un.)	Área Formal (un.)	Favelas, Núcleos e Loteamentos Irregulares (un.)	Atendível Total (un.)	Total (hab.)	Atendível (hab.)
2009	98.905	3.989	72.229	22.687	94.916	300.534	288.413
2010	102.235	4.119	75.168	22.948	98.116	307.667	295.271
2011	105.357	4.241	77.981	23.135	101.116	314.276	301.625
2012*	108.576	4.367	80.894	23.315	104.209	321.028	308.117

2012\* previsão de atendimento do sistema de abastecimento de água e coleta de esgoto no município de Suzano em 2012.

**Tabela 4: Projeção de População e de Domicílios - Município de Suzano**

**Fonte: Relatório Técnico do Plano de Investimentos para o Município de Suzano – SABESP, 2011**

Importa observar as potencialidades de uma bacia hidrográfica<sup>31</sup> e os benefícios da sua manutenção de forma eficiente, no entanto o avanço e a expansão do processo de urbanização sobre os recursos hídricos vêm provocando uma intensa depreciação das bacias hidrográficas, não obstante aos direitos cerceados de acesso à cidade (MARTINS, 2006).

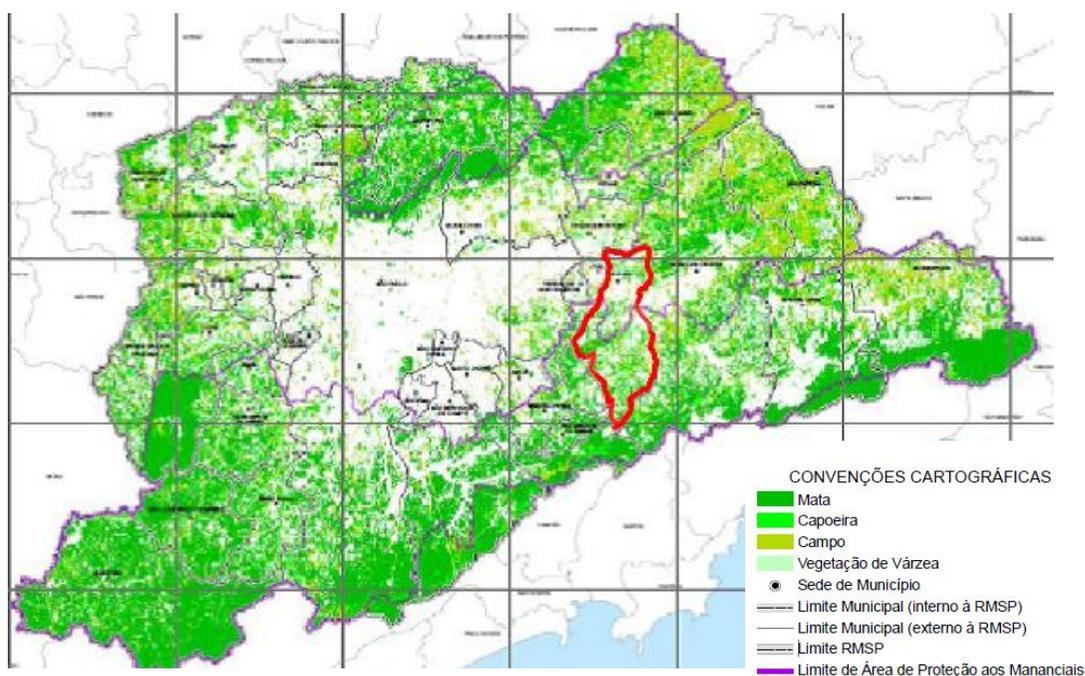
Em geral, a Bacia Hidrográfica do Alto Tietê apresenta algum nível de ocupação, contudo o aumento do processo de urbanização produziu perda da biodiversidade regional. Nota-se que o município de Suzano, em locais de menor

<sup>30</sup> Plano de Investimentos para o Município de Suzano - abastecimento público de água e esgotamento sanitário, convênio firmado entre a Prefeitura Municipal de Suzano e o Governo do Estado de São Paulo por meio da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP.

<sup>31</sup> Bacia Hidrográfica: de acordo com a definição da Agência Nacional das Águas – ANA, bacia hidrográfica corresponde a área de drenagem de um curso d'água ou lago. É a área definida topograficamente (divisor com outra bacia hidrográfica), onde toda a chuva que cai no seu interior é drenada por um curso d'água (rio principal) ou um sistema conectado de cursos d'água (afluentes ao rio principal) tal que toda vazão efluente é descarregada através de uma simples saída (“boca” do rio) no ponto mais baixo da área.

densidade demográfica e de acesso limitado, ainda mantém vegetação natural que pode ser observada pela cobertura vegetal existente na região do Alto Tietê.

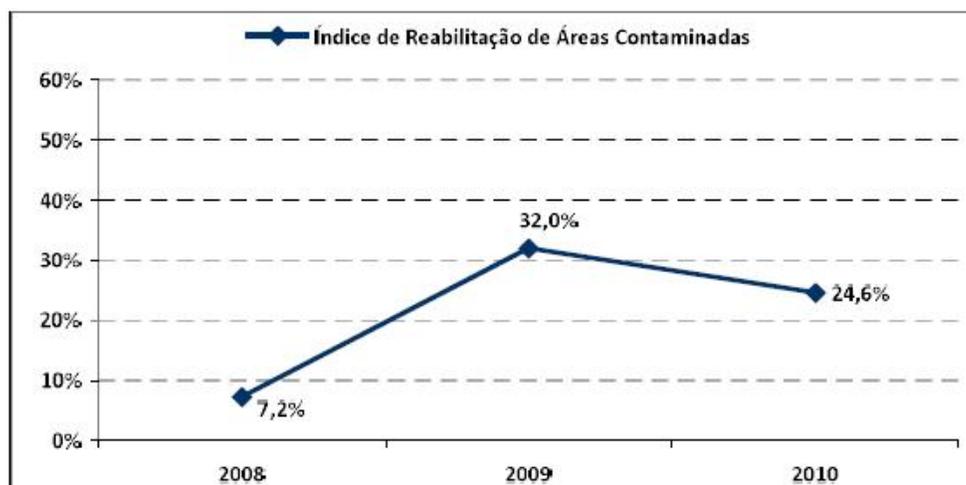
Ainda é possível perceber resquícios de vegetação nativa da mata atlântica na região, conforme mapa 17, no entanto com o avanço da mancha urbana sobre as áreas com incidência da legislação ambiental, observa-se que áreas vêm sendo desmatadas e parceladas sem observar a importância ambiental e urbana que estas áreas representam para a região como um todo.



**Mapa 17: Vegetação NO Alto Tietê (ANEXO 21)**

**Fonte: EMLASA: Atlas de Uso e Ocupação do Solo do Município de Suzano**

O lançamento de esgotamentos domiciliares e industriais diretamente nos corpos d'água juntamente com a geração de resíduos sólidos, líquidos e gasosos contribuíam para a contaminação do solo, atmosfera e pequenos riachos que deságuam no rio Tietê, conforme dados fornecidos pela Agência Ambiental - CETESB.



**Gráfico 3: Evolução do Índice de Reabilitação de Áreas Contaminadas do Estado de São Paulo de 2008 a 2010.**

**Fonte: São Paulo (Estado). Secretaria do Meio Ambiente / Coordenadoria de Planejamento Ambiental. Painel de Qualidade Ambiental 2011. Disponível em [http://www.ambiente.sp.gov.br/wp/cpla/files/2011/05/Painel\\_qualidade\\_ambiental\\_2011.pdf](http://www.ambiente.sp.gov.br/wp/cpla/files/2011/05/Painel_qualidade_ambiental_2011.pdf)**

Tucci (2006) afirma que o desenvolvimento urbano brasileiro tem produzido aumento significativo na frequência das inundações, na produção de sedimentos e na deterioração da qualidade da água. A crescente urbanização das cidades (nos modelos dominantes) pode provocar uma série de impactos aos corpos hídricos, dentre eles, o aumento da produção de sedimentos devido à desproteção das superfícies, a produção de resíduos sólidos, a deterioração da qualidade da água, devido às ligações clandestinas de esgoto cloacal e pluvial, à lavagem das ruas e transporte de materiais sólidos.

Embora, desde a antiguidade os povos se assentassem em áreas próximas a corpos hídricos, destaca-se que quanto maior a concentração de pessoas nas áreas banhadas por uma determinada bacia hidrográfica, maior será o risco da ocorrência de degradação ambiental, não apenas no local da origem, mas ao longo dos cursos d'água que compõem a bacia (VICTORINO, 2002).

A Bacia do Alto Tietê corresponde à área drenada pelo Rio Tietê, desde sua nascente, no município de Salesópolis, até a Barragem de Rasgão, próxima à cidade de Pirapora do Bom Jesus, num total de 5.985 km<sup>2</sup>, compreendendo 35 municípios. É subdividida em cinco sub-bacias Tietê-Cabeceiras, Billings-Tamanduatei, Juqueri-Cantareira, Cotia-Guarapiranga e Pinheiros-Pirapora, responsável por cerca de 15% do abastecimento de água da população da Região Metropolitana de São Paulo (mapa 18).

A região apresenta grande importância ambiental para o estado de São Paulo, sobretudo para a região metropolitana que confronta com uma urbanização acelerada e com carência de saneamento, colocando em risco a qualidade da Bacia do Alto Tietê. Não obstante, a região corresponde a 34% do PIB brasileiro que muito se deve ao setor industrial que responde por grande parte da geração de emprego e renda do estado de São Paulo.

Ocorre que a região do Alto Tietê Cabeceiras vem sofrendo intenso processo de urbanização, o que interfere diretamente na qualidade e quantidade da água produzida, visando o abastecimento da população e tem como característica a ocupação, que ao longo dos anos, vem avançando indiscriminadamente sobre os mananciais existentes, resultado do surgimento de inúmeros loteamentos irregulares e/ou clandestinos, mais intensamente, no final da década de 1970 e durante a década de 1980 do século XX, conforme dados da EMPLASA demonstrado anteriormente na figura 1.

## Importância para a RMSP

### *Sistemas Produtores - Abastecimento da RMSP*



Mapa 18: Sistemas Produtores e de Abastecimento da Região Metropolitana de São Paulo (ANEXO 22)

Fonte: SABESP

A produção das cidades, historicamente, apresenta uma urbanização incompleta, onde há inadequação da pavimentação, vias com erosão, assoreamentos dos cursos d'água e dificuldades na mobilidade. Esgotos são lançados diretamente nos cursos d'água pelos próprios sistemas oficiais, os quais deveriam coleta-los e trata-los, além da coleta de lixo parcial com disposição final inadequada e, ausência de oferta de moradia digna e economicamente acessível (Bueno 2007).

Visto que o Alto Tietê responde por parte do abastecimento de água da região metropolitana de São Paulo, com objetivo de assegurar água de boa qualidade para a população, deu-se início ao debate de construção do Plano da Bacia do Alto Tietê, reforçando a necessidade de preservação dos mananciais superficiais e subterrâneos, a conservação e a utilização racional da água, a recuperação e conservação da qualidade dos corpos d'água da bacia, a implantação de sistemas eficientes de drenagem e controle de cheias, por meio de medidas estruturais e não estruturais. Atualmente (2012), tem-se uma minuta de lei, mas o plano ainda não foi aprovado.

Ressalta-se que a Lei 9866/1997<sup>32</sup>, possibilitou a elaboração de Leis Específicas para as Áreas de Proteção aos Mananciais, visando traçar diretrizes e normas para a proteção e a recuperação da qualidade ambiental das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional. A lei estadual 9866/1997 também delimitou catorze bacias hidrográficas no Estado de São Paulo, dentre as quais se encontra a Bacia Hidrográfica do Alto Tietê<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Lei Estadual 9866, de 28 de novembro de 1997, que dispõe sobre diretrizes e normas para a proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional do Estado de São Paulo.

<sup>33</sup> Bacia hidrográfica do Alto Tietê: corresponde a área drenada pelo Rio Tietê, desde sua nascente, no município de Salesópolis, até a Barragem de Rasgão, num total de 5.985 km<sup>2</sup>, compreendendo 35 municípios.



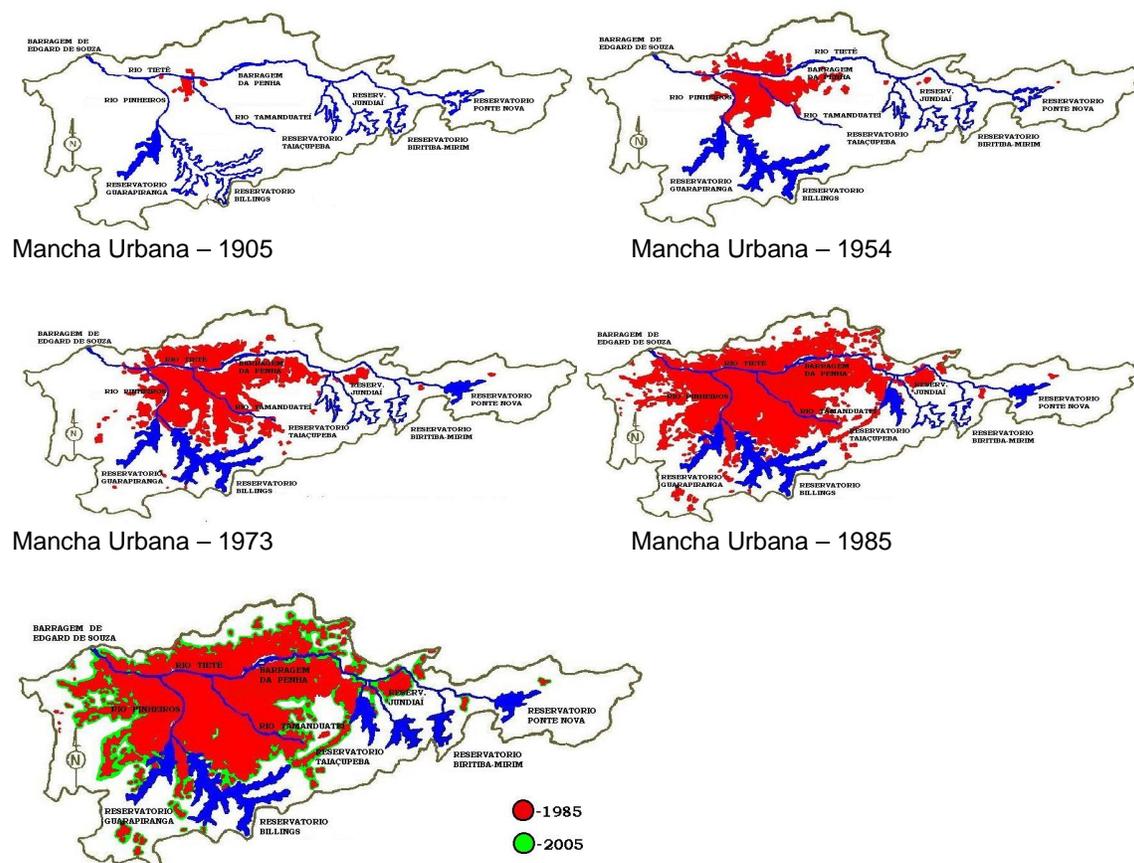
Nessa perspectiva, o PDPA deve observar a realidade local incorporando ao texto do plano as informações de interesse a proteção e recuperação da qualidade ambiental:

- fontes de poluição aos recursos hídricos, incluindo área rural;
- Cadastro Municipal das Indústrias;
- Projetos e ações em desenvolvimento no território, fontes de recurso e temática de aplicação dos recursos (água, esgoto, resíduos, habitação, entre outros);
- Relação das áreas prioritárias para investimentos;
- Ocupação de áreas de preservação, erosão, assoreamento, escorregamentos, inundações/ enchentes, identificados a bacia de contribuição;
- Relação das áreas indicadas para recuperação urbana e ambiental;

O Plano de Bacias do Alto Tietê não foi concluído até o presente (2012), mas a minuta de lei aponta como necessidade a inibição do processo de degradação dos mananciais, possível apenas com a promoção de política habitacional acessível à população de baixa renda aliado ao desenvolvimento urbano. Não basta a gestão da bacia hidrográfica, mas, sobretudo, a gestão do uso do solo urbano (AFONSO, 2008).

O cenário está posto, é preciso olhar para a cidade real que surge independente das normas legais. O processo de ocupação das bacias hidrográficas aumenta na mesma velocidade em que não se tem políticas efetivas de democratização da terra. A consequência é uma cidade em condições urbanas e ambientais caótica, que amplia a impermeabilização do solo, despeja o esgotamento sanitário diretamente nos cursos d'água, descarta resíduos diversos inadequadamente, desmata a vegetação e condiciona a população a viver em situação de precariedade ambiental e urbanística.

A região do Alto Tietê sofreu um processo de ocupação intensa a partir da década de 1970 (mapa 20), resultando efeitos nefastos ao ambiente. Nota-se que o avanço e a expansão do perímetro urbano sobre os recursos hídricos, provocam uma intensa depreciação dos seus aspectos naturais, favorecendo assim a maximização da degradação da bacia hidrográfica.



**Mapa 20: Bacia do Alto Tietê e o Ritmo da Ocupação – Mancha Urbana de 1905 a 2005 (ANEXO 24)**

Fonte: <http://www.daee.sp.gov.br> – acesso em 10/04/2011

Com o aumento da mancha urbana sobre a bacia do Alto Tietê agravou-se as condições ambientais, possibilitando a proliferação de doenças de veiculação hídrica, poluição do ar e sonora, aumento de temperatura, contaminação da água superficial e subterrânea entre outros. Esse processo de desenvolvimento urbano desconexo das questões ambientais resulta em prejuízos socioambientais significativos como o aumento de consumo e deterioração dos mananciais existentes, devido principalmente ao despejo dos efluentes domésticos e industriais diretamente sobre os mananciais e cursos d'água.

*“... Quando o crescimento urbano não é acompanhado por investimento de infraestrutura, a oferta de serviços urbanos não acompanha o crescimento da demanda. A falta de investimentos na manutenção dos equipamentos urbanos virá por sua vez, acentuar o déficit na oferta de serviços, o que se refletirá especialmente sob a forma de segmentação socioterritorial entre populações atendidas por tais serviços...” (ACSELRAD, 2001 - p62).*

O impacto da urbanização é mais comumente percebido durante as precipitações de maior intensidade cujo efeito da infiltração é fundamental. A impermeabilização do solo e as redes pluviais geralmente não dimensionadas para suportar uma quantidade de água maior, contribuem para a ocorrência de alagamentos que funcionam como amortecedores também observados nas condições naturais das bacias. Assim, há uma diminuição do sistema de abastecimento hídrico e florestal, visto que também há redução da umidade do solo.

Para não repetir os erros do passado é preciso compreender o processo de transformações do uso e ocupação do solo e as consequências da ausência da falta de infraestrutura e serviços urbanos adequados na constituição da qualidade ambiental e urbana do espaço.

Assim, na análise da ocupação da sub-bacia do Alto Tietê nota-se divergências em suas características sociais e forma urbana, abrangendo desde áreas com ocupação mais compacta e áreas com atividades agrícolas ou chácaras de veraneio. Contudo a realidade territorial conflita diretamente com as normas legais que disciplinam a forma de uso e ocupação do território, o que contribui para a degradação dos mananciais subterrâneos e superficiais.

A forma como a realidade se sobrepõe à legislação implica diretamente na espacialização do território e na degradação ambiental de nossas cidades, devendo ser consideradas na análise desta dissertação, que busca compreender os impactos e consequências que a ocupação das bacias pode ocasionar.

## 2 INFLUÊNCIA DA INSTÂNCIA FEDERAL NA REGULAMENTAÇÃO DA OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO

O presente trabalho pretende investigar as contradições geradas pela legislação federal quando aplicadas na escala municipal e urbana.

A relação entre a ação federativa e a ação municipal sobre o urbano se deve à tentativa de regular a ocupação do território estabelecendo mecanismos de controle social que possam normatizar a forma de ocupação do território e mediar conflitos existentes. Sobretudo, essa ação reflete um processo de exclusão e segregação da camada mais pobre da população em detrimento de uma valorização do poder econômico de poucos, que utilizam e se favorecem do poder político exercido.

*“Num território onde a localização dos serviços essenciais é deixada a mercê da lei de mercado, tudo colabora para que as desigualdades sociais aumentem” (SANTOS, 1987. P. 116).*

A atuação das várias instâncias do Estado (Federal, Estadual e Municipal) nas questões urbanas e na regulação do território geram conflitos entre os interesses coletivos e os interesses individuais, observa-se a busca pelo máximo aproveitamento de terras, seja para a edificação de prédios, para o parcelamento do solo ou especulação imobiliária, e assim obter o maior lucro possível, "numa concepção individualista da propriedade como direito absoluto" (SILVA, 2008).

*“(...) com o desenvolvimento mercantil e, com ele da burguesia, a riqueza passa cada vez mais a depender da técnica (...) a pragmática filosofia cartesiana encontrará um terreno fértil para germinar. O antropocentrismo consagrará a capacidade humana de dominar a natureza. Esta, dessacralizada já que não mais povoada por deuses, pode ser tornada objeto e já não tem alma, pode ser dividida, tal como o corpo já o tinha sido na Idade Média. É uma natureza morta, por isso pode ser esquartejada...” (GONÇALVES, 2011. P. 34)*

De acordo com Rolnik (1999), mais do que crescer e aumentar a complexidade de administração, a cidade se redefine territorialmente e utiliza a segregação urbana como elemento estruturador, sendo determinante para a fixação de valores no mercado imobiliário e para a expressão política da disputa do espaço pelos grupos sociais.

Ressalta-se que as questões urbanas nos municípios brasileiros foram reguladas na forma do Decreto-Lei 58/37<sup>35</sup>, que perdurou mais de 50 anos no Brasil. No entanto, essa legislação não continha dispositivos de caráter urbanístico que pudessem auxiliar na melhor estruturação do sítio urbano, controlar a expansão e criar áreas para a implantação dos equipamentos públicos necessários à população. Somente em 19 de dezembro de 1979, quando da aprovação da Lei Federal 6766/79 conhecida como Lei LEHMANN<sup>36</sup> e apresentada pelo senador paulista Otto Cyrillo Lehmann, é que pudemos contar com uma legislação urbanística abrangente e com instrumentos voltados especificamente para o parcelamento do solo urbano.

Por força da Lei Federal 6.766/79<sup>37</sup>, que além de dispor sobre o parcelamento do solo urbano, estabeleceu critérios urbanísticos para a aprovação de loteamentos e desmembramentos, definiu-se que o loteador da gleba de terras é obrigado a destinar à municipalidade uma porcentagem da área para uso institucional, sistema de lazer, ou mesmo áreas verdes como são comumente denominadas. A Lei Federal 6.766/79 estabeleceu, ainda, normas e parâmetros que buscam nortear a legislação estadual e municipal. Aliás, ela foi o grande parâmetro urbanístico do país no que tange à expansão urbana após 1980, haja vista que determinou uma série de adequações de leis estaduais e municipais.

Contudo, pretende-se, aqui, discutir os avanços das políticas públicas como diretrizes norteadoras na forma de ocupação do território, e que papel o Estado exerce na produção do espaço urbano que perpassa pelas áreas com fragilidades ambientais.

Não obstante aos avanços na formulação de políticas públicas norteadoras da ocupação do território, o processo de produção do espaço urbano é cheio de contradições e tensões como retrata Harvey (1982), onde o solo urbano passa a ser um produto social e como tal, criado para ser usado e consumido. O Estado, por sua vez, em suas atividades regulatórias por vezes se omite em detrimento dos capitais interessados na forma de produção da cidade, se abstendo de regular ativamente o crescimento da cidade e o setor privado produtor de loteamentos estruturando o espalhamento do tecido urbano seguindo a lógica dos interesses individuais (Marques, 2005).

Observa-se que a ocupação territorial não ocorre apenas com lotes geometricamente regulares e de topografia plana, a cidade apresenta um dinamismo

---

<sup>35</sup> Decreto Lei 58 de 10 de dezembro de 1937: Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações.

<sup>36</sup> Lei LEHMANN: Lei Federal 6.766, de 19 de dezembro de 1979: dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

<sup>37</sup> Lei Federal 6766/79 : dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

geográfico, no qual sua ocupação se relaciona diretamente com o sistema hídrico, vegetação, topografia e relações sociais. O processo de ocupação do território é extremamente dinâmico, complexo e, sobretudo dialético.

A formulação de políticas públicas deve compreender o processo de produção do espaço, suas limitações e contradições, a fim de traçar diretrizes que atendam as necessidades reais da cidade. Há de se buscar alternativas que equilibrem as ações de política urbana em conjunto às ações de meio ambiente, de forma a garantir o direito à cidade.

## **2.1 Princípios e Diretrizes de Política Urbana na Conquista de Direitos**

O desenvolvimento urbano é acompanhado por conjunturas de uma sociedade, ainda, desigual e excludente. Com base em dados do IBGE<sup>38</sup> nota-se que no Brasil, majoritariamente, a população vive em cidades, no entanto esse crescimento urbano não foi acompanhado de políticas públicas adequadas a essas novas necessidades da população.

Contudo, desde a década de 1970, o Brasil vem construindo alternativas legais que visam promover políticas públicas relativas às questões urbanas, ambientais e sociais.

Há de se considerar que com a instituição da Constituição Federal de 1988<sup>39</sup>, cria-se um marco legal e institucional para a democratização do Estado Brasileiro, traçando princípios fundamentais a fim de nortear ações de cunho político, social, administrativo e jurídico no país.

A Constituição Federal de 1988, também conhecida como “Carta Cidadã”, quando da sua elaboração, considerou questões sociais e jurídicas do contexto urbano em seu Capítulo intitulado “*Da Política Urbana*”. Neste, traçou diretrizes para a política de desenvolvimento urbano executado pelo Poder Público Municipal, com objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes.

Para tanto, são traçados eixos norteadores da política urbana como:

- a) subordinação da propriedade urbana ao cumprimento de sua função social, impondo inclusive o parcelamento e a edificação compulsória dos terrenos urbanos não edificados;

---

<sup>38</sup> De acordo com dados estatísticos do censo 2010 do IBGE, a população no Brasil é de 190.732.694, sendo 160.879.708 em área urbana e 29.852.986 em área rural.

<sup>39</sup> Constituição da República Federativa do Brasil 1988: principal Lei do Brasil, servindo de parâmetro de validade a todas as demais espécies normativas, situando-se no topo do ordenamento jurídico.

- b) definição e concretização legal pela União das diretrizes gerais da política urbana;
- c) previsão de utilização geral da desapropriação com fins urbanísticos;
- d) atribuição ao Poder Público municipal a competência básica para definir a política de desenvolvimento urbano de cada cidade, com a finalidade de alcançar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
- e) utilização do planejamento urbanístico, particularmente do plano diretor, como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana;
- f) instituição do usucapião especial no solo urbano para fins de moradia.

Os preceitos da Constituição Federal foram rapidamente incorporados pelos Estados na edição das Constituições Estaduais e, pelos municípios na elaboração de suas Leis Orgânicas e Planos Diretores. Foram incorporados, também, instrumentos de participação popular como conselhos gestores e audiências públicas. A Constituição Federal teve ampla participação popular em sua elaboração e buscou garantir a plena cidadania.

Já no ano 2001, a promulgação do Estatuto da Cidade<sup>40</sup> (Lei Federal nº 10.257/01) e da Medida Provisória nº 2.220/01<sup>41</sup>, vieram contribuir para a formulação das diretrizes referente às questões urbanas, reconhecendo a moradia como direito humano vez que consta no art. 6º da Constituição Federal de 1988 como um direito social fundamental. Discutiu-se a importância de implementação de mecanismos de controle do solo urbano e sobre o meio ambiente urbano, regulamentando instrumentos de gestão de política de desenvolvimento urbano, quanto ao uso da propriedade urbana, a garantia do direito a moradia, do bem coletivo, da regularização das ocupações de terra e a obrigatoriedade de formulação de planos diretores municipais participativos.

Ainda que o Estatuto da Cidade tenha provocado avanços na democratização da cidade, criando instrumentos reguladores de parcelamento do solo, edificação ou utilização compulsória, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas, transferência do direito de construir<sup>42</sup> e estabelece obrigatoriedade para municípios, é necessário que estes instrumentos

---

<sup>40</sup> Estatuto das Cidades: Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001 que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

<sup>41</sup> Medida Provisória 2220, de 04 de dezembro de 2001 que dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências.

<sup>42</sup> Ver Estatuto da Cidade, guia para implementação pelos municípios e cidadãos.

sejam de fato implementados, visto que após mais de uma década da promulgação do estatuto da cidade, municípios ainda apresentam dificuldades na aplicação dos instrumentos urbanísticos propostos, conforme indicam os estudos sobre planos diretores<sup>43</sup>.

A função social da propriedade e da cidade deveria ser tomada como princípio prioritário nas ações estaduais e municipais, entretanto apesar da lei também trabalhar com o conceito da inviolabilidade da propriedade privada, pouco se avançou na implementação concreta do princípio da função social da propriedade. O Estatuto da Cidade oferece instrumentos que possibilitam atribuir à função social da propriedade e da cidade, desde que efetivamente instituídos.

Todavia, com grande parte da população vivendo em cidades, as deficiências de planejamento urbano contribuíram para o agravamento de situações de precariedade explícitas em centros urbanos, tais como a insuficiência do sistema de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotamento sanitário, a carência de serviços urbanos, a precariedade habitacional que ampliam o déficit quantitativo e qualitativo entre outros.

*“(...) nossas cidades se ressentem de velhos e novos problemas. A questão habitacional ainda constitui um problema central, além do desemprego e violência. (...) A crítica a experiência internacional de projetos urbanos permite verificar que esses três pontos são essenciais para tratar da cidade contemporânea.” (SOMEKH, 2008)*

No ano de 2003, cria-se o Ministério das Cidades<sup>44</sup> composto pelas Secretarias Nacionais de Habitação, de Saneamento Ambiental, de Programas Urbanos e de Mobilidade, buscando combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, visando à garantia do acesso à moradia digna, ao saneamento básico e ao transporte, estabelecendo estratégias para equacionar o déficit habitacional e propondo uma política nacional de articulação entre as três esferas de governo, movimentos sociais, empresários, entidades de classe e demais segmentos para o enfrentamento das questões urbanas.

---

<sup>43</sup> Ver “Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas.

<sup>44</sup> Ministério das Cidades: criado em 1º de janeiro de 2003, com o objetivo de combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte.

O Ministério das Cidades também responde pelo planejamento territorial de todos os aglomerados urbanos do país conforme os preceitos da Constituição Federal e instrumentos do Estatuto das Cidades.



**Figura 8: Organograma do Ministério das Cidades**  
 Fonte: [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)

O Ministério das Cidades, segundo Maricato (2011), foi fruto de um amplo movimento social progressista, o qual propunha avanços significativos na política urbana no Brasil. Buscava-se estabelecer um canal de diálogos com municípios e sociedade civil, de forma a tentar equacionar os problemas urbanos enfrentados pelas cidades.

Em 2004, cria-se o Conselho Nacional das Cidades<sup>45</sup>, composto por 40% de seus representantes do poder público e 60% por representantes da sociedade civil e, a fim de subsidiar o ConCidades, são criados os Comitês Técnicos relacionados as políticas setoriais de Habitação, Planejamento e Gestão do Solo Urbano, Saneamento Ambiental e Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana de forma articulada e contando com os diversos segmentos que o compõem, estabelecendo metas e formulando propostas de ação para a política urbana no País.

Com a publicação da Lei Federal 11.124, de 16 de junho de 2005, cria-se o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social<sup>46</sup> e Fundo Nacional de Habitação

<sup>45</sup> Conselho das Cidades: órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades e tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da PNDU, bem como acompanhar a sua execução.

<sup>46</sup> Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social: institui o acesso a terra urbanizada e habitação digna à população de menor renda e promove articulação e o acompanhamento para atuação das instituições e órgãos do setor habitacional.

de Interesse Social<sup>47</sup> que garante recursos aos municípios integrantes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, criando regras para a adesão ao programa, dentre as quais se destaca a necessidade de elaboração de Plano Diretor Participativo, Plano Local de Habitação de Interesse Social e implementação de Conselhos e Fundos Municipais de Habitação em seus municípios.

No entanto, a evolução da mancha urbana no Brasil ocorrida intensamente em um curto espaço de tempo, acompanhada de políticas de desenvolvimento dissociada das políticas sociais, acarretou grande concentração de pessoas em determinadas porções do território associada à ocupação de áreas desprovidas de condições adequadas de moradia, saneamento ambiental, transporte e serviços urbanos, acentuando mais as desigualdades sociais. Daí a clara necessidade de incorporar as questões de política urbana como políticas públicas, resultando na universalização da qualidade ambiental, urbana e social.

Nota-se que as diretrizes nacionais de política urbana apontam para um horizonte da reforma urbana, porém ainda conflitam com o ideário do capitalismo imobiliário. Contudo a política urbana no Brasil avança de forma muito tímida, talvez por uma herança político-administrativa de nosso país, conforme retrata MARICATO em seu livro *“O impasse da política urbana no Brasil”*.

*“...Apenas seguimos lutando sabendo que os limites eram definitivos, mas a consciência de direitos resulta de uma construção que é dada em cada momento histórico...” (MARICATO, 2011, p.25)*

Importa compreender como se dá a produção do espaço, e como o Estado, grande articulador da cidade, atua na formulação de normas, leis e planos relacionados à gestão do território. A atuação do Estado sobre o território reflete diretamente na forma de ocupação da cidade, nos problemas urbanos enfrentados e nas diretrizes de desenvolvimento dos municípios.

Observa-se que diferentemente da estrutura federal, na esfera estadual (São Paulo) a formulação de políticas de desenvolvimento urbano, desenvolvimento metropolitano, desenvolvimento habitacional, saneamento e mobilidade são atribuídos a diferentes pastas. Ações distintas, secretarias diversas com diferentes atribuições e competências<sup>48</sup>.

A política de desenvolvimento urbano estadual é pautada no incremento da acessibilidade entre o centro e os demais municípios da região metropolitana, priorizando eixos de mobilidade, no entanto não se percebe uma interação com a

---

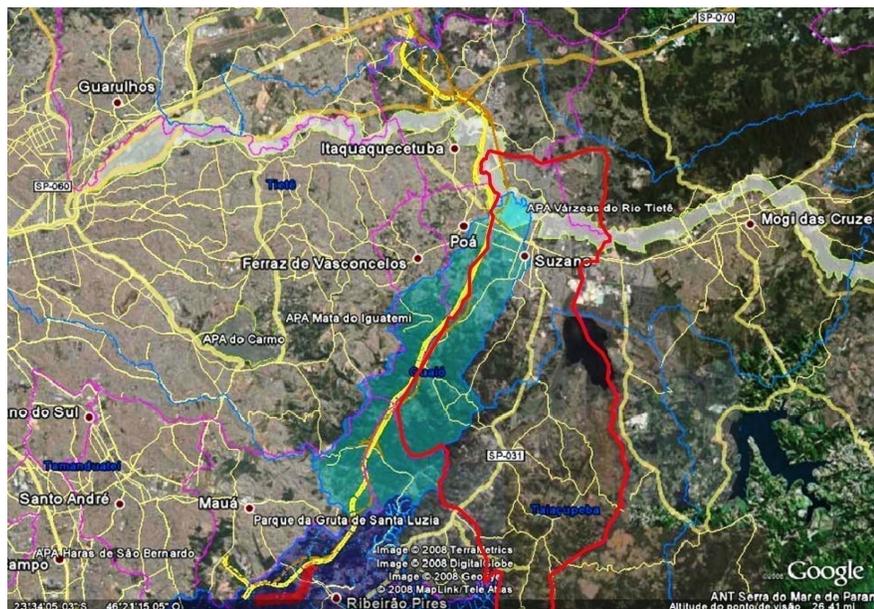
<sup>47</sup> Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social: tem como objetivo somar todos os recursos para ações em habitação, nos três níveis de governo, e direcioná-los para o atendimento às famílias de baixa renda.

<sup>48</sup> Ver [www.saopaulo.sp.gov.br](http://www.saopaulo.sp.gov.br), acesso em 10 de setembro de 2012.

política urbana nacional, muito menos com as políticas municipais de desenvolvimento urbano. Claro exemplo desta desarticulação da política urbana estadual com as políticas locais é a implantação do anel rodoviário, que em sua implantação desconsidera a legislação local, como o plano diretor, e a capacidade dos municípios de absorver o tráfego oriundo deste novo sistema rodoviário.



Mapa 21: traçado do Rodoanel  
fonte: [www.der.sp.gov.br](http://www.der.sp.gov.br) – acesso em 20/09/2012



Mapa 22: trecho leste ampliado do traçado do Rodoanel, destacando o município de Suzano (ANEXO 25)  
Fonte: [www.google.com.br](http://www.google.com.br) – imagem trabalhada por Consuelo Gallego

A política habitacional estadual tenta se aproximar um pouco mais da política nacional criando programa de regularização fundiária, denominado “Cidade Legal”<sup>49</sup>, contudo o programa remete a coleta de dados e os encaminhamentos ao município, que muitas vezes não possui suporte técnico para efetivar as ações.

A construção de moradias, por sua vez, é pautada na reprodução de modelos, inclusive a CDHU, responsável pela pasta, promoveu um concurso de modelos de habitação social para futuros projetos. A publicação reflete a intenção de criar protótipos de casas e apartamentos diferenciados do modelo amplamente reproduzido e criticado, no entanto não difere de uma cartilha de projetos sem preocupação com a inserção urbana e que podem ser copiados se necessário. Há também o Programa Estadual Casa Paulista, que objetiva a urbanização de assentamentos precários e auxiliar a construção de novas moradias ou mesmo aquisição de imóvel. O programa também prevê a possibilidade de complementar o recurso destinado ao Programa Federal Minha Casa Minha Vida.

Não obstante ao fato do governo estadual ter programas importantes, eles são tratados de forma quase isolada, muitas vezes, dissociados da política municipal ou nacional.

Há de se realizar um enfrentamento, de fato, das questões urbanas e não simplesmente dirimir preceitos de planejamento urbano, delegando a outros implementa-los ou não. Há de se olhar para a cidade real, para como se dão as relações sociais de produção do espaço urbano, para quais são as diretrizes traçadas e de que forma serão efetivadas, de tal modo, para que possamos concretizar implementação das diretrizes de política urbana na busca pela democratização da cidade.

## **2.2 Princípios e Diretrizes de Meio Ambiente**

Durante o século XX, muitas transformações ocorreram em relação às políticas nacionais de meio ambiente, fortalecendo conceitos ambientais presentes nas discussões ligadas a regulação do território e conflitando na forma de ocupação e na democratização da cidade.

Por certo o objeto de estudo deste trabalho não corresponde a um estudo aprofundado das Diretrizes Nacionais de Meio Ambiente, entretanto, importa compreender como o Estado utiliza-se da política ambiental para promover a ocupação do território e sua preservação.

---

<sup>49</sup> Programa Cidade Legal: Programa Estadual de Regularização Fundiária, criado em agosto de 2007 com o objetivo de implementar, agilizar e desburocratizar as ações e os processos de regularizações fundiárias de núcleos habitacionais.

Conhecidamente, a Política Nacional do Meio Ambiente foi instituída a partir da década de 1980 com a edição da Lei Federal 6.938/81 que criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA<sup>50</sup>. Estabeleceu mecanismos e instrumentos que permitiram constituir padrões de qualidade ambiental nas Cidades, que por força do Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002, propôs a instituição de zoneamentos ambientais, instrumentação de avaliações de impactos ambientais (AIA), licenciamento e fiscalização ambiental, incentivos às tecnologias limpas, criação de unidades de conservação, criação de um sistema nacional de informações ambientais, um cadastro técnico federal de atividades e instrumentos de defesa, penalidades disciplinares ou compensatórias e um relatório de qualidade do meio ambiente.

Define o meio ambiente como sendo um patrimônio público, portanto, deve ser protegido, racionalizando o uso do solo, subsolo, água e ar. Deve, ainda, elaborar ações de planejamento e fiscalização dos recursos naturais, proteção dos ecossistemas, controle e zoneamento das atividades poluidoras, incentivo às pesquisas, recuperação de áreas degradadas e educação ambiental em todos os níveis de ensino.

A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, conforme descrito no art. 2º, da lei federal 6.938/81, atendendo aos seguintes princípios:

- I. ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II. racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III. planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV. proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V. controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI. incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII. acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- VIII. recuperação de áreas degradadas; (Regulamento)
- IX. proteção de áreas ameaçadas de degradação;

---

<sup>50</sup> Sistema Nacional de Meio Ambiente: constituído pelos Órgãos e Entidades da União, dos Estados do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios e Fundações instituídas pelo Poder Público. Responsável pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

- X. educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

O Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, é constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

A política ambiental brasileira foi elaborada a partir da Conferência de Estocolmo<sup>51</sup>, instituindo como pilares, “controle da poluição e a criação de unidades de conservação da natureza”. No entanto, excluiu-se deste modelo de política ambiental o crescimento populacional e saneamento básico, que interferem diretamente sobre as questões ambientais de preservação da natureza.

Independentemente do crescimento populacional ter aumentado, diminuído ou estagnado, deve-se considerar e analisar o território sob o aspecto da forma e sua ocupação. Estes pontos interferem diretamente na qualidade do espaço ambiental, que por vezes são regulados a partir de uma ótica desconexa das normas urbanísticas e da realidade territorial.

Sendo a ocupação do território um processo dialético, não se pode desconsiderar a ação e contribuição de diversos atores sobre o território, pois toda forma de uso e ocupação do solo resulta em consequências ao meio ambiente. A densa ocupação de áreas com fragilidades ambientais, por exemplo, interferem diretamente na qualidade do espaço natural, quando há excessiva impermeabilização do solo, descarte de resíduos de forma inadequada, despejo de esgotamento sanitário diretamente em cursos d'água e outras ações antrópicas que podem alterar a qualidade do meio ambiente.

Assim, a lei federal 6.938 de agosto de 1981, criou um órgão colegiado, integrado ao Sistema Nacional de Meio Ambiente, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)<sup>52</sup>. A partir de 1985 a política ambiental brasileira passou por uma reestruturação dos órgãos públicos responsáveis pelas questões ambientais, criando o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA)<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Conferência de Estocolmo: realizada entre os dias 5 a 16 de junho de 1972, na capital da Suécia, Estocolmo. Objetivava conscientizar a sociedade a melhorar a relação com o meio ambiente, em virtude da sociedade científica já detecta graves problemas futuros por razão da poluição atmosférica provocada pelas indústrias.

<sup>52</sup> CONAMA: criado em 1982 pela Lei 6.938/81 trata-se do órgão brasileiro responsável pela deliberação assim como para consulta de toda a política nacional do meio ambiente.

<sup>53</sup> IBAMA: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, é o órgão executivo responsável pela execução da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, desenvolve diversas atividades para a preservação e conservação do patrimônio natural, exercendo o controle e a fiscalização sobre o uso dos recursos naturais

Motivada pela discussão ocorrida na Convenção de Viena<sup>54</sup> (1985), a questão ambiental passou a ter caráter preventivo, com objetivo de proteger a saúde humana e o meio ambiente contra os efeitos gerados pela degradação ambiental, o que refletiu diretamente no texto da Constituição Federal de 1988, que dedicou um capítulo inteiro ao tema “*Do Meio Ambiente*” (capítulo VI do Título VIII, com o artigo 225, seus parágrafos e incisos).

*“...Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” (artigo 225).*

Em 1992, com a realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Brasil, a Eco-92<sup>55</sup>, a discussão da política ambiental foi pautada no novo conceito de Desenvolvimento Sustentável que até então seguia o Relatório Brundtland<sup>56</sup>, que enfatizou problemas ambientais, como o aquecimento global e a destruição da camada de ozônio, e expressou preocupação quanto a velocidade das mudanças estarem excedendo a capacidade das disciplinas científicas e de habilidades disponíveis de avaliar e propor soluções.

Com a preparação e realização da ECO-92, o Brasil precisou enfrentar a crise ambiental e buscar proposições para o desenvolvimento sob uma ótica ambiental e socialmente sustentável, passou a se reestruturar, criando a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, que posteriormente passou a ser Ministério do Meio Ambiente (MMA)<sup>57</sup>. Como resultado das discussões do evento, construiu-se um documento, denominado “Agenda 21”<sup>58</sup> que fez apontamentos para a elaboração de políticas públicas referentes ao desenvolvimento sustentável, biodiversidade, mudanças climáticas, águas (doces e oceanos) e resíduos (tóxicos e nucleares),

---

<sup>54</sup> Convenção de Viena acordo ambiental multilateral. Foi firmado na Conferência de Viena de 1985 e entrou em ação no ano de 1988. Atua como estrutura para os esforços internacionais para proteger a camada do ozônio, no entanto, não incluiu objetivos de redução legalmente atuantes para o uso de CFC, o principal agente químico que causa a degradação do ozônio.

<sup>55</sup> ECO 92: Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada de 3 a 14 de junho de 1992 no Rio de Janeiro, com principal objetivo de buscar meios de conciliar o desenvolvimento sócio-econômico com a conservação e proteção dos ecossistemas da Terra.

<sup>56</sup> Relatório de Brundtland: elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ressaltando os riscos do uso excessivo dos recursos naturais sem considerar a capacidade de suporte dos ecossistemas, aponta para a incompatibilidade entre desenvolvimento sustentável e os padrões de produção e consumo.

<sup>57</sup> Ministério do Meio Ambiente: criado em novembro de 1992, tem como objetivo promover estratégias para a proteção e a recuperação do meio ambiente, o uso sustentável dos recursos naturais, a valorização dos serviços ambientais e a inserção do desenvolvimento sustentável na formulação e na implementação de políticas públicas.

<sup>58</sup> Agenda 21: documento lançado na ECO92 (ou Rio92, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD – realizada em 1992 na cidade do Rio de Janeiro), que sistematiza um plano de ações com o objetivo de alcançar o desenvolvimento sustentável.

assumindo o centro da temática ambiental. No entanto, a agenda 21 não teve força legal, não determinou prazos para sua implementação, nem compromissos efetivos.

Na década de 1990, esse modelo de política ambiental adotado pelo Brasil entrou em crise, o que acarretou na necessidade de redefinição das opções de política ambiental e do próprio papel do Estado brasileiro.

Tomando a responsabilidade de defender o meio ambiente como disposto na Constituição Federal, as administrações municipais vêm buscando estruturar secretarias, departamentos e conselhos de meio ambiente, assumindo gradativamente as atribuições dos órgãos estaduais de meio ambiente ou do IBAMA.

Em 2002, foi realizada em Johannesburg, África do Sul, a Conferência Ambiental Rio+10<sup>59</sup>. Essa conferência objetivou dar continuidade à discussão iniciada pela ECO-92, no entanto, o debate incidiu sobre ações mais voltadas à erradicação da pobreza, à globalização e às questões energéticas, tais como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e o Protocolo de Kyoto<sup>60</sup>, bem como às mudanças climáticas, entre outros, refletindo na adoção de políticas públicas referente as questões ambientais no Brasil.

De acordo com dados do IBGE, o lançamento de esgoto a céu aberto é uma das causas de degradação ambiental mais frequente nas cidades brasileiras, interferindo diretamente na saúde da população. Contudo, a política ambiental no Brasil adotou medidas desconexas da realidade local, acarretando impactos sobre o meio ambiente natural.

Em 2012, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), conhecida também como Rio+20<sup>61</sup>, na qual compareceram chefes de estado de cento e noventa nações que se propuseram discutir e repensar a forma como vem sendo utilizados os recursos naturais do planeta e, questões sociais de interferência direta com o meio ambiente como erradicação da pobreza e moradia.

---

<sup>59</sup> Conferência Ambiental Rio+10: fórum das Nações Unidas realizado entre os dias 26 de agosto e 4 de setembro de 2002, em Johannesburgo, África do Sul, com objetivo de discutir estratégias de aplicabilidade da Agenda 21.

<sup>60</sup> Protocolo de Kyoto: um tratado internacional com compromissos mais rígidos para a redução da emissão dos gases que agravam o efeito estufa, considerados, de acordo com a maioria das investigações científicas, como causa antropogênicas do aquecimento global.

<sup>61</sup> Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20: realizada entre os dias 13 e 22 de junho de 2012, na cidade do Rio de Janeiro, com o objetivo de discutir a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável.

No entanto, o tema “Cidades” foi abordado de forma superficial (BONDUKI, 2012), não propondo mudanças significativas no modelo de urbanização existente e que se relacionam diretamente com as questões ambientais.

*“(...) O modelo urbano que predomina nos países emergentes e pobres, onde ocorre acelerado processo de urbanização, além de socialmente injusto, é ambientalmente insustentável. (...) A agenda de sustentabilidade urbana se viabiliza e ganha força quando estiver integrada ao ideário da reforma urbana. A ocupação habitacional das APPs urbanas, de mananciais e de outras áreas de proteção ambiental, assim como os eventos extremos e desastres naturais, só poderá ser enfrentada seriamente quando estruturada uma política fundiária capaz de garantir terra urbanizada e bem localizada para a produção de habitação social.” (BONDUKI, 2012)*

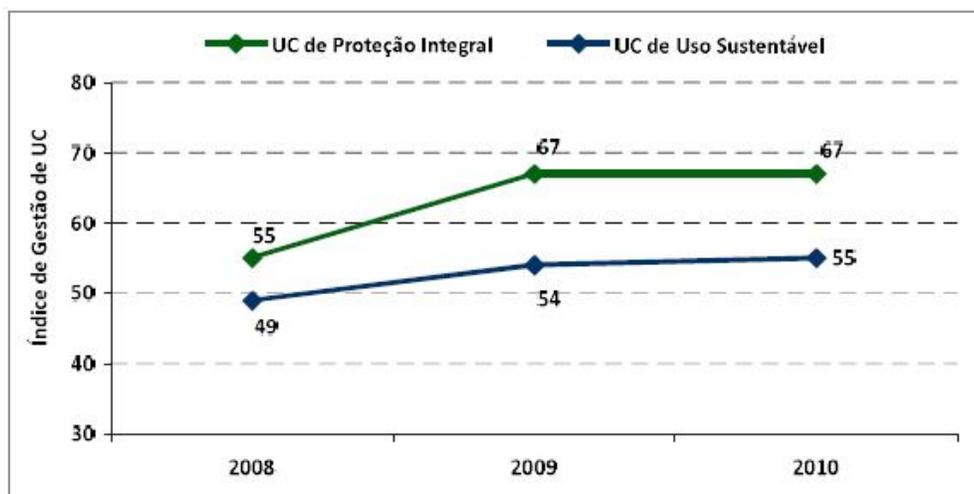
Atualmente, motivados principalmente por movimentos ambientalistas a população incorpora conceitos ambientais e ações de educação ambiental como uso racional da água, separação e destinação de resíduos entre outras à prática diária. Porém a questão ambiental deve ser abordada de forma integrada com as questões urbanas, atentando para o enfrentamento concreto das interferências das questões ambientais na produção do espaço, observando suas particularidades locais e regionais, visto que o tema transpõe a barreira do ambiente natural e interfere diretamente na construção do território.

O Governo do Estado de São Paulo instituiu o Planejamento Ambiental do Estado, baseado na regulamentação do uso, controle, proteção e conservação de seu território, já que possui um território com significativa conjuntura ambiental.

De acordo com dados da Secretaria Estadual de Meio Ambiente<sup>62</sup>, o estado de São Paulo possui 97 Unidades de Conservação (UC's) de Proteção Integral, que admitem o uso indireto dos seus recursos naturais, e 66 Unidades de Conservação (UC's) de Uso Sustentável, que permitem o uso sustentável de uma parcela dos recursos naturais existentes no local, sendo grande parte denominadas Áreas de Preservação Ambiental (APAs).

---

<sup>62</sup> Ver [www.ambiente.sp.gov.br](http://www.ambiente.sp.gov.br).



**Gráfico 4: Evolução do Índice de Gestão de Unidades de Conservação do Estado de São Paulo de 2008 a 2010.**

Fonte: São Paulo (Estado). Secretaria do Meio Ambiente / Coordenadoria de Planejamento Ambiental. Painel de Qualidade Ambiental 2011. Disponível em [http://www.ambiente.sp.gov.br/wp/cpla/files/2011/05/Painel\\_qualidade\\_ambiental\\_2011.pdf](http://www.ambiente.sp.gov.br/wp/cpla/files/2011/05/Painel_qualidade_ambiental_2011.pdf)

Especificamente no caso do município de Suzano, as Áreas de Conservação ou Protegidas por Lei são:

- I. Parque Estadual Serra do Mar<sup>63</sup> - Decreto Estadual nº 10.251 de 30/8/1977 - Decreto Estadual nº 13.313 de 6/3/1979 - Decreto Estadual nº 19.448 de 30/8/1982.
- II. Área Natural Tombada Serra do Mar e de Paranapiacaba<sup>64</sup> - Resolução de Tombamento 40 de 6/6/1985, Condephaat.
- III. Área de Proteção Ambiental - APA - Várzea do Alto Tietê<sup>65</sup> - Lei Estadual nº 5.598, de 6/2/1987, Secretaria Estadual do Meio Ambiente.
- IV. Área de Proteção aos Mananciais<sup>66</sup> - Lei Estadual 898/75

<sup>63</sup> Parque Estadual Serra do Mar: é o maior parque estadual paulista com área de 315.390 ha e altitude média de 600 metros. Vegetação de floresta latifoliada tropical úmida. Fauna constituída de anta, bugio, capivara, cotia, jaguatirica, onça-pintada, pato selvagem, pomba e uru.

<sup>64</sup> Área Natural Tombada Serra do Mar e de Paranapiacaba: Conjunto regional que apresenta grande valor geológico, geomorfológico, hidrológico e paisagístico, e por oferecer condições de formar um banco genético de natureza tropical, dotado de ecossistemas representativos em termos faunísticos e florísticos. É também uma região capaz de funcionar como espaço serrano regulador para a manutenção da qualidade ambiental e dos recursos hídricos da região litorânea. Área: 1.300.000,00ha.

<sup>65</sup> Área de Proteção Ambiental - APA - Várzea do Alto Tietê: Protege vegetação de áreas alagadiças e matas ciliares, ao longo da calha de inundação do rio Tietê. Área 7.400 ha.

<sup>66</sup> Área de Proteção aos Mananciais: Área no município de 13.500 ha.

Nota-se que há no estado de São Paulo, uma preocupação com o Zoneamento Ambiental atestando áreas de preservação ambiental (APAs), as quais tem como princípio a preservação ambiental, o planejamento físico-territorial, o desenvolvimento sustentável e elaboração de estudos sobre qual atividade poderá ser desenvolvida em um determinado local, o grau de intensidade e a capacidade de suporte, conforme disposto na Lei Federal n.º 9.985 de 18/07/00<sup>67</sup>.

É na APA do rio Tietê que se pretende instalar o projeto do Parque Ecológico do Tietê, o qual prevê a remoção das famílias residentes nesta área. Nota-se que a área, embora legalmente restrita para moradia, encontra-se com grande parte dela ocupada (figura 9) e o projeto de implantação prevê a remoção das famílias, mas não há vinculação a algum programa habitacional específico.

O município de Suzano é um dos poucos percursos do rio Tietê em que a área encontra-se majoritariamente livre para a implantação do projeto do parque ecológico do rio Tietê. A implantação do parque sobre o território acarretará em benefícios sob a ótica das políticas ambientais, não obstante os impactos urbanos ainda não são mensurados, vez que há áreas em seu trajeto com densidade populacional elevada e insuficiente infraestrutura urbana e ambiental, para não dizer inexistente.



**Figura 9: área de várzea do Rio Tietê em Suzano, parte integrante do projeto Parque Várzea do Rio Tietê.  
Fotografias de Omar de Almeida Cardoso**

---

<sup>67</sup> Lei Federal nº 9985 de 18 de julho de 2000, que regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.



**Imagem 5: foto aérea da área do Parque Várzea do Tietê em Suzano**  
**Fonte: Prefeitura Municipal de Suzano – Secretaria de Política Urbana**

Por conta de uma rede hídrica abundante, tanto superficial quanto subterrânea, o estado de São Paulo atua também na proteção de áreas de mananciais, resguardada por legislação específica.

Com a promulgação da Lei de Proteção aos Mananciais de 1976 disciplinando o uso e a ocupação do solo, restringe-se a implantação de determinadas atividades e empreendimentos habitacionais de média e alta densidade demográfica, a fim de controlar a expansão da mancha urbana sobre áreas consideradas ambientalmente frágeis. Ocorre, então, a desvalorização dessas terras por parte do mercado imobiliário que não mais se interessa em investir nessas áreas, vez que se restringe a forma de ocupação admitida legalmente.

Com o aumento das plantas industriais e a consolidação da população em área urbana, a Região Metropolitana de São Paulo, na qual se insere o município de Suzano, sofreu intenso processo de crescimento populacional e urbanização. Este processo contribuiu para o aumento do déficit em relação ao emprego e renda para grande parte da população que iniciaram ocupações territoriais a partir da necessidade básica de moradia, gerando um aumento considerável da terra urbanizada da região metropolitana, inclusive em áreas com restrições ambientais.

A Legislação de Proteção aos Mananciais não conseguiu deter o processo de ocupação das áreas ambientalmente protegidas, como se propunha. O descontrole sobre a ocupação das áreas de mananciais resultou na proliferação de indústrias, residências, loteamentos, dentre os quais muitos são clandestinos e precários. As consequências desse processo provocaram danos para o meio ambiente local, em especial pela ocorrência de desmatamentos, depósitos de lixos, dejetos nos rios e córregos.

A lei resultou em situação adversa ao seu objetivo, mesmo assim perdura até a atualidade sem qualquer manifestação por parte do Estado de equacionar a situação a partir da realidade territorial.

Os Comitês das Bacias Hidrográficas buscaram maior eficácia nas políticas de uso e distribuição da água em São Paulo, permitindo maior autonomia local e participação das esferas governamentais e da sociedade civil organizada.

Essa é uma alternativa coerente à promoção da política ambiental. No entanto faz-se necessário compreender o processo de produção do espaço e os impactos ocasionados sobre o ambiente natural, a fim de obter uma regulação territorial real e não mascarada por normas legais que não são aplicadas.

A cidade não mais se permite regular a partir de uma análise unilateral. Há necessidade de compreender a cidade real e, então, traçar políticas públicas conectadas, que tenham interface urbana e ambiental.

O Estado, por sua vez, se refugia em conceitos preservacionistas e contribui para o aumento da segregação ambiental e desigualdade social. Restringe o seu uso, mas não oferece alternativas de democratização do território ambiental, concomitantemente, permite a apropriação do bem comum, garantindo o direito absoluto da propriedade privada.

Em um país continental como o Brasil, e no caso do município de Suzano/SP, a questão ambiental possui extrema interferência na ocupação do solo, onde 80% do solo possui restrição ambiental, e outros municípios da região do Alto Tietê Cabeceiras atingem índices de 100% do território protegido por legislação ambiental, é notória a contradição e os conflitos existentes.

Faz-se, portanto, necessário que o Estado se manifeste em relação a questão ambiental, traçando diretrizes que considerem a realidade territorial e possibilitem a qualidade ambiental, conforme objetiva as Diretrizes Nacionais de Meio Ambiente.

### 2.3 Programas de Desenvolvimento Urbano e Políticas Públicas

O Brasil vem avançando no campo das políticas públicas sociais, visto que de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia Estatística, reduziu-se o índice de extrema pobreza da população com a implementação de programas sociais como “Bolsa Família”<sup>68</sup>, incentivo ao aumento da oferta de emprego formal, aumento do salário mínimo entre outros.

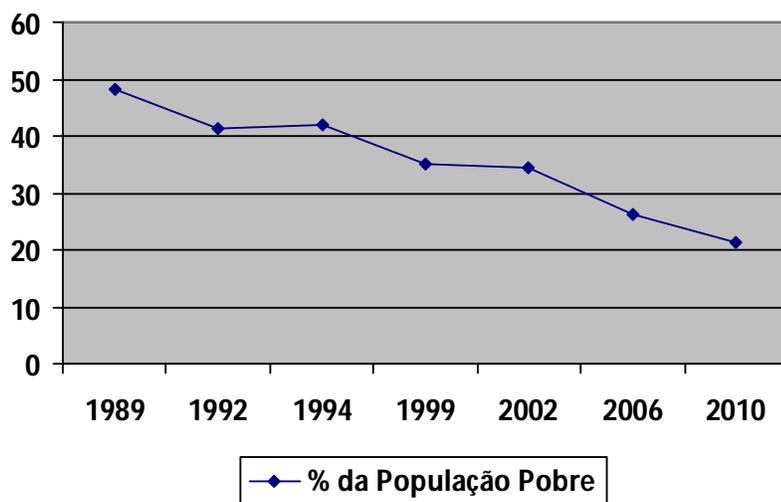
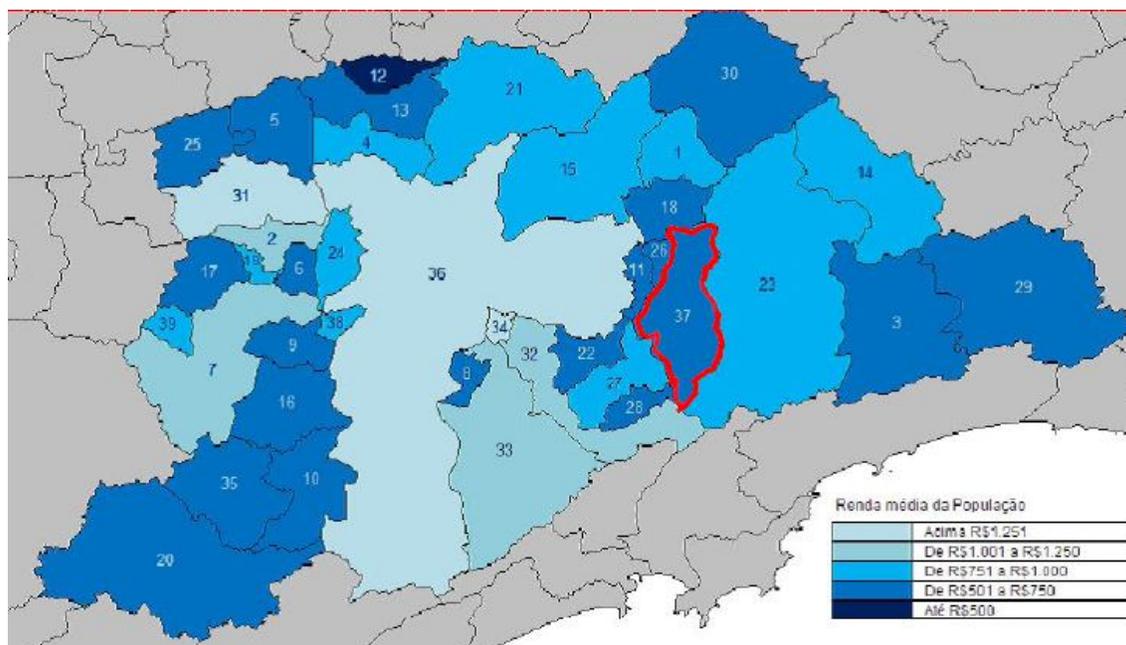


Gráfico 5: Evolução da porcentagem da população pobre no Brasil  
Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010

<sup>68</sup> Ressalta-se que o **Bolsa Família** considera extremamente pobres as famílias com renda domiciliar per capita de até R\$ 70 e pobres, aquelas com até R\$ 140. Há, também o **Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC-LOAS)** que beneficia idosos e deficientes com rendimento domiciliar per capita inferior a ¼ de salário mínimo. O **Plano Brasil Sem Miséria** combina a linha de R\$ 70 de rendimento domiciliar per capita com outras dimensões, como falta de saneamento básico.



**Mapa 23: Renda Média Mensal da População da RMSP (ANEXO 26)**

Fonte: Censo Demográfico 2010 - IBGE in <http://www2.camara.sp.gov.br/CTEO/Boletim-RMSP02-jul11.pdf> - acesso em 12/09/2012, trabalhada por Consuelo Gallego

No entanto, nas questões de política urbana pouco se tem efetivado, embora seja inegável a contribuição dos programas de desenvolvimento urbano para a promoção de políticas públicas.

O “Programa de Aceleração do Crescimento”<sup>69</sup>, já em sua segunda edição – PAC II, tem contribuído para o desenvolvimento urbano quando permite e possibilita a implantação de infraestrutura, equipamentos públicos e regulação urbana em áreas, antes, ignorada pelos gestores públicos.

O PAC, apesar de ser um programa de investimentos pautado no desenvolvimento urbano é gerido pelo Ministério do Planejamento, cujo foco é econômico e não de política urbana. Mesmo assim, apresenta possibilidade de desenvolver ações sistematizadas e integradas, observando a existência de população residente na área de intervenção e a realização de trabalho técnico social a fim de proporcionar atendimento social e de envolvimento das famílias durante o processo de execução da obra.

<sup>69</sup> Programa de Aceleração do Crescimento: programa do governo federal brasileiro lançado em 28 de janeiro de 2007, que engloba um conjunto de políticas econômicas, com objetivo de acelerar o crescimento econômico do Brasil. Suas prioridades são o investimento em infraestrutura, em áreas como saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos, entre outros.

O “Programa Minha Casa Minha Vida”<sup>70</sup> por sua vez, veio como uma aposta em um momento de crise mundial, pois incentivou a construção de unidades habitacionais, buscando diminuir o déficit habitacional, estimulando a criação de empregos e aquecendo a economia na área da construção civil. Não obstante, o programa Minha Casa Minha Vida, apresenta questões atinentes à lógica do mercado imobiliário, pois, enfrenta dificuldades na obtenção de terras para a construção dos empreendimentos habitacionais. Essa dificuldade se dá, não pela simples falta de área disponível, mas pelo preço da terra, resultando em lotes situados nas periferias das cidades em função do custo e reproduz modelos sem identidade com a área ou com a população do entorno. Além de não atender prioritariamente a população de 1 a 3 salários mínimos, base da pirâmide de demanda habitacional.

A possibilidade de acesso à moradia, principalmente a uma camada social excluída dos mercados formais impulsiona a busca por inclusão nos programas governamentais, contudo a chamada economia de mercado se faz presente no processo de produção social do espaço urbano.

*“... A dinâmica do mercado permite que exista uma especulação com os preços fundiários, provocando uma valorização fundiária em determinadas partes da cidade... Esta valorização aliada aos investimentos públicos em infra-estrutura e equipamentos urbanos, provoca uma segregação no espaço urbano.” (BALTRUSIS, p.14)*

Não obstante a contribuição do Programa Minha Casa Minha Vida para a diminuição do déficit habitacional, há de se considerar que a exigência de implantação de unidades habitacionais em áreas dotadas de infraestrutura é um fato benéfico para a produção da cidade, que antagonicamente dificultou o acesso à terra urbana infraestruturada. A exigência de edificação em terra munida de infraestrutura urbana e documentação cartorária legalmente regular para a inserção no Programa MCMV que pode ter contribuído para a elevação do custo do solo disponível, inviabilizou muitos dos projetos apresentados, visto que se aumenta a procura de imóveis nestas condições, conseqüentemente o preço da terra eleva-se.

O Plano Municipal de Habitação de Suzano (2011), indica que a produção habitacional de interesse social somente se viabiliza em áreas periféricas onde o

---

<sup>70</sup> Programa Minha Casa Minha Vida, criado pela lei federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009 e dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

custo da terra é menor, embora o município disponha de vários imóveis vazios na região central.

PRODUÇÃO HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE SUZANO						
MZ	Bairro	Produção Habitacional* UHs				
		Social				Privado
		total	CDHU	MCMV Construtoras	MCMV Entidades	
Região Boa Vista e Central	Adelina, Vila					12
	Boa Vista, Cidade	80			80	44
	Colorado, Vila	138		138		
	Dona Benta, Jardim	120			120	120
	Europa, Jardim	618	320	378		48
	Faggion, Chácara					70
	Figueira, Vila					254
	Gardênia Azul, Jardim	881		646		
	Ipês, Jardim dos					698
	Modelo, Jardim					134
	Paiva, Vila					44
	Santa Rosa, Vila					
	Suzanópolis, Jardim (Estr. Santa Mônica)		320			
	Urupês, Vila	72		72		1.688
	Varam Jardim	520	520			
Vitória, Jardim					21	
	<b>Subtotal</b>	<b>2.429</b>	<b>1.160</b>	<b>1.234</b>	<b>200</b>	<b>3.133</b>
Central	Campestre, Jardim					39
	<b>Subtotal</b>					<b>39</b>
S/ Macrozona	Una Sítio do					400
	<b>Subtotal S/ Macrozona</b>					<b>400</b>
	<b>Total Geral</b>	<b>2.429</b>	<b>1.160</b>	<b>1.234</b>	<b>200</b>	<b>3.572</b>

(\*) PROJETOS COM ALVARÁ EMITIDOS ENTRE JANEIRO DE 2008 E MARÇO DE 2010

**Tabela 5: Tabela Comparativa entre a Produção Habitacional de Interesse Social e a Produção habitacional destinada a faixa de renda a 6 salários mínimos.**

**Fonte: Plano Municipal de Habitação de Suzano, desenvolvido pela Secretaria Municipal de Política Urbana (2010/ 2011).**

A questão ora pautada, refere-se ao enfrentamento da função social da propriedade, que não será efetivada enquanto a terra continuar a ser um direito de poucos e o seu acesso um direito assegurado e garantido apenas em normas legais, mas distante da realidade territorial conhecida.



**Gráfico 6: Contratação de Financiamentos Habitacionais pela CEF**  
Fonte: Caixa Econômica Federal – posicionamento do PMCMV em set/ 2009

Conforme dados fornecidos pela Caixa Econômica Federal, menos de 10% das propostas apresentadas foram efetivamente contratadas, conforme demonstrado na tabela 6. Estes dados são confirmados pelo Ministério das Cidades, que atribui a desistência das empresas e municípios em prosseguir com o encaminhamento das propostas apresentadas por razões inúmeras, que vão desde dificuldades em viabilizar a contrapartida quando exigida no programa a falta de capacidade técnica dos diretamente envolvidos. Contudo, não se considera a inoperância técnica dos órgãos analíticos.

QUADRO POR REGIÃO – EM QUANTIDADE DE UNIDADES					
Região	Meta	PROPOSTAS	% da Meta	CONTRATADAS	% da Meta
Norte	103.018	17.475	17,0%	2.738	2,6%
Centro Oeste	69.786	29.109	41,7%	9.195	13,1%
Nordeste	343.197	120.887	35,2%	20.006	5,8%
Sudeste	363.983	147.463	40,5%	27.150	7,5%
Sul	120.016	38.446	32,0%	16.335	13,6%
<b>BRASIL</b>	<b>1.000.000</b>	<b>353.380</b>	<b>35,3%</b>	<b>75.424</b>	<b>7,5%</b>

Pos 23/Set

**Tabela 6: quantidade de unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV**  
Fonte: Caixa Econômica Federal, setembro de 2009.

Em muitos dos casos, o valor da terra inviabilizou a contratação de projetos, visto que o valor da terra infraestrutura elevou consideradamente em função da

grande procura após o início do PMCMV. Em outros, as questões ambientais foram o fator determinante da não efetivação da proposta, pois em um país com a riqueza hídrica e vegetativa que se tem não se pode desconsiderar a questão ambiental como elemento estruturador da paisagem territorial e a possibilidade de se manter uma relação harmônica entre a ocupação do território e as áreas ambientalmente frágeis.

Há também de se considerar o “Programa de Assistência Técnica Gratuita”, instituído pela Lei Federal 11888/09, que instituiu no país o Direito à Assistência Técnica Gratuita à população de baixa renda, assegurando os princípios estipulados na Constituição Federal e definindo-a como um serviço permanente, público e gratuito de arquitetura, urbanismo e engenharia a ser prestado pelos Estados, Distrito Federal e Municípios às famílias de baixa renda.

Contudo, observa-se que para a concretização da assistência técnica gratuita é necessário à regulamentação da lei federal pelos municípios, que muitas vezes tem dificuldades em sua efetivação por não disporem de mecanismos jurídicos e de regulação do solo que possibilitem a democratização da arquitetura como disposto na legislação federal.

Ressalta-se que a legislação federal traça diretrizes gerais, delegando a outros entes federativos a implementação de políticas públicas e dos programas de desenvolvimento urbano. Entretanto, a ineficácia de gestão por parte dos entes federados, cujo tramite processual muitas vezes lento e burocrático interfere diretamente na efetivação das políticas públicas.

O que se observa, é a reprodução de textos jurídicos que não retratam a realidade territorial e torna-se difícil traçar diretrizes equânimes em um território com grande diversidade urbana e ambiental, como é o caso.

O entendimento e a análise da ocupação territorial diante das questões urbanas e ambientais contribuem para a promoção de políticas públicas de democratização do solo urbano e da Cidade.

Ocorre que a política urbana e ambiental fica a mercê da vontade de gestores públicos desenvolverem ou não os programas e políticas relacionadas aos temas de regulação e reforma urbana, a menos que se tenha organização de outros grupos diretamente interessados nas questões apontadas, capazes de pressionar o poder público a concretizar a política urbana no país.

Não se pode dissociar desse debate de materialização dos programas de políticas urbanas, os entraves burocráticos ocorridos no encaminhamento das propostas a sua efetivação. A Caixa Econômica Federal, que é o ente responsável pela liberação de recursos estaduais e federais dentro dos programas, apresenta lentidão na análise dos documentos apresentados por fatores diversos como falta de quadro técnico ou apropriação dos temas de política urbana, o próprio sistema burocrático da CEF, que é uma instituição financeira e, portanto focado na questão econômica e não no entendimento das políticas urbanas.

Entretanto a valorização da propriedade é um fator preponderante na gestão das políticas públicas, a qual nenhum programa de desenvolvimento urbano, até o momento, foi capaz de garantir concretamente a função social da propriedade, necessitando efetivar o acesso a terra por compra legal do imóvel ou ações de desapropriação jurídica. Mesmo que o Código Civil institua a figura do *abandono* e o Estatuto da Cidade apresente outros instrumentos de acesso à terra, como o *Direito de Preempção*, *IPTU Progressivo* entre outros, há uma dificuldade em implementar estes instrumentos, e toda intervenção pública para ser efetivada passa por um processo de busca documental da detenção legal da propriedade e processo judicial, o qual somente reconhece o proprietário legal do imóvel.

Em grande parte dos municípios os programas de políticas urbanas e ambientais regram apenas parte do espaço construído, excluindo a população mais pobre do direito a cidade e a moradia digna.

Neste contexto, as políticas de regularização fundiária se fazem pertinentes, pois se a ocupação do território e sua regulação não conseguem romper a barreira do conceito de propriedade como direito absoluto, há de se buscar alternativas para democratização do solo. As políticas de regularização urbanística, jurídica e social surgem como uma opção em direção à gestão democrática do território.

A regularização fundiária consiste na inserção na “cidade legal” de áreas ocupadas avessas à legislação urbanística, no qual a população beneficiada, ao final do processo, deverá obter o respectivo título de propriedade de seus lotes. (FERNANDES, 1998).

O Estado demorou a incluir ações de urbanização em seus programas de governo, observa-se que esse discurso vem se alterando gradativamente e propostas de regularização já são comumente inseridas em planos urbanos, contudo

o efetivo reconhecimento e legitimação da posse ainda estão em processo de construção e apropriação desses conceitos.

O Estatuto da Cidade, em seu inciso XIV, art. 2º, prevê a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, considerando a situação socioeconômica da população e as normas ambientais. Traz ainda, em seu art.10, a possibilidade de usucapião coletiva para as ocupações onde sejam constatadas dificuldades em definir a demarcação de cada lote e seu respectivo possuidor.

Cabe, portanto aos municípios exercerem sua competência legislativa no tocante as questões de interesse local, observando a legislação federal e estadual e assim, buscar alternativas que possam viabilizar programas de democratização da cidade.

A ação do Estado aliada à legislação e a um mercado imobiliário excludente possibilita a clandestinidade urbana que resulta na conformação das cidades à margem da legalidade, sendo a concretização de políticas públicas fundamental para o desenvolvimento urbano, garantindo o direito de todos à cidade e a moradia.

### 3 CONFLITOS DE COMPETÊNCIA E DIVERGÊNCIA LEGISLATIVA

A Carta de Atenas<sup>71</sup> (1933) define a cidade como parte de um conjunto econômico, social e político que constitui a região, e classifica como funções essencialmente urbanas: habitar, trabalhar, recrear e circular. A Carta Mundial pelo Direito à Cidade<sup>72</sup>, mais contemporânea, denomina cidade toda vila, aldeia, capital, localidade subúrbio, município, povoado organizado institucionalmente como unidade local de governo de caráter Municipal ou Metropolitano, incluindo proporções urbanas e/ ou rurais em seu território conferido a todos os seus habitantes permanentes ou transitórios.

Assim, a todos é assegurado o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225). Ao mesmo tempo é certificado o direito à cidade e o direito à terra, traduzidos nos conceitos de função social da cidade e função social da propriedade respectivamente.

De certo são trilhados no Brasil, dois caminhos buscando a garantia de acesso à cidade para todos. O primeiro no campo da política urbana, concomitante ao segundo que busca a qualidade ambiental, ambos explicitados em legislação específica disciplinando cada matéria. No entanto, observa-se que as disposições sobre o meio ambiente e sobre a política urbana são desenvolvidas unilateralmente, não dispendo de mecanismos que abarquem as questões conjuntamente, desta forma atuando desconexa à realidade territorial.

Surgem situações avessas aos princípios legais, retratando a ilegalidade territorial e, assim, passando a necessitar edição de nova legislação na busca da regularidade territorial, que passa a predominar na cidade como abordado por Maricato, Rolnik e outros autores.

*“[...] nossa tradição quanto à regulamentação urbanística, tem sido a da aprovação de lei, pouca efetividade da lei (irregularidades), seguida de anistia e elaboração de lei mais rigorosa, que estimula o descumprimento e a irregularidade, nova anistia e assim indefinidamente. [...]” (MARTINS, 2006 - p.60)*

---

<sup>71</sup> Carta de Atenas: produto do 4º Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, realizado em Atenas, Grécia. Disponível em:

<<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=233>>. Acesso em: 18/09/2011.

<sup>72</sup> Carta Mundial do Direito à Cidade: V Fórum Social Mundial, Porto Alegre, jan. 2005. Disponível em: <[http://5cidade.files.wordpress.com/2008/04/carta\\_mundial\\_direito\\_cidade.pdf](http://5cidade.files.wordpress.com/2008/04/carta_mundial_direito_cidade.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2012.

Assim, não seria a inexistência de legislação a principal responsável pela irregularidade na conformação do território, ou tão pouco a restrição legal capaz de coibir a ocupação de áreas com fragilidades ambientais, mas a sua regulamentação e aplicação efetiva. Reconhecidamente há uma amplitude de legislação urbana e ambiental que, no entanto, atuam de forma isolada.

De certo, no que se refere às disciplinas da política urbana e do meio ambiente, há um aparente consenso de que estes são direitos fundamentais, os quais possuem diversas disposições amparando suas ações. Há, ainda que se destacar as sobreposições ocorridas na forma de aplicação da legislação pertinente entre as normas urbanísticas e de preservação ambiental, suscitando questionamentos e conflitos. Todavia as agendas urbanas e ambientais não se opõem em seus enunciados, princípios e diretrizes, mas faz-se necessário, maior atenção por parte dos gestores públicos na garantia dos direitos da população previstos na constituição federal.

O que se propõe, portanto, é identificar as interfaces entre as normas legais de diferentes matérias e seus conflitos, pontos de divergências legais e de operação e, assim, buscar compreender como se conforma a cidade real sob a perspectiva da coerência na forma de planejamento urbano e ambiental, que possibilite contribuir para alterar a realidade territorial atual.

### **3.1 Conflitos de competência**

O Brasil é uma República Federativa, isto significa que sua composição se faz pela força e a união de cada Estado Federado, com relativa autonomia para se organizar política e juridicamente. Consequentemente, regulamentar os assuntos relacionados à suas obrigações.

De acordo com Silva (2008), o princípio que orienta repartição das competências no Brasil, é o da predominância do interesse. A união tem interesse geral; Estados têm interesse regional; o Distrito Federal tem interesse regional e local; e os Municípios têm interesse local.

Deste modo, Estados e Municípios devem observar as normas gerais expedidas pela União, e somente então construir o arcabouço legal de interesse específico, visto que a Constituição Federal reconhece os Municípios e o Distrito Federal como membros federados, porém os limita a administrar e legislar sobre

questões de interesse específico daquela localidade, observando as competências no âmbito estadual e federal.

A Constituição Federal de 1988 garantiu ao município a prerrogativa de legislar sobre seu território e expressa em seu artigo 30:

*“Compete aos Municípios: (...) VIII - promover, no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.*

De fato, a centralização do poder admite que as normas legais de interferência local sejam redigidas em esfera distante da realidade vivenciada diariamente, podendo por vezes, resultar em situações avessas às pretendidas.

A busca por um poder descentralizado, em boa parte foi fruto dos movimentos de reforma urbana que lutaram contra os sistemas políticos totalitários e centralizadores, que no âmbito de suas atribuições, legislavam sem conhecimento da situação real vivenciada pelos municípios. Tratou-se de uma tentativa de evitar que se confundisse autonomia local com poder arbitrário e, assim, políticos oportunistas pudessem desconsiderar questões ambientais presentes no espaço urbano. Editaram-se normas federais para a regulamentação da matéria, as quais muitas vezes, acabaram por restringir demasiadamente a atuação dos governos locais por conta da limitação de usos das áreas de interesse de preservação ambiental gerando uma contradição entre a normativa criada, a demanda existente e a capacidade de gestão local.

Assim, muitos municípios enfrentam dificuldades para regular seu território diante seus recursos naturais e implementar instrumentos urbanísticos devido a uma divergência na forma de interpretação do sistema de competências estatuído pela Constituição Federal (1988), e a sobreposição de restrições genéricas expressas em legislação estadual<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> Por exemplo, no caso do Estado de São Paulo, o art. 180, inciso VII da Constituição Estadual (SÃO PAULO, 1989) que impede a alteração de uso ao qual originariamente foram destinadas no momento da aprovação do loteamento, porém é fato que grande parte destas áreas foram ocupadas irregularmente com uso diverso, assim como podemos observar claramente na ocupação de áreas com restrições ambientais, que deveriam ter uma faixa non *aedificandi* preservada, como por exemplo a APA do Rio Tietê, que tem em muitos de seus municípios lindeiros, a várzea simplesmente ocupada, ou ainda, áreas de proteção aos mananciais, que deveria ter uma ocupação bastante restrita, mas há municípios com 80, 90 ou mesmo 100% de seu território “protegido”.

Segundo José Afonso da Silva (2008),

*“competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão, ou ainda a um agente do poder público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.”*

Para tanto, a federação determina condições de equidade para os entes federados, avalizando a hierarquia territorial com autonomia administrativa, conforme o princípio de união entre os entes federados.

Busca-se, no entanto conjuntamente o bem comum por meio de Lei Complementar, editando normas a fim de estabelecer cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, visando garantir o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional, assim como dispõe a Constituição Federal, em seu artigo XIII, parágrafo único<sup>74</sup>.

A Constituição Federal estabelece a competência para cada ente da federação legislar e administrar, contudo, isso não significa desconhecer a especificidade regional, mas sim que esta deva ser compreendida em sua inserção nacionalmente. (CANO, 1994, p. 317, CARVALHO, 1979, p. 34 e HOLTHUS, 1996, p. 33 *in* BERCOVICI, Gilberto, 2008).

Desta forma, como já apontado, a relação que ocorre entre o processo de ocupação de áreas ambientalmente protegidas, passíveis de regularização tanto jurídica quanto urbanística passa por conflitos em relação à competência dos agentes envolvidos. Razão esta, que por entendimentos divergentes a respeito dos aspectos legais e sua consequente aplicabilidade, fazendo-se necessário, portanto analisar a legislação ambiental e urbanística de forma concomitante, buscando identificar pontos conflituosos que tendem a dificultar o direito à cidade, à uma moradia digna, bem como a segurança da posse.

---

<sup>74</sup> Dispõe a Constituição Federal, em seu artigo XIII, parágrafo único: *Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).*

### 3.2 A legislação

Ao longo dos anos, a legislação urbana e ambiental vem construindo seus conceitos. Até 1965 a legislação incidente sobre as áreas ambientalmente protegidas, era regida por normas de interesse local. Com o advento do Código Florestal<sup>75</sup> (1965), seguido pela Lei Lehmann (1979), as áreas de proteção permanente, independente da cobertura vegetal, mas com a presença de recursos hídricos, encostas com declividade superior a 45 graus, manguezais e matas ciliares, passaram a ter restrições para o uso e edificação. Todavia o caráter de regulação disposto pela legislação se alterou com a reformulação do Código Florestal (1986), propagando um conceito preservacionista que é difundido até os dias de hoje.

Embora a legislação urbana e ambiental tenham apresentado instrumentos que contribuem diretamente para a regulação do solo e planejamento urbano, bem como para a conservação de áreas de interesse ambiental, a aplicação destas ocorrem de forma isoladas, acarretando dificuldades na gestão do território.

Há, notoriamente, uma divergência legal na forma de entendimento e aplicação dos instrumentos urbanísticos e ambientais. Trata-se de um paradoxo a ser superado, visto que a legislação urbana e ambiental não se sobrepõe, contudo há necessidade que esta divergência de interpretação legal não predomine em detrimento do fato de que tanto a cidade quanto a propriedade possuem funções sociais e, também ambientais.

Com o objetivo de disciplinar o uso do solo para a proteção dos mananciais e demais recursos hídricos de interesse da Região Metropolitana de São Paulo, é editada a Lei Estadual n. 898, de 18 de dezembro de 1975<sup>76</sup>.

Pretendia-se, então, limitar as atividades exercidas em áreas situadas em aglomerados urbanos, vez que a ocupação indiscriminada de áreas com potencial produtor de água poderia vir a causar dano aos mananciais e, com isso, prejudicar os reservatórios de água existentes e o futuro abastecimento da região. Posteriormente foi editada a Lei n. 1172, de 17 de novembro de 1976<sup>77</sup> que delimita

---

<sup>75</sup> Código Florestal: Lei Federal nº 4.771/65: estabelece limites de uso da propriedade, que deve respeitar a vegetação existente na terra, considerada bem de interesse comum a todos os habitantes do Brasil.

<sup>76</sup> Lei Estadual 898 de 18 de dezembro de 1975: Disciplina o uso do solo pra a proteção dos mananciais, cursos e reservatórios de água e demais recursos hídricos da Região Metropolitana de São Paulo e dá providências correlatas.

<sup>77</sup> Lei Estadual 1172/75: delimita as áreas de proteção aos mananciais no Estado de São Paulo.

as áreas de proteção relativa aos mananciais, cursos e reservatórios de água previstos na lei mencionada.

Contudo, o Estatuto da Cidade (10.257/2001), resoluções CONAMA<sup>78</sup>, a nova redação do Código Florestal entre outras, que serão abordadas mais adiante, indicam perspectivas para a regulação do território em situações que se tenham restrições ambientais e que haja interesse público ou social, como é o caso das APPs urbanas.

Esse novo arcabouço legal indica possibilidades, inclusive, de se autorizar a supressão de vegetação desde que observado os critérios explicitados na legislação pertinente. Situações, assim, podem criar conflitos por abrangência adversa, como o fato de excluir os assentamentos urbanos consolidados precários da definição de “área urbana consolidada” na resolução 303/2002 e conseqüentemente, coibir qualquer ação de melhoria urbana e ambiental nessas áreas.

O princípio que rege a legislação de parcelamento do solo ao definir a destinação de áreas públicas teria como objetivo a garantia da qualidade ambiental e urbanística desse novo tecido urbano. Isso significa ter áreas destinadas a equipamentos públicos, e espaços livres: ruas, calçadas, parques, praças etc. A intenção original da lei era resguardar os interesses coletivos de forma a construir um ambiente urbano harmônico capaz de implantar as infraestruturas necessárias. Porém, a prática demonstra que normalmente os projetos de parcelamento procuram atender a legislação pertinente, de forma que as áreas de pouco interesse imobiliário sejam destinadas ao poder público, enquanto as áreas de interesse econômico permaneçam privadas.

Soma-se a isso, que muitas vezes não se tem claro qual norma se aplica a cada caso, como por exemplo, a eterna discussão, já bastante explorada, de qual seria a faixa de preservação lindeira a corpos d’água em área urbana. Pairam dúvidas em muitos municípios sobre a faixa a ser preservadas nas APPs em solo urbano seria de 15 metros como estabelece a Lei Lehmann<sup>79</sup> ou 30 metros como

---

<sup>78</sup> Resolução CONAMA nº 303, de 20 de março de 2002: Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Resolução CONAMA Nº 369, de 28 de março de 2006: Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP.

<sup>79</sup> Art. 4o inciso III – “ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica”; (redação dada pela Lei nº 10.932, de 2004, revisão da lei de parcelamento).

propunha o Código Florestal<sup>80</sup>? Será que há, de fato, uma metragem específica que garanta a qualidade ambiental da área e do corpo hídrico?

Com relação às áreas de proteção permanente ao longo de cursos d'água é necessário considerar que com a diversidade existente na rede hídrica brasileira torna-se inadequada a definição de uma metragem fixa para todo território nacional conforme argumentado por Aziz Ab'Saber:

*“Imagine se que para o rio Amazonas, a exigência protetora fosse apenas sete metros, enquanto para a grande maioria dos ribeirões e córregos também fosse aplicada a mesma exigência. Trata-se de desconhecimento entristecedor sobre a ordem de grandeza das redes hidrográficas do território intertropical brasileiro.” (AB'SABER, 2011).*

Neste contexto, é necessário compreender, também, os conflitos legislativos entre normas urbanísticas e normativas ambientais e a competência de cada órgão federado, a fim de entender qual norma se aplica a cada situação específica e as formas de regulamentação da legislação objetivando a sua aplicabilidade efetiva.

### 3.3 Legislação Urbana

A legislação urbana brasileira teve início nos Códigos de Posturas de origem colonial e a necessidade de racionalização do fluxo de mercadorias resultou na mudança da forma de abordagem nas questões urbanas. A legislação urbana no período do Império, bem como na República Velha, priorizou a implantação de sistemas de circulação e saneamento básico, objetivando eficiência no escoamento das mercadorias e menor custo para a exportação dos produtos.

Ainda no final do século XIX, passou a emitir autorizações específicas para empresas privadas para a realização de obras e serviços urbanos, que indiretamente contribuiu para a atualização da legislação urbanística no Brasil. E somente no início do século XX, passou a formular códigos de obras e leis de zoneamento urbano, quando se intensifica a setorização de funções, e a busca por

---

<sup>80</sup> Art. 3º Constitui Área de Preservação Permanente a área situada:

I - em faixa marginal, medida a partir do nível mais alto, em projeção horizontal, com largura mínima, de:

- a) trinta metros, para o curso d'água com menos de dez metros de largura;
- b) cinquenta metros, para o curso d'água com dez a cinquenta metros de largura;
- c) cem metros, para o curso d'água com cinquenta a duzentos metros de largura;
- d) duzentos metros, para o curso d'água com duzentos a seiscentos metros de largura;
- e) quinhentos metros, para o curso d'água com mais de seiscentos metros de largura;

localização residencial em virtude da acessibilidade ao emprego e serviços urbanos. No entanto, somente as classes com maior poder aquisitivo é que moravam em áreas de acessibilidade privilegiada, normalmente junto ao centro, onde localizavam os empregos e serviços, os operários moravam próximos às fábricas e os excluídos em áreas de difícil acesso e alto custo de transporte, seguindo a lógica da segregação espacial. A questão urbana foi reduzida aos problemas da moradia, elucidando o enfoque na proteção da propriedade dos adquirentes de lotes formais no Decreto Lei 58/37.

A reforma da legislação urbanística, no entanto, se deu a partir de demandas sociais perante a nova cidade industrial, que assumia nova lógica de produção e reprodução do capital produtivo, da força de trabalho, e neste momento, a produção do espaço urbano precisou ser revista, observando questões sociais que englobam a produção da habitação, implantação de infraestrutura e serviços urbanos. Portanto, a valorização da terra urbana, esta associada à localização e a infraestrutura são fatores importantes agregados ao valor imobiliário do solo.

Embora a Lei Federal 6766/79 tenha buscado regular novos parcelamentos do solo urbano, não conseguiu conter a expansão dos assentamentos informais, visto que desde a década de 1950, a urbanização brasileira veio ocorrendo em ritmo acelerado, associada ao êxodo rural e ao modelo de desenvolvimento econômico desigual. Começou-se, então, a admitir que parte da população não tinha acesso a terra urbanizada nos moldes do mercado formal e, portanto, a necessidade de possibilitar a implantação legal de loteamentos de interesse social, incluindo a pauta “*loteamentos de interesse social*” na lei federal 6766/79, possibilitando a aprovação e implantação desses loteamentos destinados a população de menor renda econômica.

No entanto, a redação original da Lei Federal 6766/79 reflete a baixa autonomia municipal na regulação do solo e, ainda, a persistência na valorização da propriedade, todavia com enfoque na defesa do adquirente da propriedade e padrão de desenvolvimento urbano na área, nem sempre incorporado pela administração pública.

*“Art. 4º - Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:*

*II - os lotes terão área mínima de 125 m<sup>2</sup> (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando a legislação estadual ou municipal determinar maiores exigências, ou quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes.”*

*“Art. 40 - A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença.”*

No início da década de 1980, observou-se a necessidade de reformular a legislação urbana introduzindo instrumentos urbanísticos, a fim de regular o ordenamento do solo aliado ao crescimento das cidades, principalmente no que se refere a implementação de infraestrutura urbana, transportes públicos e moradia, voltando as questões de política urbana à pauta das discussões.

Em 1988 a nova Constituição Federal estabelece princípios fundamentais em seu primeiro artigo, os fundamentos de existência e manutenção do Estado:

- soberania;
- cidadania;
- dignidade da pessoa humana;
- os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- pluralismo político;

A Constituição Federal em seu segundo artigo, apresenta a clássica divisão estatal em três poderes, idealizada por Montesquieu<sup>81</sup>, ou seja: poder executivo, legislativo e judiciário.

Em seu terceiro artigo, relacionam-se os objetivos que devem se perseguidos pela nação brasileira:

- construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- garantir o desenvolvimento nacional;
- erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação;

No artigo 4º, estão os princípios a serem utilizados pelo Brasil em suas relações internacionais:

- independência nacional;
- prevalência dos direitos humanos;
- autodeterminação dos povos;
- não-intervenção;
- igualdade entre os Estados;

---

<sup>81</sup> Montesquieu: Charles-Louis de Secondat foi um político, filósofo e escritor francês, famoso pela sua Teoria da Separação dos Poderes.

- defesa da paz;
- solução pacífica dos conflitos;
- repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- concessão de asilo político;

Ao analisar os artigos acima citados, percebemos que a constituição insere o ser humano como foco central do ordenamento jurídico, orientando e fundamentando todo o sistema, que deve ser voltado à proteção da dignidade da pessoa humana. O ser humano volta a ser a razão de todo o ordenamento jurídico e a proteção da propriedade, apenas instrumento para a efetivação de valores constitucionais, tais como a justiça social, e garantia da tutela plena da dignidade da pessoa humana, embora o texto final do capítulo sobre a política urbana tenha sido redigido de forma a indicar o Plano Diretor como principal instrumento para a aceção de função social da cidade e ficando o artigo 182 do capítulo “Da Política Urbana”, vinculado a regulamentação por projeto de lei específica.

A Função Social da Propriedade passa a ser um Direito e Garantia Fundamental, reflexo da própria evolução do sistema do direito civil, que abandona seu caráter patrimonialista para assumir-se personalista, de consonância com os valores constitucionais. Reestrutura o regime jurídico do direito de propriedade, incidindo sobre o seu conceito e o seu conteúdo, não sendo concedido ou reconhecido em razão da função social, mas devendo ser exercido de acordo com ela. O Plano Diretor passa a ser instrumento fundamental da política de desenvolvimento urbano municipal que determina a competência do Município para regular seu solo.

No ano de 1999, é promulgada a lei federal 9785/99, que altera a Lei nacional de Registros Públicos, o DECRETO-LEI 58/1937 de desapropriação por utilidade pública, permitindo o registro do auto de imissão na posse, cessão da posse em parcelamento popular destinado às classes de menor renda e introduz a figura da ZEHIS junto à Lei 6766/79:

*“Art. 2º...*

*§ 6º A infra-estrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZEHIS) consistirá, no mínimo, de:*

*I - vias de circulação*

*II - escoamento das águas pluviais*

*III - rede para o abastecimento de água potável*

*V - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar*

Em 10 de julho de 2001, aprova-se a Lei Federal 10.257/01, denominada "O Estatuto da Cidade", que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana, normas de ordem pública e interesse social, regulando o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, o uso de instrumentos urbanísticos para o mercado imobiliário e propondo políticas de compensação social.

O Estatuto das Cidades instrumentaliza a possibilidade de regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda e traça diretrizes gerais para a sua execução. Indica instrumentos da política urbana como *“planejamento urbano, institutos jurídicos e políticos, regularização fundiária e assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos”* entre outros.

Contudo, a possibilidade de regularização fundiária de áreas públicas ocupadas, apenas foi estabelecida como um direito difuso a partir da promulgação da Medida Provisória 2220/01 que cria o instituto da concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), cabendo ao poder executivo municipal reconhecer a legitimidade da ocupação, sendo ela de motivação popular ou de iniciativa da administração municipal.

No ano de 2000, já tramitava um projeto de lei que propunha a revisão da lei de parcelamento do solo urbano, projeto de Lei 3057/2000, que buscou discutir normas gerais disciplinadoras do parcelamento do solo para fins urbanos e da regularização fundiária sustentável de áreas urbanas.

O PL 3057/2000, introduziu temas estratégicos de reforma urbana referentes à regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda e atendendo aos preceitos da política urbana definidos pela Constituição Federal e Estatuto da Cidade, de modo a criar instrumentos a fim de garantir os preceitos do direito à cidade e moradia digna.

O capítulo sobre regularização fundiária previsto no projeto de Lei 3057/2000 foi inserido na Lei Federal 11977/09 que criou o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV. A Lei 11977/09 dispõe sobre as regras do programa de incentivo habitacional, e traz um capítulo importante sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. A lei que teve sua origem na Medida Provisória nº. 459/09 é a primeira legislação nacional sobre regularização fundiária.

Versa em seu artigo 40, o conceito de regularização fundiária como:

*“conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais que visam à regularização de assentamentos irregulares sociais e à titulação de seus ocupantes de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno*

*desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.”*

Define área urbana como parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica e área urbana consolidada como parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

- a) drenagem de águas pluviais urbanas;
- b) esgotamento sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica; ou
- e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;

Cria o instrumento da demarcação urbanística, procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar sua natureza e o tempo das respectivas posses, assegurando a legitimação de posse, também, por ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse.

De acordo com José Afonso da Silva, podemos classificar os loteamentos ilegais em duas espécies:

*“os clandestinos, que são aqueles que não foram aprovados pelo Município e os irregulares que são aqueles que embora aprovado pelo Município, não foram inscritos junto ao Cartório de Registro de Imóveis.”*

Todavia, a necessidade de reconhecer o direito subjetivo dos moradores de ver regularizada sua condição, em consonância com as diretrizes do Estatuto da Cidade, persiste.

A edição da Lei Federal 11977/2009, ao conceituar o instituto da demarcação urbanística (art. 46), procura compatibilizar as necessidades de garantia de moradia digna, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. No entanto, a sobreposição de legislações estaduais, municipais e a incidência de regulamentação administrativa, constitui ainda um entrave para a efetivação destas premissas.

Observam-se os avanços da lei 11.977/2009 no que se refere à possibilidade de construir uma disciplina, quanto à regularização fundiária. No entanto, é

necessário estabelecer procedimentos para a administração pública, de modo a viabilizar a aplicação da lei federal.

Assim, embora tenhamos avançado muito nas questões da legislação urbana, ainda hoje, não se conseguiu implementar instrumentos urbanísticos descritos no Estatuto das Cidades e a Assistência Técnica Gratuita para a população de baixa renda, como disposto na Lei Federal 11.888/09, pois como bem relatou Francisco de Oliveira em “*O Estado e o Urbano no Brasil*”, ainda há dificuldades a serem superadas.

*“...o urbano hoje é sobretudo a criação e reprodução do espaço das classes médias no Brasil, em primeiro lugar, e, pela sua negação, evidentemente, da ausência das classes populares enquanto agentes políticos na estrutura política do país e no aparelho de Estado. Do outro lado, a relação do Estado nessa imbricação que é, na verdade, o capital monopolista, transforma-se qualitativamente...” (Oliveira, F – pag. 52)*

O Brasil possui um vasto campo legal, normas bem estruturadas, contudo é a sua efetiva aplicação que, muitas vezes, resulta em ineficácia. A legislação urbana avança em vários aspectos, mas ainda limita a concretização das normas a regulamentação posterior, que muitas vezes findam por não se concretizar.

### **3.4 Legislação Ambiental**

O primeiro período histórico alusivo à legislação ambiental brasileira refere-se à ocasião do descobrimento do Brasil até início do século XX. Este período caracteriza-se pela ausência de preocupação efetiva com o meio ambiente no que se refere a conservação e preservação ambiental, marcado por poucos dispositivos de proteção aos recursos naturais, que tendiam a garantir as condições do bem dominial e não a qualidade ambiental do espaço.

Em 1830, com a edição do primeiro Código Criminal<sup>82</sup> considerou-se crime o corte ilegal de madeira. A lei nº 601/1850 – Lei de Terras<sup>83</sup> disciplinou a ocupação do solo referente a desmatamentos e incêndios criminosos. No entanto, privilegiavam-se os interesses da Coroa, dos latifundiários ou grandes comerciantes.

De acordo com o art. 584 do mesmo Código Criminal:

---

<sup>82</sup> Primeiro Código Criminal: primeiro código penal brasileiro, sancionado poucos meses antes da abdicação de D. Pedro I, em 16 de dezembro de 1830. Vigorou desde 1831 até 1891, quando foi substituído pelo Código Penal dos Estados Unidos do Brasil (Decretos ns. 847, de 11 de outubro de 1890, e 1.127, de 6 de dezembro de 1890).

<sup>83</sup> Lei de Terras nº601/ 1850: regulamentada, em 30 de janeiro de 1854, pelo decreto imperial nº 1318.

*“são proibidas construções capazes de poluir, ou inutilizar para o uso ordinário, a água de poço ou fonte alheia, a elas preexistente”.*

Inclusive, cominando pena no art. 586:

*“Todo aquele que violar as disposições dos art. 580 e seguintes é obrigado a demolir as construções feitas, respondendo por perdas e danos”.*

Neste período, a preocupação com o meio ambiente era pautada pela proteção de recursos naturais específicos como o Pau-brasil, prevalecendo a importância botânica, estética ou o direito de propriedade.

O Estado, por sua vez, restringia sua atuação aos recursos naturais com algum valor econômico, a questão ambiental não era considerada efetivamente, dispensava-se a cada recurso natural uma abordagem específica e diferenciada, desconsiderando as relações e interferências ao meio natural e social local, valorizando apenas o seu potencial econômico.

A partir do momento em que se percebe a impossibilidade da renovação necessária dos recursos naturais, anteriormente considerados ilimitados, surgem leis específicas de tutela do Meio Ambiente e constitui-se o controle federal sobre o uso e ocupação do território e de seus recursos naturais. Os recursos ambientais como água, fauna e flora passam a ser conduzidos por leis distintas.

Surgem, então, as primeiras leis de proteção ambiental, o Código Florestal (Dec. nº. 23.793/34), substituído posteriormente pela atual Lei Federal nº. 4.771/65, o Código das Águas (Dec. nº. 24.643/34), assim como o Código de Caça e Pesca (Dec. Nº 23.672/34), o Decreto de proteção aos animais (Dec. nº. 24.645/34) e o Dec. nº. 25/37 que organizou a proteção ao Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Destaca-se que entre 1937 e 1964 foram criadas no Brasil, 49 unidades federais de conservação, entre Parques Nacionais, Florestas Protetoras (áreas particulares protegidas no Brasil, já previstas no Código Florestal de 1934), Florestas Nacionais e Reservas Florestais.

A questão Ambiental, por sua vez, passa a ter maior importância a partir da década de 1960, editando leis ambientais, como o Estatuto da Terra (Lei nº. 4.504/64), o novo Código Florestal (Lei nº. 4.771/65), a nova Lei de Proteção da Fauna (Lei nº. 5.197/67), a Política Nacional do Saneamento Básico (Dec. nº. 248/67) e a criação do Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental (Dec. nº. 303/67).

A estrutura administrativa, neste momento, encontrava-se centralizada na União por meio de órgãos específicos, como o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), Departamento Nacional de Prospecção Mineral (DNPM), Superintendência do

Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) e Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), cada órgão federal passou a desempenhar suas funções independentes à atuação dos demais órgãos, resultando em ações desarticuladas e conflitantes.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo na Suécia em junho de 1972, foi um marco importante para a evolução da abordagem referente às questões ambientais no mundo. Ao final da Conferência de Estocolmo, aprovou-se a Declaração Universal do Meio Ambiente, na qual se declarava que os recursos naturais, como a água, o ar, o solo, a flora e a fauna, deveriam ser conservados em benefício das gerações futuras, cabendo a cada país regulamentar esse princípio em sua legislação, de modo que esses bens fossem devidamente tutelados. Essa declaração possibilitou a legislação a incorporação de princípios preservacionistas promulgando normas ambientais mais amplas e efetivas.

A participação brasileira na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente provocou as autoridades à reformulação legislativa, sendo criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) pelo Decreto nº 73.030/73, art. 1º, “orientada para a conservação do meio ambiente e uso racional dos recursos naturais”. As competências outorgadas à SEMA lhe deram condições de administrar os assuntos pertinentes ao meio ambiente de uma forma integrada, por vários instrumentos, inclusive influenciando nas normas de financiamento e na concessão de incentivos fiscais.

O Estado de São Paulo, visando proteger as áreas de mananciais em virtude da crise de abastecimento de água, ora instaurada, promulgou em 18 de dezembro de 1975, a Lei Estadual nº 898/75, que disciplina o uso do solo para a proteção dos mananciais, cursos e reservatórios de água e demais recursos hídricos de interesse da Região Metropolitana de São Paulo. Assim, pretendia restringir as atividades exercidas em áreas que se situavam em conglomerados urbanos, onde o aumento do número de loteamentos irregulares, bem como, o uso inadequado da área contribuía para a degradação dos reservatórios de água existentes. No ano seguinte, é promulgada a Lei n. 1172, de 17 de novembro de 1976, delimitando as áreas de proteção aos mananciais, cursos e reservatórios de água no estado.

Ressalta-se que o grande motivador para a edição da Lei de Mananciais foi o colapso no sistema de abastecimento de água, pois era necessário garantir a qualidade dos recursos hídricos que, neste momento, interferiam diretamente na economia do país.

No entanto, a legislação ambiental no Brasil somente avançou a partir de 1980, já que a legislação ambiental, até então, tinha o objetivo de proteção econômica/patrimonial, e não de preservação ambiental.

Assim, a legislação ambiental no Brasil assume de vez um caráter preservacionista, que a Lei Federal nº. 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, conceituando Meio Ambiente e instituindo o Sistema Nacional de Meio Ambiente; Lei nº. 7.347/85, que disciplina a Ação Civil Pública, um instrumento processual de defesa do Meio Ambiente e dos demais interesses difusos e coletivos; a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que abriu espaços à participação/atuação da população na preservação e na defesa ambiental, impondo à coletividade o dever de defender o meio ambiente (art. 225, caput) e colocando como direito fundamental de todos os cidadãos brasileiros a proteção ambiental determinada no art. 5º, LXXIII (Ação Popular); e, a Lei nº. 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, foram de suma importância para a efetiva incorporação dos conceitos ambientais e mudança d paradigmas na legislação.

A Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, definiu conceitos, princípios, objetivos e instrumentos para a defesa do meio ambiente, reconhecer ainda a importância deste para a vida e para a qualidade de vida. Trata-se de um marco importante no que se refere à proteção ambiental no Brasil e a Lei da Ação Civil Pública ou Lei nº 7.347/85, que disciplinou a ação civil pública como instrumento de defesa do meio ambiente e dos demais direitos difusos e coletivos.

A Constituição Federal de 1988 criou um capítulo dedicado ao meio ambiente e em diversos outros artigos, referencia-se a questão ambiental, aliás, o Direito Constitucional brasileiro criou uma nova categoria de bem: o bem ambiental, portanto, um bem de uso comum de todo povo, e, ainda, um bem essencial à sadia qualidade de vida. Esse bem é caracterizado por não ter um proprietário definido, ou melhor, não é interesse de um particular apenas, mas também não é um bem público, exclusivo do Estado.

De acordo como a Constituição Federal, em seu Capítulo VI, no art. 225, caput, diz:

*“todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.*

Motivado pela Constituição Federal (1988), o Estado de São Paulo editou a Lei 7663, de 30 de dezembro de 1999, que traduziu como objetivos da política estadual de recursos hídricos:

*I - gerenciamento descentralizado, participativo e integrado, sem dissociação dos aspectos quantitativos e qualitativos e das fases meteórica, superficial e subterrânea do ciclo hidrológico;*

*II - a adoção da bacia hidrográfica como unidade físico-territorial de planejamento e gerenciamento;*

*III - reconhecimento do recurso hídrico como um bem público, de valor econômico, cuja utilização deve ser cobrada observados os aspectos de quantidade, qualidade e as peculiaridades das bacias hidrográficas;*

*IV - rateio do custo das obras de aproveitamento múltiplo de interesse comum ou coletivo, entre os beneficiados;*

*V - combate e prevenção das causas e dos efeitos adversos da poluição, das inundações, das estiagens, da erosão do solo e do assoreamento dos corpos d'água;*

*VI - compensação aos municípios afetados por áreas inundadas resultantes da implantação de reservatórios e por restrições impostas pelas leis de proteção de recursos hídricos;*

*VII - compatibilização do gerenciamento dos recursos hídricos com o desenvolvimento regional e com a proteção do meio ambiente.*

Em 1992, o Brasil recepcionou a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, da qual participaram mais de 150 países e foi considerada, uma das mais importantes conferências de Meio Ambiente, resultando na elaboração de documentos fundamentais como “A Convenção da Biodiversidade e a Agenda 21”. As questões ambientais passaram a ser discutidas mais intensamente com caráter preservacionista, mudando definitivamente a abordagem ambiental, que desde a reforma constitucional, já vinha sofrendo alterações conceituais na forma de gestão das questões ambientais, apontando para a necessidade de preservação e recuperação.

Em 28 de novembro de 1997, instituiu-se a Lei Estadual 9866/97, que cria o conceito das bacias hidrográficas, estabelecendo diretrizes e normas para a proteção e a recuperação da qualidade ambiental dos mananciais de interesse regional no Estado. Essa Lei possibilitou a compatibilização das ações de preservação dos mananciais de abastecimento e as de proteção ao meio ambiente, estabelecendo regras para o uso e ocupação do solo e o desenvolvimento socioeconômico, promove a gestão participativa com a integração de setores e instâncias governamentais e da sociedade civil, a descentralização do planejamento

e a gestão das bacias hidrográficas desses mananciais para a proteção e recuperação e a integração dos programas habitacionais aos programas de preservação do meio ambiente.

Ressalta-se que o artigo 45 da Lei 9866/97, remete a aprovação de leis específicas de preservação e recuperação de cada bacia hidrográfica, mantendo até a aprovação das Leis específicas de bacia, os dispostos nas Leis Estaduais nº 898/75 e 1172/76.

Em 1998, com a promulgação da Lei de Crimes Ambientais a Lei nº 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, regulamentou instrumentos da legislação ambiental como a desconsideração da personalidade da pessoa jurídica e a responsabilização penal da pessoa jurídica, abriu-se a possibilidade de punir o infrator civil, administrativa e criminalmente, obrigando-o além de responder com o pagamento de multas pecuniárias e com processos criminais, o infrator é obrigado a recuperar o dano causado e assim, possa saldar sua dívida com a sociedade e com o meio ambiente considerado um direito difuso, já que pertence a todos e é um direito humano fundamental.

Contudo, a relação entre as questões ambientais e a regulação do território não se dá apenas pela legislação, quando decretos e resoluções atuam sobre o território, limitando e regulando o espaço. A Área de Proteção Ambiental da Várzea do Rio Tietê - APA do Rio Tietê<sup>84</sup> foi criada pela Lei Estadual nº 5598, de 06 de janeiro de 1987, que delimita o perímetro de abrangência da área protegida ambientalmente, e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 42.837, de 03 de fevereiro de 1998, que estabeleceu o zoneamento ambiental, as diretrizes para uso dos recursos naturais da área e o Conselho Gestor da APA Várzea do Rio Tietê e, ainda, pelo Decreto Estadual nº 7.868, de 30 de abril de 1976, propõe a implantação de um parque estadual, com área de aproximadamente 14km<sup>2</sup>, o que resultará na desocupação de grande parte da área, pois há indústrias, residências, loteamentos, muitos clandestinos, localizados às margens do rio Tietê interferindo diretamente na qualidade do curso hídrico, no entanto há também ocupações antigas anteriores a restrição legal, que necessitam de uma análise específica quanto a sua interferência e adequação.

Quanto à revisão do Código Florestal, instalou-se um discurso na defesa do meio ambiente natural, motivado pelos movimentos ambientalistas contrapondo o projeto de alteração do código que propõe a redução da faixa de áreas de preservação permanente obrigatoriamente vegetada, e regras mais brandas para o

---

<sup>84</sup> APA do Rio Tietê: criada pela Lei Estadual nº 5598, de 06 de janeiro de 1987, e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 42.837, de 03 de fevereiro de 1998, que estabeleceu o zoneamento ambiental, as diretrizes para uso dos recursos naturais da área e o Conselho Gestor da APA Várzea do Rio Tietê.

corte de vegetação. No entanto, há de se considerar que as questões ambientais tem interferência direta no meio urbano e para tanto é necessário analisar de forma minuciosa a fim de se verificar a diversidade de situações desse novo contexto, visto que somente a legislação é incapaz de coibir desmatamentos e degradação ambiental.

Há também de se considerar as Resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente que são as deliberações vinculadas a diretrizes e normas técnicas, critérios e padrões relativos à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos ambientais, que usualmente são utilizadas pelos órgãos ambientais na aprovação e regularização de atividade ou empreendimentos com interferência ambiental.

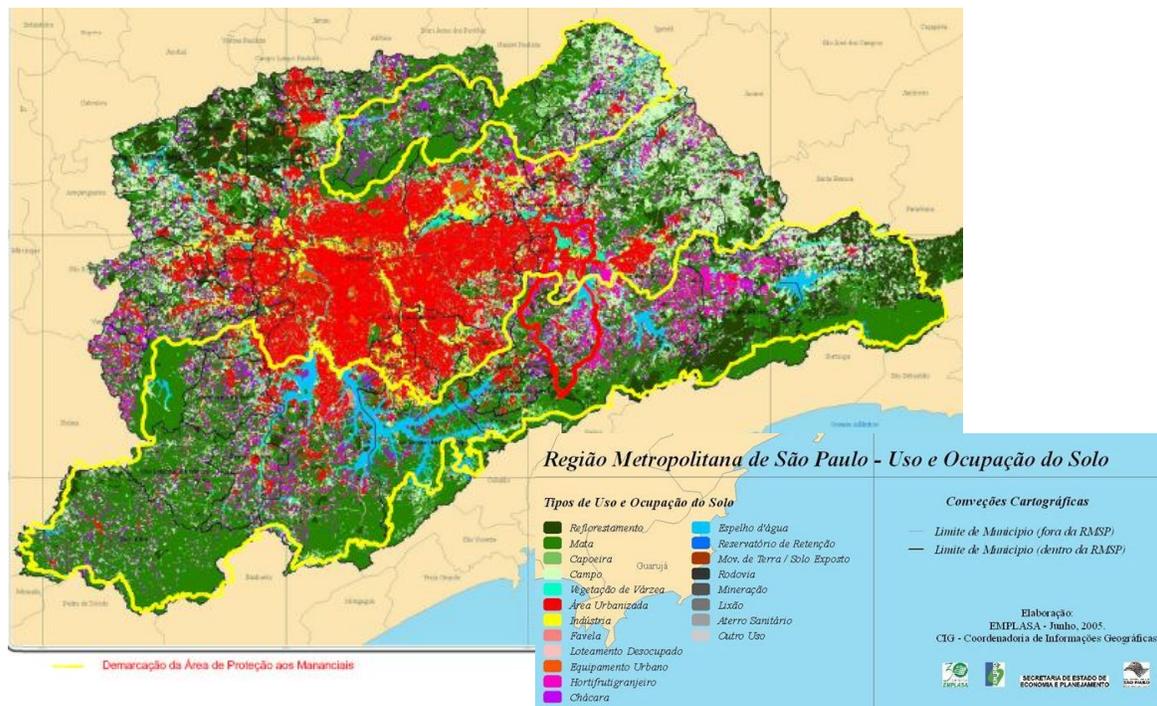
### **3.5 As restrições ambientais para a ocupação do território**

Embora, atualmente se tenha um conjunto de normas de caráter preservacionista, a situação urbana e ambiental atinge níveis de precariedade de saneamento básico e infraestrutura urbana indesejável para a qualidade ambiental e a saúde da população. Essa situação tem proporcionado uma mudança de paradigmas na forma de entendimento da realidade territorial diante das normas legais.

Começa-se a perceber que a irregularidade do território e a depredação ambiental tem relação direta com a forma de apropriação da terra e a ineficácia de políticas públicas que atentem para a democratização da cidade, respeitando suas particularidades e funções sócio-ambientais.

*“(...) É nos lugares ambientalmente frágeis, “protegidos por lei” desprezados pelo mercado imobiliário, que proliferam os loteamentos irregulares, as ocupações informais e favelas. Nesse contexto, a questão ambiental urbana é antes de tudo um problema de moradia e de política habitacional, ou mais precisamente, da falta ou insuficiência desta.” (MARICATO, 2001, P.54).*

No caso do Estado de São Paulo a Lei Estadual 898, de 18 de dezembro de 1975, que disciplina o uso do solo para a proteção dos mananciais, cursos e reservatórios de água e demais recursos hídricos de interesse da Região Metropolitana de São Paulo e a Lei Estadual 1172, de 17 de novembro de 1976 que delimita as áreas de proteção relativa aos mananciais, cursos e reservatórios de água previstos na lei estadual 898/75, muitas das cidades paulistas tiveram grande parte de seu território demarcado como áreas de restrições ambientais, que ao longo do tempo foram sendo ocupadas a revelia da legislação (mapa 24).



**Mapa 24: Região Metropolitana de São Paulo – Uso e Ocupação do Solo 2005 (ANEXO 27)**  
**Fonte: EMLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano - Atlas de Uso e Ocupação do Solo do Município de SUZANO, 2006.**

Percebe-se um distanciamento entre as propostas legislativas e as demandas da realidade, a inoperância por parte do Estado na regulamentação do solo e a necessidade de garantir, também, a qualidade ambiental.

Ocorre que a legislação ambiental é bastante rigorosa no que tange ao uso e a ocupação de áreas com fragilidades ambientais. Delimita manchas e metragens sem considerar a situação legítima e suas interferências locais. Analisa o território em uma escala macro e desconsidera o fato de que se é muito prejudicial ambientalmente não se ter áreas com descarte adequado de resíduos, coleta e tratamento de esgotamento sanitário, áreas permeáveis, vegetação diversa entre outros.

Não se pretende, aqui, incentivar a ocupação de áreas protegidas, nem tão pouco desqualificar a necessidade de preservação de áreas ambientais. O que se almeja é discutir novas perspectivas de usos diversificados e formas de ocupação

territorial que respeitem os limites para um ambiente saudável conforme índices de qualidade ambiental<sup>85</sup>, não apenas quantitativos, mas qualitativos.

A resolução efetiva dos conflitos urbanos e ambientais existentes abarcam direitos cerceados há tempos em razão da valorização da propriedade que despreza a função social e ambiental, além do direito a uma cidade mais equânime. Espera-se conseguir demonstrar a necessidade de despir de pré-conceitos e desconstruir a ideia de que a cidade simplesmente cresce de forma desordenada, ao contrário, reflete exatamente a forma de planejamento adotado.

No município de Suzano, há 80% de seu território protegido por legislação ambiental, induz-se o crescimento da cidade para uma parcela de 20% do território considerada urbanizável, contudo não se oferece habitação de qualidade, saneamento básico, mobilidade urbana, transporte, educação, etc. Antagonicamente, as áreas com fragilidades ambientais vêm sendo ocupadas irregularmente.

É fato que a ocupação do território se dá a partir de uma lógica pensada de acordo com os interesses de diferentes agentes, com diferentes poderes de intervenção sobre o território face sua inserção política e econômica (SILVA, 2009).

A regulação urbanística e fundiária raramente aparece como prioridade a fazer valer o direito à cidade e a função social da propriedade de fato. Estes princípios adotados pela constituição federal, ainda necessitam avançar na busca de formulação de políticas públicas, a fim de garantir uma cidade acessível a todos, respeitando as diversidades, sejam elas de ordem geográfica, ambiental, urbanística, econômica, política ou social (SILVA, 2011).

---

<sup>85</sup> Ver [www.cetesb.sp.gov.br](http://www.cetesb.sp.gov.br).

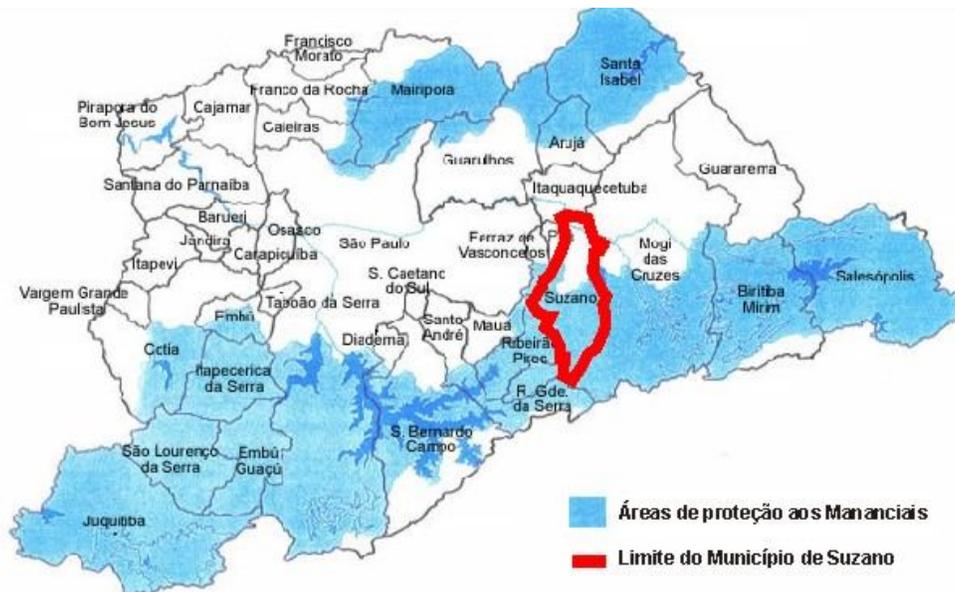


Figura 10: Mapa das Áreas de Proteção aos Mananciais da Região Metropolitana de São Paulo. (ANEXO 28)

Fonte: <http://www.fundacaofia.com.br/gdusm/apm.htm>, trabalhada por Consuelo Gallego.

Cidades	% em Areas de Mananciais
Embu-Guaçu	100%
Itapecerica da Serra	100%
Juquitiba	100%
Ribeirão Pires	100%
Rio Grande da Serra	100%
São Lourenço da Serra	100%
Salesópolis	98%
Biritiba-Mirim	89%
Santa Isabel	82%
Mairiporã	80%
Suzano	73%
Embu	59%
Santo André	54%
São Bernardo do Campo	53%
Arujá	51%
Mogi das Cruzes	49%
Ferraz de Vasconcelos	40%
Cotia	36%
São Paulo	36%
Guarulhos	30%
Diadema	22%
Caieiras	20%
Mauá	19%
Poá	6%
Franco da Rocha	5%

**Tabela 7: Porcentagem de Área municipal inserida em Áreas de Proteção aos Mananciais – APM – da Região Metropolitana de São Paulo. Suzano tem 73% de sua área inserida na APM**  
Fonte: <http://www.fundacaofia.com.br/gdusm/apm.htm>, acesso em 13/12/2011

Nesta perspectiva de garantia da distribuição de benefícios da cidade formal para todos, é necessário analisar o processo de ocupação de espaços considerados ambientalmente frágeis em virtude das características locais e globais.

É preciso olhar para a cidade real, analisar e compreender o território a partir das suas especificidades, e assim, traçar mecanismos que auxiliem na forma de ocupação do território em consonância à preservação ambiental. Aliás, de que nos serve criar normas e instrumentos de regulação do território se não para a democratização da cidade e a garantia da qualidade ambiental?

O fato de se restringir legalmente a ocupação de áreas dotadas de fragilidades ambientais, não conseguiu coibir a sua ocupação, pelo contrário, possibilitou que esta porção do território fosse ocupada avessa a legislação pertinente, de forma precária e comprometendo os recursos naturais.

A situação posta indica que há necessidade de se repensar a relação urbana e ambiental, a forma de ocupação territorial, essencialmente o processo de produção de cidades, a qual não se fará eficiente sem o enfrentamento da questão fundiária.

### **3.6 O processo de licenciamento e a legislação aplicada**

Toda intervenção sobre áreas com restrições ambientais depende de licenciamento urbano e ambiental. O processo de licenciamento perpassa por diversas esferas governamentais, que buscam em seu entendimento, abarcar todas as questões legais correlatas.

Ocorre que as intervenções são, comumente, analisadas com base em uma única ótica legal, e muitas vezes desprezam questões importantes para a efetiva obtenção das respectivas autorizações urbanas e ambientais, a fim de garantir a efetiva qualidade urbanística e ambiental da área objeto de intervenção. Esse processo de licenciamento se dá parte nos municípios e parte nos órgãos estaduais,

sejam nas agências ambientais estaduais ou na secretaria de habitação, conforme competências<sup>86</sup>, anteriormente abordada no capítulo III.

Em relação ao licenciamento ambiental, este atualmente é de competência do Governo do Estado. Em específico para a região do Alto Tietê Cabeceiras o órgão responsável pela autorização de atividades e emissão das licenças ambientais é a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB, situada no município de Mogi das Cruzes.

Para que os municípios tenham autonomia para licenciar atividades de baixo impacto ambiental, como obras de saneamento ambiental, transporte e movimentação de terra, desassoreamento de córregos, projetos de lazer e recreação, é necessário que se estabeleça um convênio entre a Prefeitura Municipal e Governo do Estado por meio de suas Secretarias de Meio Ambiente, assim o tramite processual de aprovação e licenciamento destas atividades passa a ser de responsabilidade do órgão gestor municipal e não mais junto aos órgãos estaduais, como ocorre atualmente.

A aplicabilidade e o entendimento que versa sobre esta questão do licenciamento, normalmente exclui a possibilidade de compreensão da questão como um todo, analisando particularidades e prendendo-se a normativas e resoluções que por ter entendimentos adversos, acabam resultando em exigências muitas vezes não aplicáveis ao contexto. Daí a importância de realizar uma análise mais precisa desta questão.

---

<sup>86</sup> Ver ANTUNES, Paulo de Bessa. As Constituições Brasileiras, o Federalismo e o Meio Ambiente – in Federalismo e Competências Ambientais no Brasil – Lumen Juris. 2007 e BERCOVICI, Gilberto. O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. Revista Jurídica, Brasília, v. 10, n. 90, Ed. Esp., p.01-18, abr./maio, 2008.

#### **4 SUZANO: CONFLITOS ENTRE ESPAÇO NORMATIVO E REALIDADE TERRITORIAL**

O município de Suzano integra a Bacia do Alto Tietê situada na Região Metropolitana de São Paulo que de acordo com dados da Fundação SEADE apresenta uma alta densidade demográfica, cujo índice de urbanização da RMSP em 2010 foi de 98,86% e em Suzano foi de 94,53 no mesmo ano.

Contudo, a importância ambiental que a bacia do Alto Tietê representa, a ampliação da mancha urbana e a alta densidade demográfica interferem diretamente na qualidade das águas subterrâneas, superficiais e nos maciços florestais, ainda presentes nesta região. O município de Suzano apresenta resquícios da vegetação nativa conforme demonstrado no mapa 17 onde se percebe, no entanto, que a cidade de Suzano com 265.877 habitantes<sup>87</sup>, vivenciou intensamente um aumento da urbanização dissociada de políticas urbana e de meio ambiente, resultando na ocupação de áreas com interferências ambientais, inclusive áreas públicas destinadas legalmente a outros fins.

Ocorre que áreas ambientalmente protegidas, no caso de Suzano, sobretudo as áreas lindeiras a cursos d'água (APP) e áreas de proteção aos mananciais (APM) sofreram ocupação mais intensamente nas décadas de 1990 e 2000<sup>88</sup>, em função do aumento populacional, que pressionou a demanda por moradia e da ineficiência das políticas habitacionais neste período. O resultado desta ação não se limitou, apenas, à precariedade habitacional, mas acarretou em conflitos na forma de ocupação territorial e a legislação pertinente.

As questões ambientais e urbanas começam a se relacionar fortemente e conforme disposto na Constituição Federal, ambas incidem sobre o mesmo bem: a propriedade do imóvel. Contudo, a implantação das ações integradas pelo Poder Público podem ser a garantia de eficácia dos direitos fundamentais à moradia, à cidade e ao meio ambiente.

Observa-se, no entanto que as áreas com restrições ambientais começaram a ser ocupadas com maior intensidade devido ao valor do lote e à ineficiência da política habitacional, que muitas vezes foi indutora da ocupação irregular de áreas com restrições ambientais e carentes de infraestrutura básica.

---

<sup>87</sup> Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

<sup>88</sup> Dados da Secretaria Municipal de Política Urbana – Prefeitura de Suzano.

Mesmo com a taxa de crescimento populacional diminuindo, isso não se reflete na mancha urbana que continua a se expandir em direção as áreas de proteção ambiental na busca pela aquisição da moradia. A expansão da mancha urbana, sobre as áreas com restrição legal reconhecida, agrava a degradação ambiental pela inexistência de infraestrutura urbana adequada e pela indisponibilidade de serviços urbanos.

#### **4.1 O caso do município de Suzano/ SP**

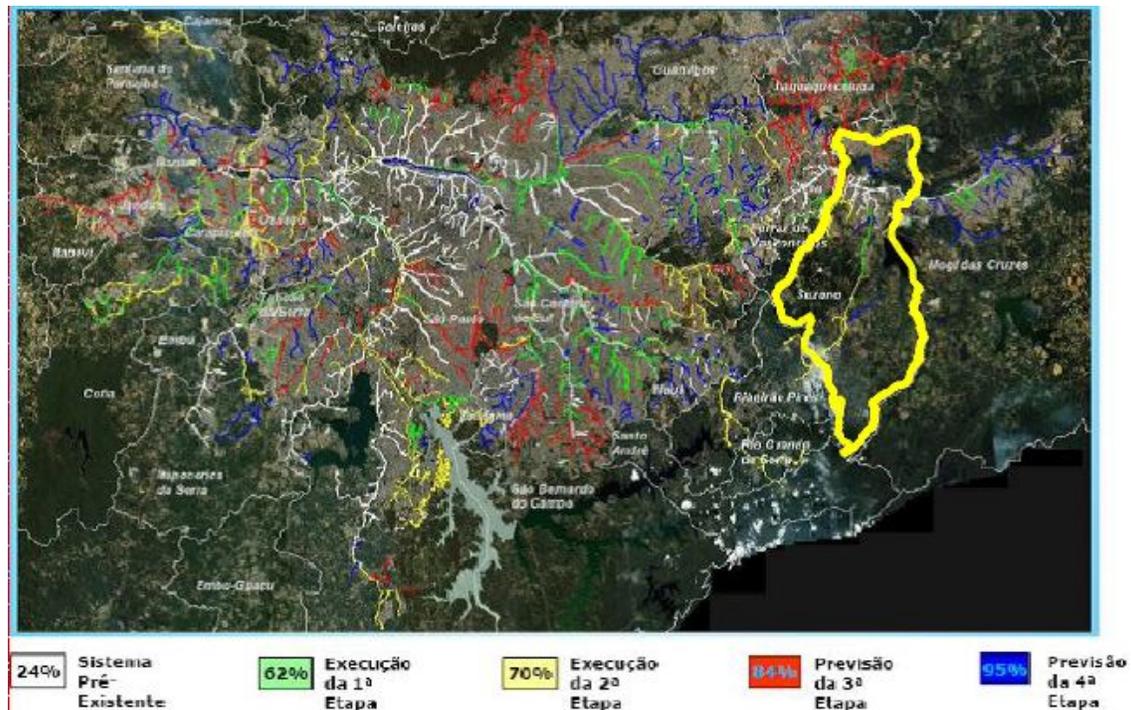
O município de Suzano situa-se a leste de São Paulo, a 45 quilômetros da capital, sendo a Cidade de Suzano um dos 39 municípios que compõem a Região Metropolitana de São Paulo – RMSP. Inserido na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, sub-bacia hidrográfica Tietê Cabeceiras, subdividida pelas micro bacias do Taiaçupeba, do Guaió e do Tietê Leste. Com uma extensão territorial de 205,87 km<sup>2</sup>, sendo 80% com restrições ambientais legais<sup>89</sup> e, uma população 265.877 habitantes (IBGE 2011).

O município apresentou um crescimento demográfico, entre os anos de 2000/2010 de 2,94% ao ano, e decaiu para 1,10% a.a. 2010/ 2012, conforme dados apresentados pela Fundação Sistema de Análise de Dados (SEADE). Este decréscimo populacional associa-se a diminuição do índice de natalidade e da migração, no entanto, o município ainda se ressentido de infraestrutura básica, sendo que somente 70% do município é coberto por rede de abastecimento de água e 30% por rede coletora de esgoto, que conforme informações da concessionária local<sup>90</sup> é um quadro insuficiente para atendimento da população.

---

<sup>89</sup> 73% inserido em Área de Proteção aos Mananciais - Lei Estadual 898/75 e 7% inserido em Área de Proteção Ambiental do Rio Tietê Lei Estadual nº 5.598/87.

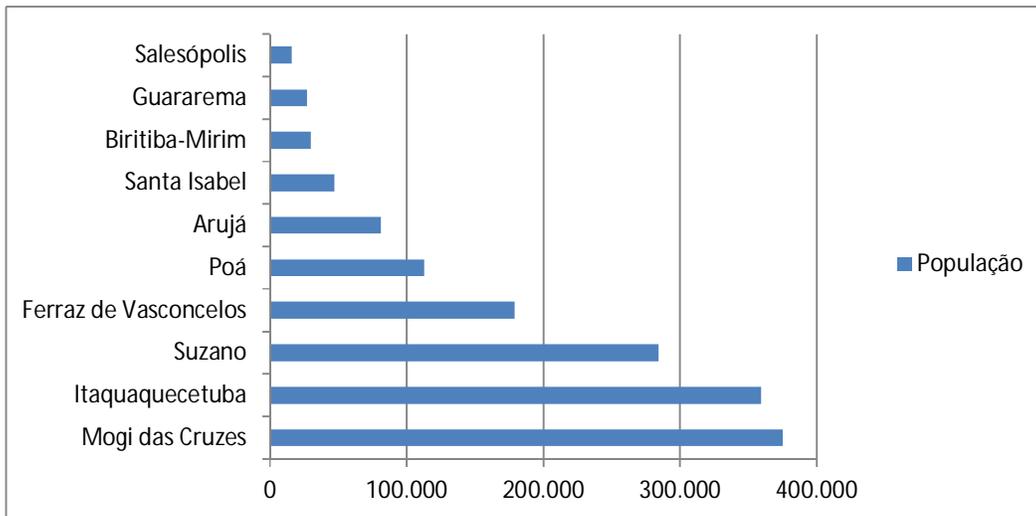
<sup>90</sup> A concessionária local responsável pelo sistema de abastecimento de água e coleta de esgoto é a Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo – SABESP.



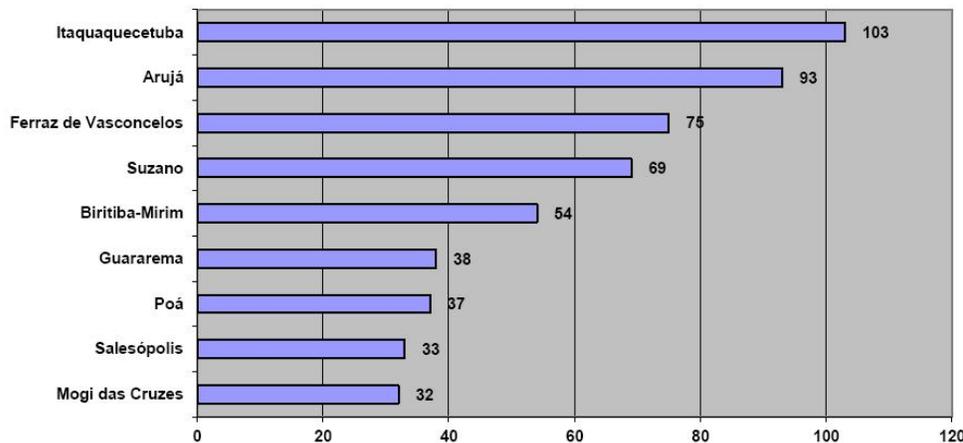
**Mapa 25: Expansão do Sistema Integrado de abastecimento de água e coleta de esgoto sanitário (ANEXO 29)**

Fonte: Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, trabalhada por Consuelo Gallego.

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município de Suzano teve grande aumento populacional durante as décadas de 1960, 1970 e 1980, cuja população superou a 100 mil habitantes em 1980 com crescimento de 6,18%, decrescendo nos anos seguintes. No entanto, os índices de urbanização elevaram de 94,17% (1980) para 97,25% (2000) e diminuindo para 96,48% em 2010.



**Gráfico 7: População (2010) dos municípios da região do Alto Tietê**  
**Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, 2006**



**Gráfico 8: Taxa de Crescimento Populacional 1991-2010 (%) dos municípios da região do Alto Tietê**  
**Fonte: SEADE, 2011**

Embora o IBGE aponte queda no índice de crescimento populacional, a proximidade do município com a capital foi um dos fatores determinantes para o desenvolvimento da cidade. No entanto, acarretou um processo de mudança na forma de ocupação da cidade e, com isso estimulou-se a ocupação de terras sem o devido acompanhamento de políticas urbanas, resultando em uma situação economicamente dinâmica, porém de baixo desenvolvimento social<sup>91</sup>.

<sup>91</sup> Ver dados do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - IPVS SEADE. Ver [www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br).

O município de Suzano, em 2009, tinha o maior PIB da Região do Alto Tietê e o 19º maior do Estado<sup>92</sup>, contudo, era o quarto município mais pobre da região e o décimo sexto do Estado, considerando o PIB per capita. As estatísticas demonstram a concentração da riqueza produzida no município em uma pequena parcela da população.

Destaca-se o fato do município possuir uma área de 205 km<sup>2</sup> (IBGE), sendo 73% (150,38 km<sup>2</sup>) de seu território inserido em Área de Proteção aos Mananciais e 7% (14,42 km<sup>2</sup>) em Área de Proteção Ambiental em razão da APA do Rio Tietê (Lei nº 5.598/87, e Decreto nº 42.837/98), resultando, apenas, uma parcela de 20% sem restrições ambientais para compor a área considerada urbanizável (figura 11). Desta forma, de acordo com a legislação ambiental, a ocupação do município de Suzano somente poderia se desenvolver em 20% do território, restando 80% para uso destinado a preservação ambiental.



**Figura 11: Área Central consolidada e contínua; e área sul do município com ocupação urbana descontínua.**

**Fonte: Fotografia de Consuelo Gallego**

Mesmo com a instituição das áreas de proteção aos mananciais (1976), vinte e sete anos após a emancipação político-administrativa da cidade, muitas cidades, inclusive o município de Suzano, sofreram um intenso e acelerado processo de crescimento populacional e urbanização. Este processo não foi acompanhado por um desenvolvimento econômico homogêneo que resultou em um déficit em relação ao emprego e renda para grande parte da população, nem tão pouco foi acompanhado por implantação de infraestrutura básica. A necessidade de moradia dessa população estimulou a ocupação de áreas com fragilidades ambientais e carentes de infraestrutura o que contribui para o aumento do déficit habitacional dado a falta de políticas públicas.

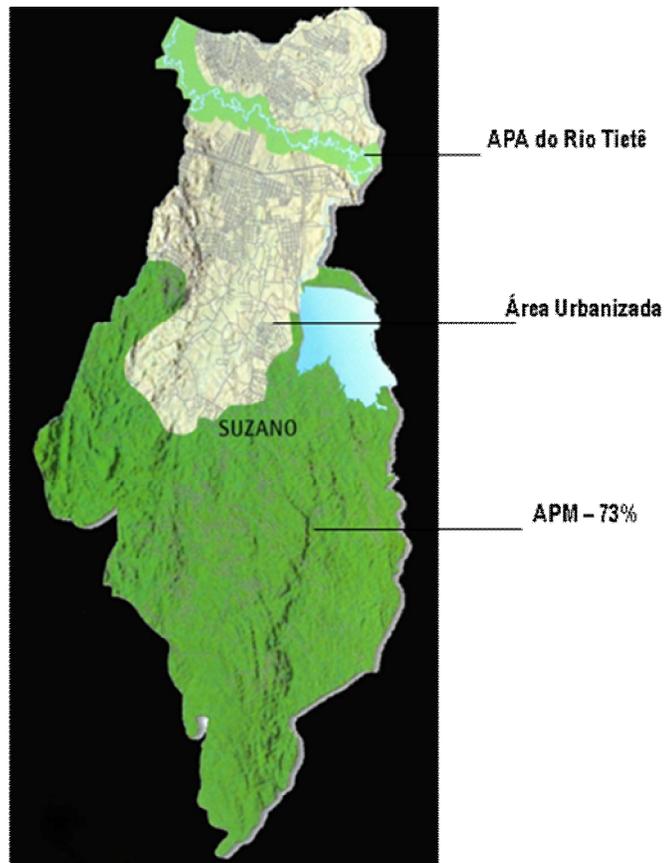
<sup>92</sup> Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009).



O fato do município de Suzano estar inserido na região metropolitana de São Paulo propicia uma aceleração no processo de urbanização que contribui para a degradação ambiental e a privatização do espaço público diretamente contribuindo para o processo de exclusão e segregação social e espacial.

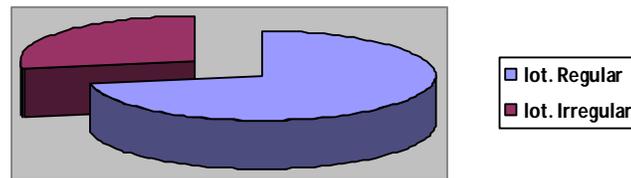
A legislação urbanística do município de Suzano, incorporada de conceitos legais ambientais, em uma pseudo tentativa de preservar a região sul, em virtude de sua importância para a produção de água, direcionou a expansão urbana para a região norte, estimulando o adensamento dessa e a valorização da região central do município que se encontra inserida fora dos limites de proteção aos mananciais.

Importa saber que a ocupação de áreas com fragilidades ambientais não se refere, apenas, a uma particularidade do município de Suzano, mas que se observa em muitas das cidades integrantes da bacia do Alto Tietê. O estudo de caso aqui estudado, município de Suzano, instiga compreender o processo de ocupação territorial diante das normas legais por: a) ter grande parte de seu território protegido por legislação ambiental específica; b) possuir parte de seu território sem restrição legal onde concentram-se os investimentos em infraestrutura; c), possuir uma extensa rede hídrica estratégica para o município e para o abastecimento da RMSP, é que. Pergunta-se: quais as possibilidades de regulação do solo neste contexto?, haja vista que o território não é homogêneo e sua produção está vinculada à diversos agentes sociais.



**Mapa 27: Município de Suzano situação em APM, APA e área urbanizável (ANEXO 31)**  
**Fonte: Prefeitura Municipal de Suzano/ SP – Secretaria Municipal de Política Urbana**

Por força da legislação urbana e ambiental, na tentativa de regular o uso e a ocupação do território, o município de Suzano adota a postura de criar normas que sejam sempre mais restritivas do que as normas federais ou estaduais, e não de regular para a localidade. Sem alternativas a população desprovida de recursos para participar do mercado formal tem como opção a ocupação irregular, que se caracteriza por ser carente dos benefícios da cidade formal, o que contribui diretamente para o agravamento da qualidade ambiental e urbana da cidade e conseqüentemente interfere na vida da população, visto que ao mesmo tempo em que se restringe o uso e a ocupação não oferece alternativas habitacionais, serviços públicos adequados, geração de renda e mobilidade.



**Gráfico 9: Proporção de loteamentos regulares e irregulares no município.**  
**Fonte: Plano Municipal de Regularização Fundiária (2007) – Prefeitura Municipal de Suzano**

A prática exercida historicamente pela gestão municipal sempre procurou restringir o uso e a ocupação do solo, ao mesmo tempo em que não se oferece alternativas habitacionais acessíveis a população, de forma que possam exercer seus direitos fundamentais como “morar” com dignidade, nem tão pouco propicia o uso das áreas ociosas no município, visto que não se tem efetividade na aplicação dos instrumentos urbanísticos previsto no Estatuto das Cidades. Fato este, que pode ser observado no texto do Plano Diretor do município, lei 145/2004<sup>93</sup> e será abordado no item 4.3 dessa dissertação<sup>94</sup>.

O mercado imobiliário formal não se interessa em investir nessas áreas para produzir loteamentos compatíveis com o desenho da lei, vez que o padrão de ocupação legal é bastante restritivo. Há, no entanto, um aumento no processo de ocupação das áreas de mananciais, em virtude de sua desvalorização imobiliária aliado à população que migrou de várias cidades, para a região do Alto Tietê em busca de empregos impulsionados pelo setor da indústria na região.

Mesmo com a aplicação da Lei Estadual 898/75 e Lei Estadual 1.172/76 delimitando e restringindo a ocupação em áreas de mananciais, a região ora protegida por lei, foi loteada e parcelada irregularmente, resultando em ocupação de áreas públicas e particulares, áreas carente de infraestrutura básica, o que contribui consideravelmente para a poluição do meio ambiente.

<sup>93</sup> Lei Municipal 145, de 13 de julho de 2004 que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Suzano e dá outras providências

<sup>94</sup> Ver item 4.3 – “As políticas Públicas na regulação do território”.

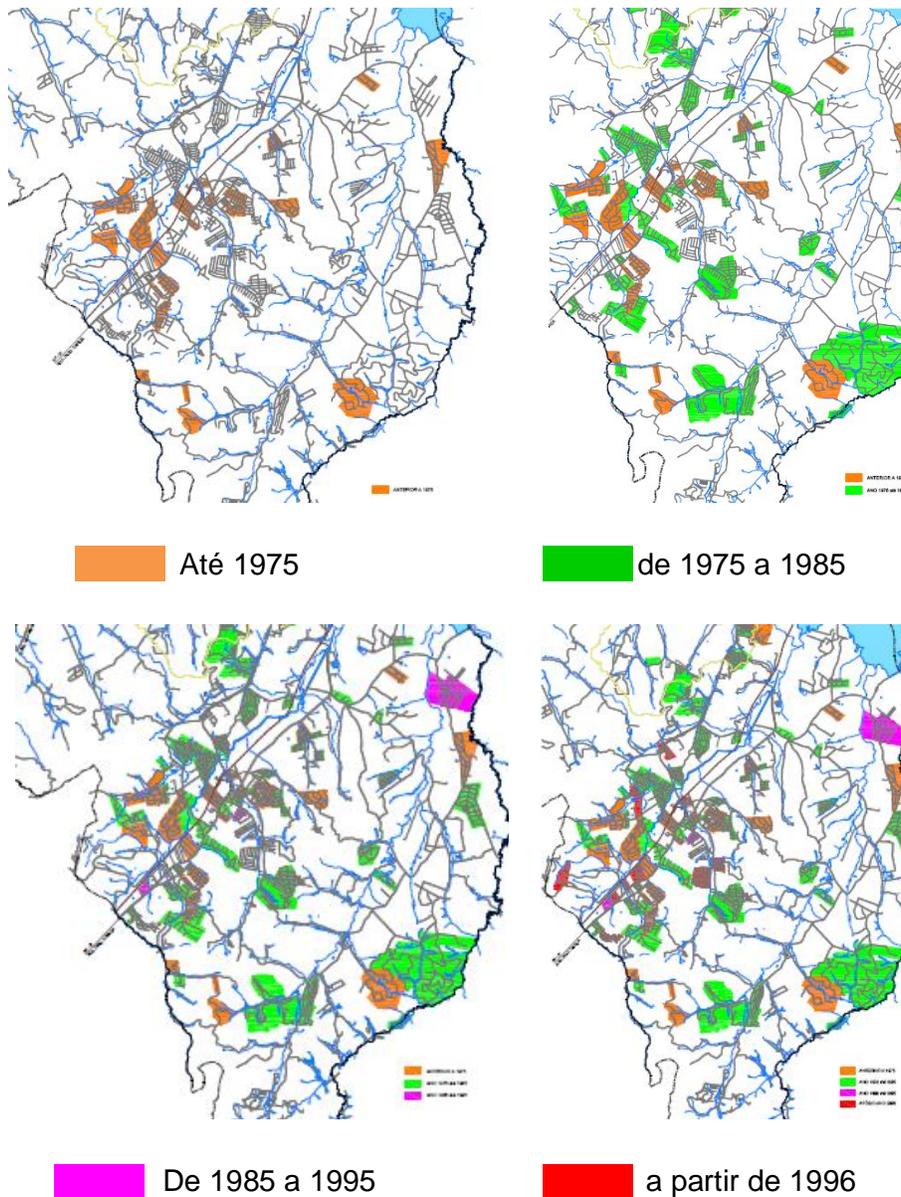


**Figura 12: Ocupação em torno do Porto Seco e da Represa Taiacupeba.**  
**Fonte: Fotografia de Consuelo Gallego**



**Figura 13: Região sul do município: sítios e moradia irregulares.**  
**Fonte: Fotografia de Consuelo Gallego**

A região sul do município de Suzano vem sendo ocupada mesmo com as restrições legais existentes, tendo ocorrido mais intensamente durante a década de 1980. Esta é uma situação que ocorre em muitos municípios brasileiros e não é uma particularidade desta região, o que nos instiga tentar traçar um panorama geral entre o processo de ocupação de áreas ambientalmente frágeis e as restrições legislativas.



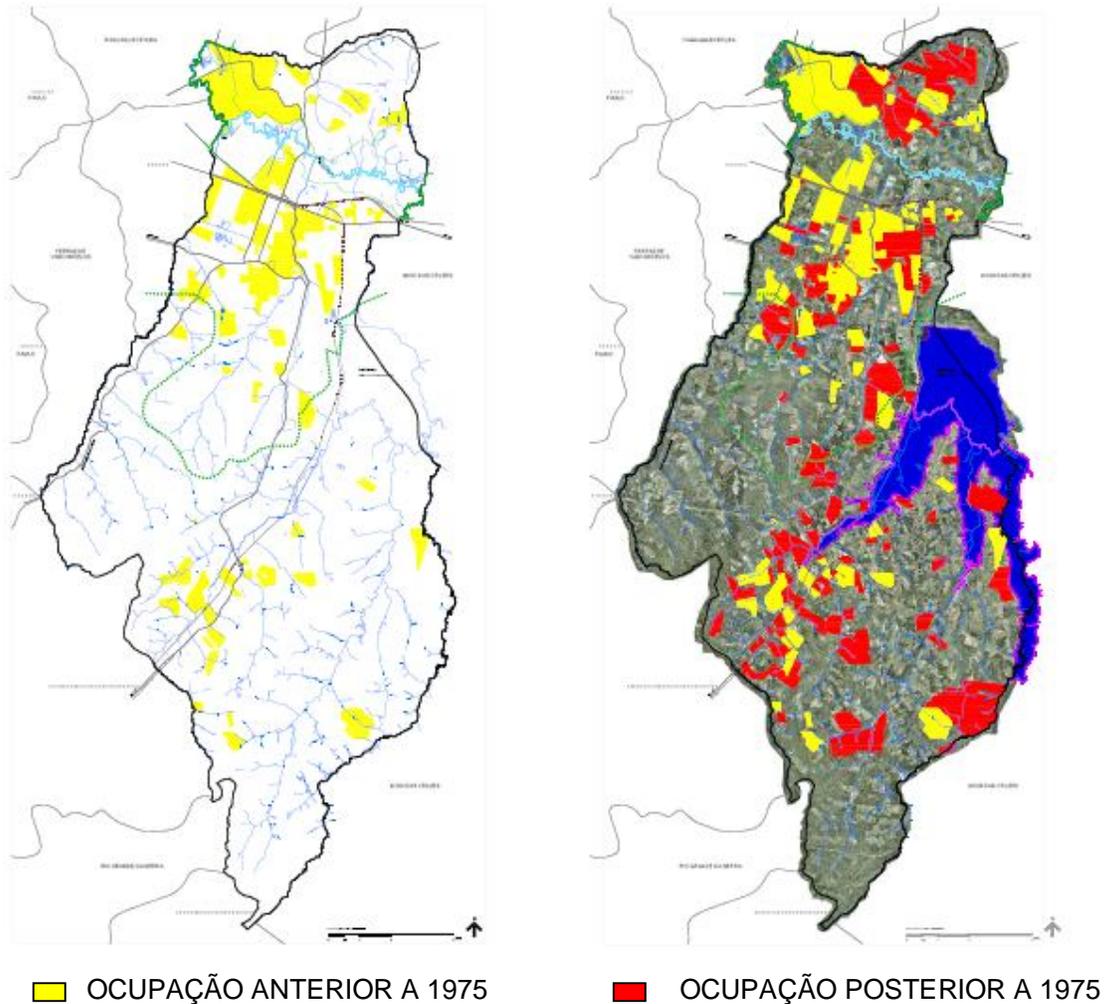
**Mapa 28: Evolução da implantação de loteamentos na área de proteção aos mananciais (ANEXO 32)**

**Fonte: Prefeitura Municipal de Suzano – Secretaria de Política Urbana, trabalhada por Consuelo Gallego.**

Em Suzano, havia até 1.975 havia 14 loteamentos em áreas de mananciais, conforme levantamento da Secretaria Municipal de Política Urbana da Prefeitura de Suzano, a partir de então este número se elevou para 72, sendo que apenas 41 destes loteamentos possuem projeto aprovado e 31 loteamentos são irregulares.

Embora mais de 50% dos loteamentos tenham sido aprovados, o número de desdobros e divisão de lotes sem prévia aprovação descaracteriza a morfologia do

loteamento, enquanto tipologia permitida em área de manancial em conformidade com a legislação, adensando o território e elevando o número de problemas decorrentes do aumento de edificações existentes, de forma que acarreta conflitos entre as exigências legais e a capacidade de suporte de infraestrutura real.



**Mapa 29: Loteamentos antes e depois de 1975 (ANEXO 33)**

**Fonte: Prefeitura Municipal de Suzano/ SP – Secretaria Municipal de Política Urbana – trabalhada por Consuelo Gallego**

A Lei de Proteção aos Mananciais, como demonstrado pelo mapa 30, não conseguiu conter o processo de ocupação das áreas de mananciais e o descontrole sobre o processo de ocupação nessas áreas resultou na proliferação de indústrias, residências, loteamentos, dos quais muitos são clandestinos e precários. As consequências deste resultaram em danos ao meio ambiente local, desmatamentos, descartes de resíduos inadequados, comprometimento dos rios e córregos, levando à degradação da qualidade das águas. A lei estadual de proteção aos mananciais

gerou resultado contrário ao seu objetivo. Da mesma forma que a legislação municipal não conseguiu gerir o território ao ponto de equacionar os conflitos existentes entre norma e a cidade real.

Mesmo com a legislação delimitando e restringindo a ocupação em áreas de mananciais, a região ora protegida legalmente foi loteada e parcelada de forma irregular, resultando em ocupação desigual à disposta na legislação, impermeabilização do solo, adensamento, áreas carentes de infraestrutura básica e serviços urbanos, o que contribui consideravelmente para condições ambientais adversas.

Nestas condições podemos citar algumas das áreas ocupadas em proteção aos mananciais como:

- Vila Fátima, loteamento irregular, que foi legalmente aprovado e em seguida teve seu registro cassado por decisão judicial e atualmente é objeto de regularização fundiária pela lei 11977/09;
- Ramal São José, que se trata de loteamento clandestino, o qual foi objeto de uma ação crime em que o loteador foi condenado, porém beneficiado pela lei em razão de sua idade e atualmente é objeto de intervenção do município com obra de urbanização e regularização fundiária pela lei 11977/09;
- Jardim Brasil II que se trata de loteamentos clandestinos;
- Parque Cerejeiras, também conhecido com Favela Três Paus, inserido em área de proteção aos mananciais e com densa vegetação nativa da mata atlântica, sendo este identificado pelo Plano municipal de Erradicação de Áreas de Risco (2006)<sup>95</sup>.

Nota-se a amplitude de interferência da legislação ambiental sobre o território de Suzano. Há de se considerar a Área de Proteção Ambiental do Tietê criada em 06 de fevereiro de 1.987 por meio da Lei nº 5.598<sup>96</sup>, e regulamentada pelo Decreto nº 42.837/98, declarando como APA as regiões urbanas e rurais ao longo do curso do Rio Tietê, nos municípios de Salesópolis, Biritiba Mirim, Mogi das Cruzes, Suzano, Poá, Itaquaquecetuba, Guarulhos, São Paulo, Osasco, Barueri, Carapicuíba e Santana do Parnaíba e o fato do município estar situado em área de domínio da

---

<sup>95</sup> Plano Municipal de Áreas de Risco elaborado pela Prefeitura Municipal de Suzano identificou áreas no município com potencialidades de ocorrência de riscos geotécnicos e de inundação.

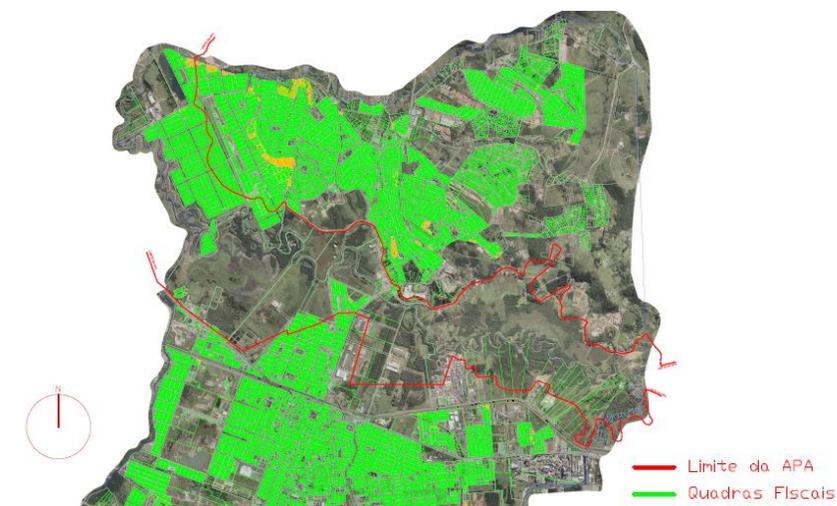
<sup>96</sup> Lei Estadual nº 5.598 de 6 de fevereiro de 1987. “Declara Área de Proteção Ambiental regiões urbanas e/ou rurais dos Municípios de Salesópolis, Biritiba, Mirim, Moji das Cruzes, Suzano, Poá, Itaquaquecetuba, Guarulhos, São Paulo, Osasco, Barueri, Carapicuíba e Santana do Parnaíba”.

Mata Atlântica, onde ainda observamos resquício de vegetação nativa (figura 14) e formação florestal que se distribui ao longo da costa brasileira e a leste de São Paulo.



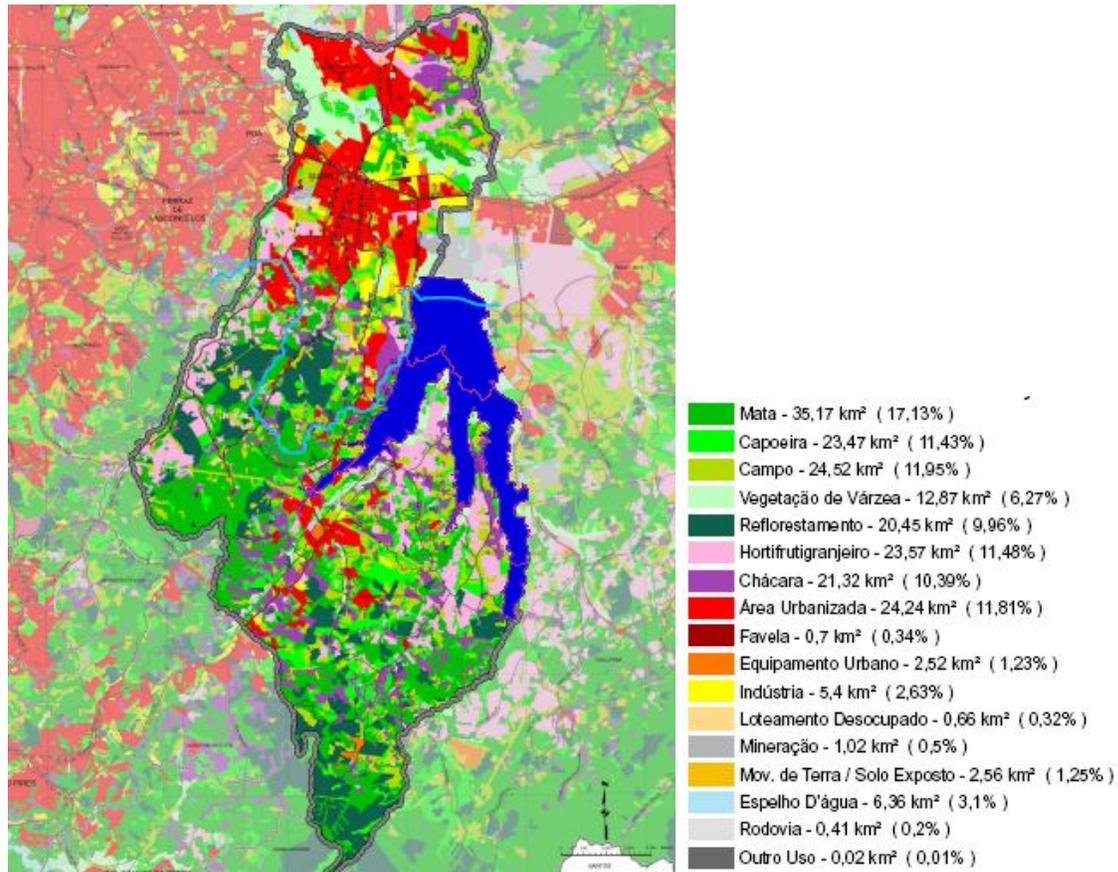
**Figura 14: Ocupação em torno da represa Taiaçupeba: atividade agropastoril e veraneio.**  
**Fonte: Fotografia de Consuelo Gallego**

Mesmo com a incidência de legislação ambiental restringindo a ocupação do território, o município de Suzano apresenta loteamentos em área de preservação ambiental, exemplificando parte do loteamento Parque Maria Helena, Vila Maluf e gleba IV do loteamento Cidade Miguel Badra, entre outros, que sofrem com constantes inundações no período de chuvas, isto sem mencionar as ocupações instaladas às margens de córregos e nascentes por todo o território com restrições ambientais específicas e situação de precariedade.



**Mapa 30: Loteamentos situados dentro dos limites da Área de Proteção Ambiental (ANEXO 34)**  
**Fonte: Prefeitura Municipal de Suzano – Secretaria de Política Urbana, trabalhada por Consuelo Gallego**

A irregularidade destas áreas atenta para o fato de que muitos loteamentos foram implantados em áreas protegidas, na qual a legislação, simplesmente, não foi capaz de conter a ocupação, resultando em um processo avesso às normas ambientais e que resultaram na expansão da mancha urbana sobre essas áreas.



**Figura 15: Localização da Mata Atlântica na Região Metropolitana de São Paulo (ANEXO 35)**  
**Fonte: EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano - Atlas de Uso e Ocupação do Solo do Município de SUZANO, 2006.**

Assim, não obstante a irregularidade existente, aplicar instrumentos de regularização fundiária em áreas com estas características, pode ser uma alternativa pertinente, visto que o direito à moradia não é incompatível com a preservação ambiental, desde que observadas alguns quesitos técnicos para ocupação do espaço (ROLNIK, 2003).

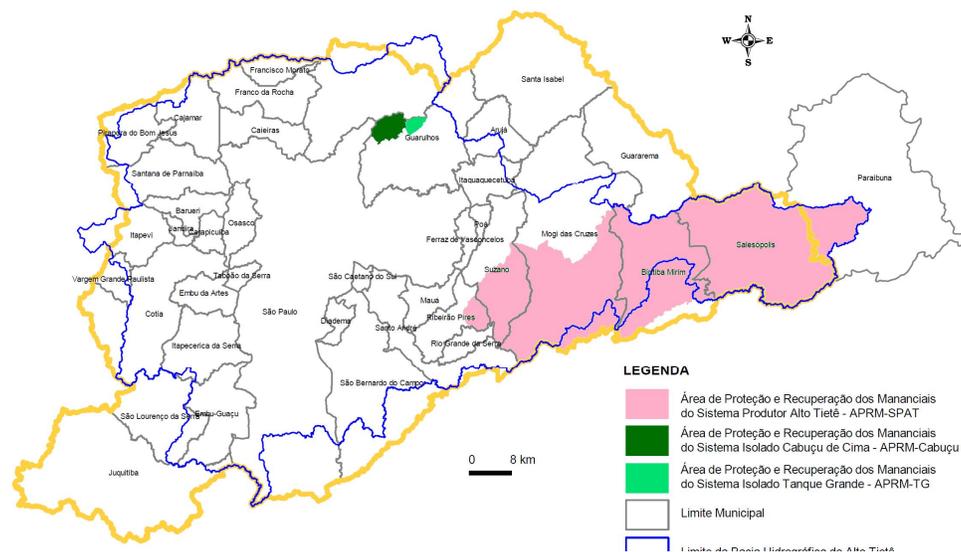
Há de se considerar a degradação que a ocupação de áreas protegidas pode ocasionar ao ambiente natural, no entanto estes danos poderiam ser minimizados se áreas com fragilidades ambientais fossem atendidas por sistema de coleta e

tratamento de esgoto, serviços de coleta e disposição adequada de resíduos, áreas permeáveis, entre outras ações visando a qualidade do espaço ambiental e urbano.

Em 1997, foi aprovada a lei que possibilita a elaboração do Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental – PDPA, que delegou às sub-bacias construir e aprovar planos que apontem diretrizes mais adequadas à realidade local. No caso da região do Alto Tietê Cabeceiras, a elaboração e promulgação de lei específica para as Áreas de Proteção Regional aos Mananciais é fundamental, pois possibilita uma análise condizente com a realidade local considerando as questões urbanas e ambientais para o uso e ocupação do solo.

O processo de discussão e elaboração da lei específica vem sendo debatida no âmbito do sub-comitê de bacias. A minuta da lei específica da área de proteção e recuperação dos mananciais do sistema produtor do alto Tietê – APRM-SPAT altera a delimitação da Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais e sua área de intervenção, traçando diretrizes e normas ambientais e urbanísticas de interesse regional para a proteção e recuperação dos mananciais.

Nota-se que a minuta delimita a faixa de intervenção das alterações propostas, permanecendo a bacia do Guaió fora da área de intervenção da lei específica, quando da sua aprovação (mapa 31).



**Mapa 31: Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais (APRMS) da sub-bacia do alto Tietê cabeceiras, proposto pela minuta da lei específica do plano de desenvolvimento e proteção ambiental – PDPA – dos mananciais do subcomitê alto Tietê-cabeceiras (ANEXO 36)**  
**Fonte: Subcomitê Alto Tietê Cabeceiras - Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê.**

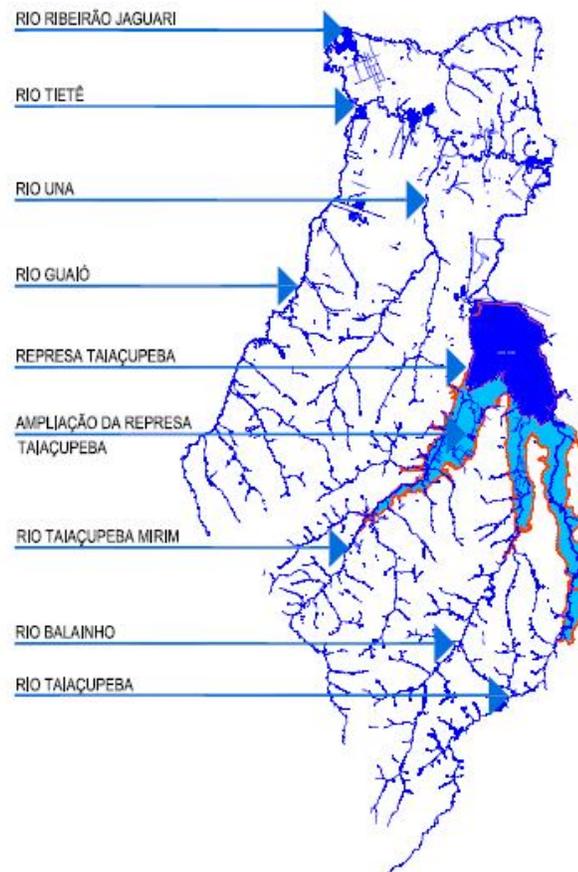
Nota-se que de acordo com o texto proposto, a bacia do Guaió permanece regida pela lei estadual de mananciais vigente, sem qualquer alteração na regulação do território. Ressalta-se que este processo não foi concluído até o momento (jul/2012).

Caso a minuta da lei específica seja aprovada e promulgada na forma como está prevista, o município de Suzano terá parte da área de proteção aos mananciais regida pela lei específica e parte da área de proteção aos mananciais gerida pela legislação atual.

#### **4.2 A realidade territorial diante as normas legais**

Em um município em que 80% de seu território é protegido por legislação ambiental específica e, ainda, com grande rede hídrica nas demais porções do território, há de se considerar que a legislação urbanística e ambiental devem se harmonizar a fim de que a ordenação territorial garanta à população, minimamente, os direitos fundamentais conforme previsto na Constituição Federal.

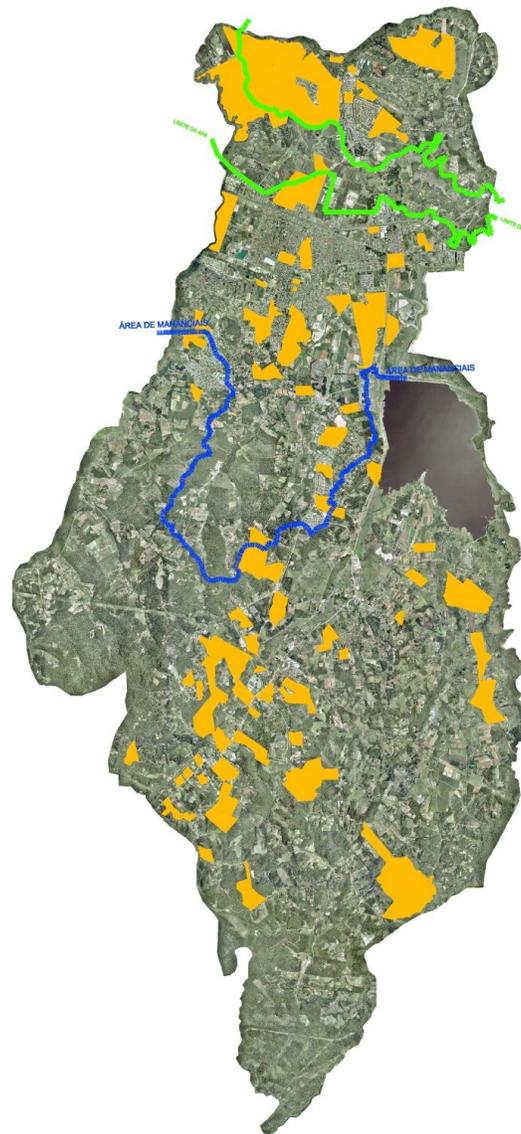
Não se pode desconsiderar a contribuição ímpar que o município de Suzano representa no processo de produção de água para a região metropolitana de São Paulo e sua complexidade hídrica, conforme demonstrado no mapa 32. Contudo faz-se necessário atentar para a cidade real que ultrapassa as normas legais e produz uma realidade territorial que sofre interferências urbanas, ambientais e sociais.



**Mapa 32: Rede Hídrica do Município de Suzano (ANEXO 37)**  
**Fonte: Secretaria Municipal de Suzano – Secretaria de Política Urbana**

Analisando as datas de aprovação dos loteamentos, ou qualquer referência constante nos cadastros municipais, é possível mapear o processo de parcelamento do solo no município, que desde o início de sua ocupação, nota-se a ocorrência de loteamentos implantados em desacordo com a legislação urbana e ambiental ou, ainda, loteamentos que foram implantados à revelia do projeto aprovado nos órgãos públicos competentes.

Atualmente, a questão da regulação da ocupação do território no município de Suzano, é um dos grandes desafios do poder público a ser enfrentado. O panorama atual é consequência direta da deficiência no planejamento da cidade e omissão que resultaram na implantação de 237 loteamentos.



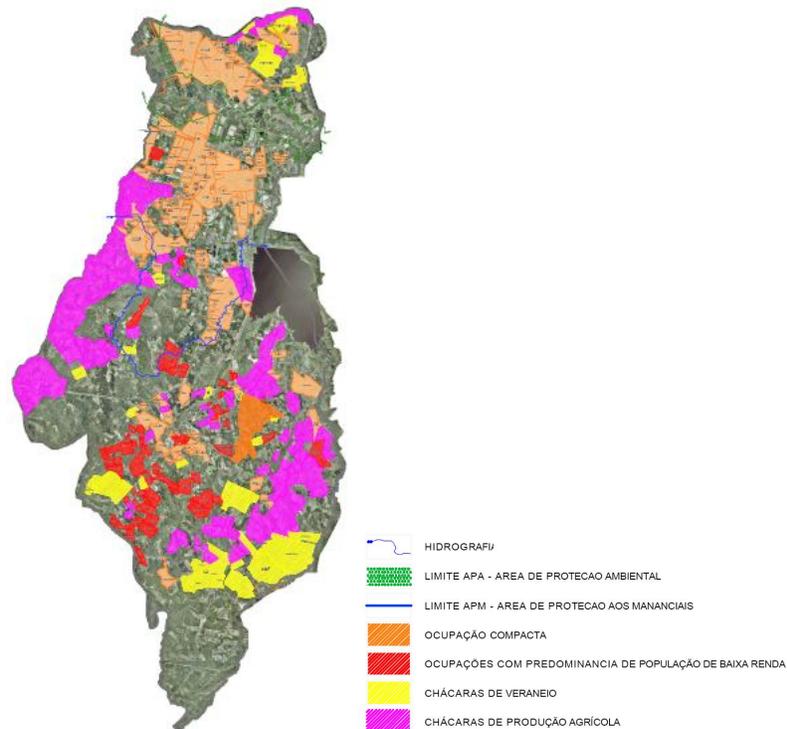
■ Assentamentos irregulares    — Limite dos mananciais    ■ Faixa da APA

**Mapa 33: Assentamentos Irregulares (ANEXO 38)**

Fonte: Prefeitura Municipal de Suzano/ SP – Secretaria Municipal de Política Urbana –  
trabalhado por Consuelo Gallego.

Nota-se a existência de loteamentos irregulares em toda a extensão territorial, demonstrado no Mapa 33: Assentamentos Irregulares (ANEXO 38) mais adiante, com maior incidência em assentamentos de renda familiar baixa, no entanto, percebem-se ocorrências também em loteamentos de renda média alta, ora

demonstrada em chácaras de veraneio, indústrias e áreas destinadas a produção agrícola e com existência de maciços florestais, demonstrado no mapa 33.

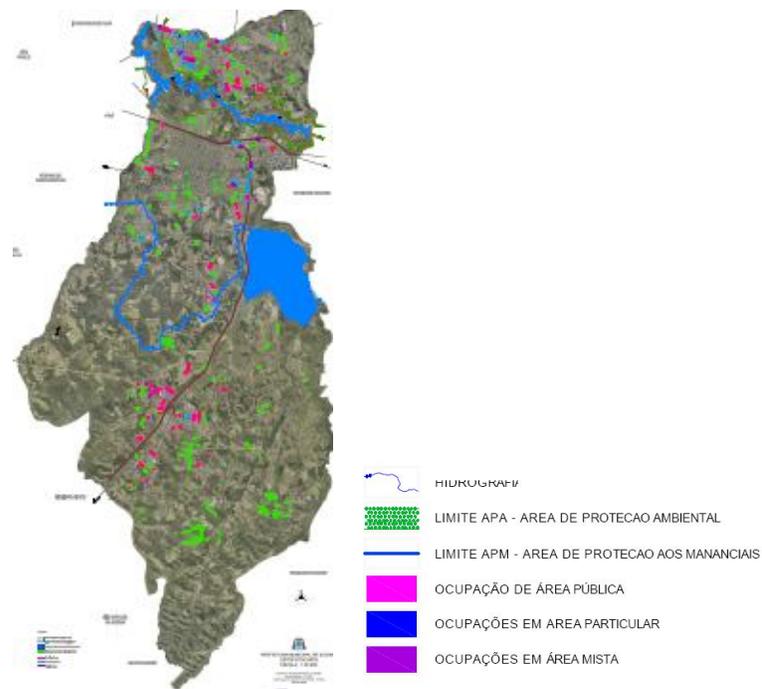


**Mapa 34: Mapa de Forma Urbana – Tipologia da Ocupação (ANEXO 39)**

**Fonte: Prefeitura Municipal de Suzano/ SP – Secretaria Municipal de Política Urbana – trabalhado por Consuelo Gallego**

Mesmo com incidência da legislação ambiental restringindo o uso, a realidade territorial apresenta diversidade na sua forma e ocupação, onde a falta de políticas públicas é apenas um dos fatores que levam a irregularidade do solo, mas há também explícitos usos que se favorecem da deficiência de gestão da terra.

O município de Suzano apresenta 38 loteamentos considerados irregulares, ou seja, com pendências no processo de aprovação do projeto de loteamento junto a Prefeitura. Considerando não apenas os casos de loteamentos com irregularidades na aprovação, mas se incluirmos também os loteamentos com ocupação de área pública e parcelamentos de lotes não oficiais, o número da irregularidade aumenta muito mais e observa-se que a maior ocorrência de irregularidades se dá em áreas com restrições ambientais.



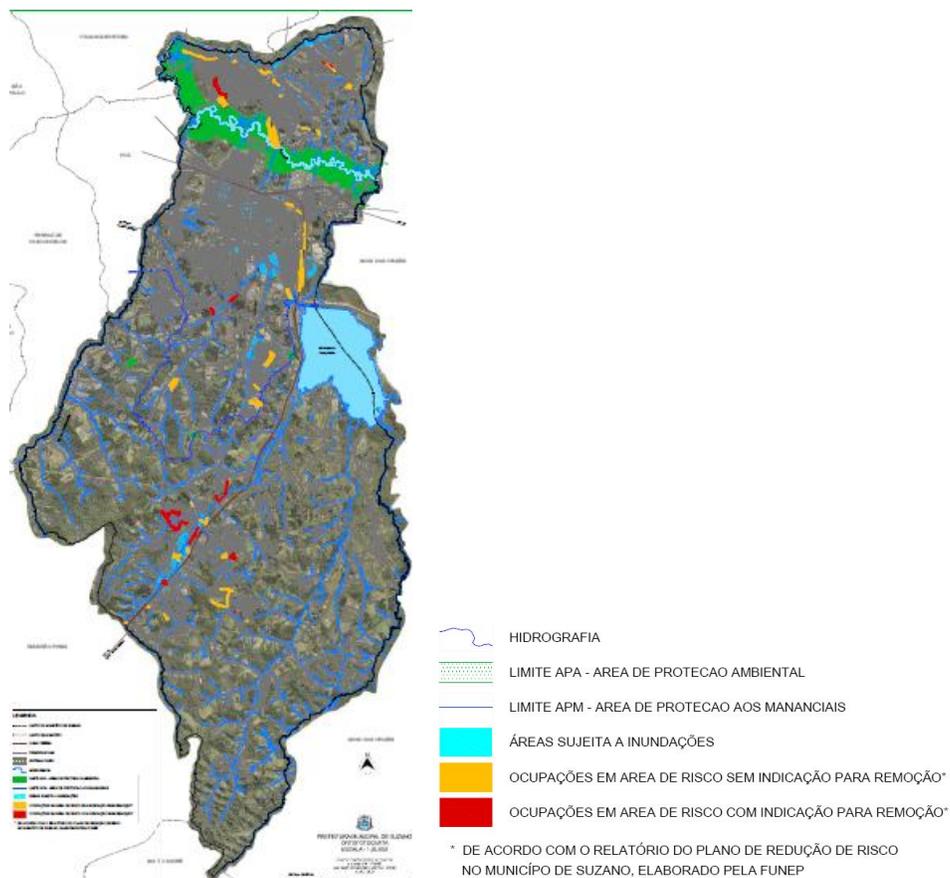
**Mapa 35: Ocupação de áreas públicas e particulares (ANEXO 40)**

**Fonte: Prefeitura Municipal de Suzano – Secretaria de Política Urbana, trabalhada por Consuelo Gallego.**

Assim, nota-se que a simples instituição de leis ambientais restringindo o uso e a ocupação do território não solucionou o problema da ocupação em áreas de proteção ambiental e não barrou o avanço do crescimento irregular em direção as áreas ambientalmente frágeis do município.

Nos últimos 15 anos, a população do município de Suzano cresceu 85.137 pessoas. Sendo que, em 1.996 o município possuía 180.740 habitantes e, de acordo com o IBGE a população em 2.005 aumentou para 272.452, atingindo em 2.009, 284.356 habitantes e, em 2011 tendo diminuído para 265.877 habitantes.

O município de Suzano apresenta 23 assentamentos precários, com cerca de 2.000 famílias em situação de risco, ou seja, encontra-se morando em encostas de morro ou beira de córregos e durante os meses de janeiro, fevereiro e março, quando ocorre maior incidência de chuvas, podem ocasionar inundações, desmoronamentos e solapamentos, pondo em risco essas famílias, que correspondem a aproximadamente 6.800 habitantes, conforme dados da Secretaria Municipal de Política Urbana.



**Mapa 36: Áreas de Risco sujeitas a inundações e risco geotécnico (ANEXO 41)**

**Fonte: Plano Municipal de Erradicação de Áreas de Risco e Plano Municipal de Macrodrenagem – Prefeitura Municipal de Suzano, trabalhada por Consuelo Gallego**

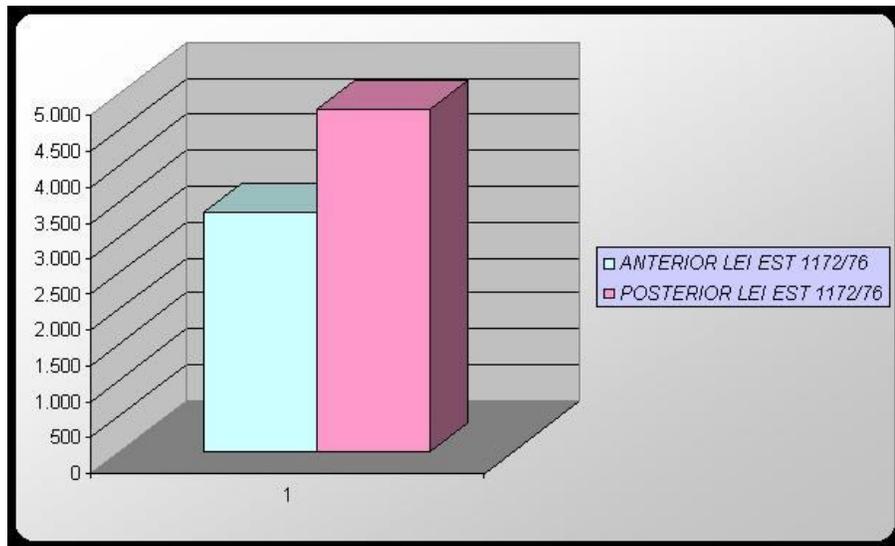
O crescimento da taxa populacional da cidade (2,94%) aliado à área protegida no território por legislação ambiental específica (80%) contribuiu para a elevação do valor de mercado da terra resultando em especulação imobiliária limitando o acesso a terra e a moradia pela população de baixa renda o que contribui para a ocupação de áreas vulneráveis como as de proteção ambiental, anteriormente ocupada apenas por chácaras.

Atualmente, a possibilidade de regularização jurídica e urbanística destes loteamentos inseridos em Área de Proteção aos Mananciais depende das datas de suas implantações, estando o município legalmente impossibilitado de intervir nos loteamentos implantados após 1.976 em virtude das restrições da lei estadual 1.172/76.

<b>Quadro Geral dos Loteamento Irregulares em ZPM / Período</b>			
<b>Ano de Implantação</b>	<b>Loteamento</b>	<b>lotes cad. imobiliário municipal</b>	<b>Ocupada m²</b>
1955	SANTA RITA, REC.		
1955	STA RITA DE CASSIO JD.	96	48.400
1956	SÃO LUIZ, JARDIM (*)	457	174.394
1956	AMAZONAS, JARDIM	147	54.584
1960	PALMEIRAS, PARQUE	530	
1962	BELEM, JARDIM	605	51.676
1963	CEREJEIRAS, PARQUE	279	487.071
1966	DORA, JARDIM	171	120.673
1974	RICA, VILA	1	36.367
1976	BUENOS AIRES, PARQUE	799	
1976	MIMOSA, JARDIM	47	122.583
1976	NOVA IPELANDIA, JARDIM (*)	215	121.000
<b>TOTAL ANTERIOR LEI ESTADUAL 1172/76</b>		<b>3.347</b>	<b>1.216.746</b>
1977	LAVRAS MIRIM, JARDIM	311	65.116
1977	PLANALTO, JARDIM	429	130.790
1979	ALTO DA BOA VISTA, JARDIM	152	72.647
1979	FATIMA, VILA	1035	484.000
1981	ANA ROSA, JARDIM (*)	538	126.593
1982	ITAMARACA, JARDIM	258	117.616
1982	PALMEIRAS, VILA REAL DAS	0	94.610
1982	SAMAMBAIA, PARQUE RES.	478	409.105
1983	BRASIL, JARDIM (*)	330	389.491
1983	IKEDA, JARDIM	659	262.520
1983	SÃO PEDRO, VILA (*)	125	48.400
1984	TRES AMÉRICAS, JARDIM (*)	7	50.170
1996	HEROISMO, PARQUE DO	282	114.054
1997	LAGO , JD DO	175	132.175
<b>TOTAL POSTERIOR LEI ESTADUAL 1172/76</b>		<b>4.779</b>	<b>2.497.288</b>
	ANA ROSA 2, JD.		
	BELÉM, JD. (PALMEIRAS)		
	ESPERANÇA, JARDIM (*)	36	
	NOVO HORIZONTE, JARDIM	20	64.645
	SANTA RITA DE CASSIA, JARDIM		
<b>TOTAL SEM INFORMAÇÃO</b>		<b>56</b>	<b>64.645</b>
(*) OCUPAÇÃO < 50%			

**Tabela 8: Loteamentos irregulares inseridos em área de proteção aos mananciais no distrito de Palmeiras de São Paulo**

**Fonte: Prefeitura Municipal de Suzano/ Secretaria de Política Urbana – "Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável"**

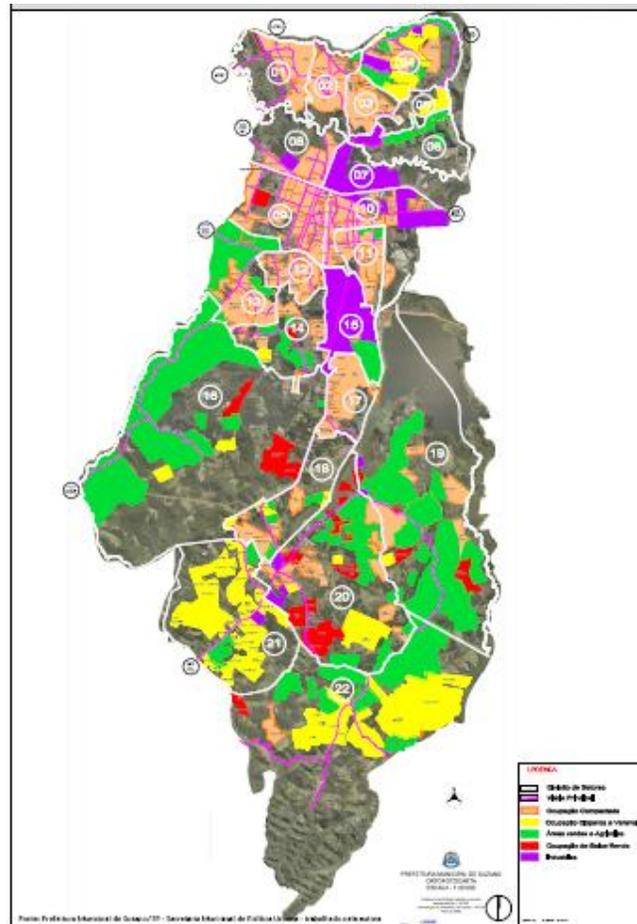


**Gráfico 10: Proporcionalidade de loteamentos inseridos em APM**  
**Fonte: Prefeitura Municipal de Suzano/ Secretaria de Política Urbana**

Talvez com a promulgação da lei específica se tenha a possibilidade de regular sobre o território protegido em virtude da municipalização do licenciamento e flexibilização dos índices urbanísticos para as áreas já consolidadas.

Ressalta-se a peculiaridade na forma de ocupação do território, que possui vasta área com restrições ambientais e disparidade na espacialização territorial caracterizada não só por população de baixa renda, mas também por chácaras de veraneio de alto nível econômico, chácaras de produção agrícola, indústrias e também moradias precárias como demonstrado no mapa 33.

Essa diversidade de uso e conformação do território resulta na necessidade de análise para cada área em particular, atentando para suas especificidades, que embora se tenha questões comuns quanto a irregularidade jurídica, carência de infraestrutura básica e serviços urbanos, essas áreas possuem características heterogêneas, que resultam em diferentes formas de atuação e necessidade de formulação de políticas públicas específicas para o enfrentamento da questão de forma efetiva.



**Mapa 37: Divisão de Setores e Forma Urbana (ANEXO 42)**

**Fonte: Prefeitura Municipal de Suzano/ SP – Secretaria Municipal de Política Urbana – trabalhado por Consuelo Gallego**

O território de Suzano apresenta contradições na tipologia e forma urbana, se por um lado reproduz situações de precariedade e exclusão territorial como abordado em análises explícitas em outras áreas ocupadas com restrições ambientais, conforme bibliografia correlata. Nota-se a existência de situações antagônicas, ocupações de renda mais abastada fazendo uso de regiões legalmente protegidas ambientalmente, apresentando também irregularidades jurídicas e urbanísticas.

Observa-se, ainda, que o sistema viário da região contribui na forma de ocupação e apropriação do território, resultando em uma maior concentração no eixo da rodovia Índio Tibiriçá e avançando sobre áreas com resquício de vegetação nativa, ainda existente na região.

É claro que não se pode pensar a produção habitacional e regularização fundiária, sem atentar para o território, que diretamente está protegido pela legislação estadual tanto na questão urbanística como ambiental. O sistema viário, como importante indutor do crescimento, deve atender aos interesses de mobilidade para a parcela maior da população que não tem meio de transporte próprio. Da mesma forma não é possível executar a política de saneamento ambiental sem ter a compreensão do território e a organização do sistema de saneamento e recursos hídricos. Ou seja, a interligação dos assuntos justifica a necessidade não somente de uma coordenação única para assuntos comuns como de modo a compatibilizar os projetos de grande alcance para o município e a região.

### **4.3 As políticas públicas na regulação do território**

A formulação de políticas públicas capazes de refletir na regulação do território é uma atribuição não só dos governos executivos, mas também do legislativo, judiciário e da sociedade civil.

Por razões diversas, o município de Suzano vem enfrentando o desafio de conviver com grandes obras estruturantes que mudarão o perfil da cidade e modificarão sobremaneira a ocupação do território. É inegável que ao cabo dos próximos cinco anos a cidade de Suzano poderá enfrentar graves problemas urbanísticos e ambientais caso não sejam adotadas importantes decisões de curto prazo.

A grande intervenção é a obra do Rodoanel que trará impacto no sistema viário da região comprometendo a mobilidade dos municípios de Poá, Suzano e Itaquaquecetuba, com reflexos inclusive no município de Mogi das Cruzes. O governo do Estado simplesmente descomprometeu-se com a realização de obras compensatórias ou mitigadoras destes impactos, que inclusive são de ordem ambiental tais como: supressão de vegetação, movimentação de grande quantidade de terra, aumento da poluição do ar e implantação de sistema viário lindeiro a corpos d'água.

Percebe-se uma dissonância entre os órgãos executores do Estado e os que realizam planejamento urbano e ambiental. Há necessidade de potencializar a participação do município nos seus órgãos de representação – CONDEMAT e subcomitê – de modo a abrir uma discussão importante no Conselho Metropolitano sobre os temas de interesse.

Uma importante parceria estabelecida ao longo dos anos foi construída com a SABESP. A partir da construção do processo participativo do Plano Municipal de Saneamento Ambiental foram estabelecidas bases para o contrato de programa que além do plano de investimentos e metas desta companhia para a cidade nos próximos 30 anos, também foram disponibilizados recursos para a recuperação de áreas degradadas, garantindo a continuidade do plano de erradicação de áreas de risco.

A reforma da estação de trem pela CPTM será um importante projeto de transformação do centro da cidade. Este projeto está inserido nas ações da operação urbana Orla Ferroviária que implica na realização de obras de remodelação da região central com a criação de alternativas que precisam de investimento importante do Governo do Estado. Aliado a isto a outra operação urbana – Expansão do Centro – está ligada diretamente também a liberação de recursos para compensação das obras de infraestrutura das obras viárias de mobilidade em execução na cidade.

No outro lado, há o Governo Federal que liberou investimentos de grande porte para o município. No entanto, há que se buscar maior transparência da Caixa Econômica Federal, órgão financiador da política, que imotivadamente retarda projetos importantes para urbanização de vários setores do município.

Estes exemplos e outros mais – como a duplicação dos dutos da Petrobrás e a segregação das linhas férreas – potencializam o município e viabiliza o crescimento em diversos setores, especialmente, o de logística.

No entanto, somente crescer não basta. Não se pode perder de vista a importância ambiental que Suzano possui para a região, sobretudo para a produção de água. Há de se buscar um desenvolvimento equilibrado e conduzido de forma a garantir a sustentabilidade ao longo dos anos deve ser perseguido de modo a garantir a cidade para todos.

O desenvolvimento e implementação de políticas públicas é uma relação de vários atores, que discutem, cobram, executam, fiscalizam, exercem seus papéis de cidadãos envolvidos no processo de construção das cidades.

*“Pensar que um desses moradores da periferia é um pobre explorado, incapaz de entender a própria situação da sociedade nacional e urbana em que vive, só prova a ingenuidade pretenciosa do pensador.” (SANTOS, 1980, in MARICATO, 2011 - p.116)*

Ocorre que há muitos programas e leis que subsidiam a regulação do território, no entanto é fato que a sua efetiva aplicação depende de vontade política dos gestores públicos e envolvimento da população de uma forma geral.

#### **4.3.1.1 Planos Municipais**

O município de Suzano/ SP, por sua vez, tenta avançar propondo planos municipais capazes de auxiliar na regulação do território e promoção de políticas públicas de desenvolvimento.

O Plano Diretor de Suzano, elaborado em 2004, incorporou os instrumentos previstos no Estatuto das Cidades, porém remete a sua aplicação a leis específicas, consequentemente instrumentos como IPTU progressivo, outorga onerosa, direito de preempção, estudo de impacto de vizinhança, entre outros ainda não saíram do papel. Em 2006 foi proposta uma revisão do plano vigente que após quatro anos de disputa política foi rejeitado pela câmara de vereadores, os quais se favorecem da promoção de leis complementares pontuais para a alteração da lei de uso e ocupação do solo, transformando-a em uma “colcha de retalhos”, mas incapaz de propor questões que auxiliem na regulação do território de forma abrangente, apenas pontos de interesse específico.

Aliado ao debate do Plano Diretor, de nortear o desenvolvimento da cidade, não se pode deixar de observar que a lei de uso e ocupação e parcelamento do solo<sup>97</sup> do município de Suzano é datada de 1996 e, não obstante a sua importância na época de sua aprovação, com certeza, dezesseis anos após a sua promulgação a lei está ultrapassada, visto que após a sua edição foi aprovado o Estatuto das Cidades, a lei que cria o Programa de Assistência Técnica Gratuita, a Lei que cria o Programa Minha Casa Minha Vida, a revisão do Código Florestal, entre outras.

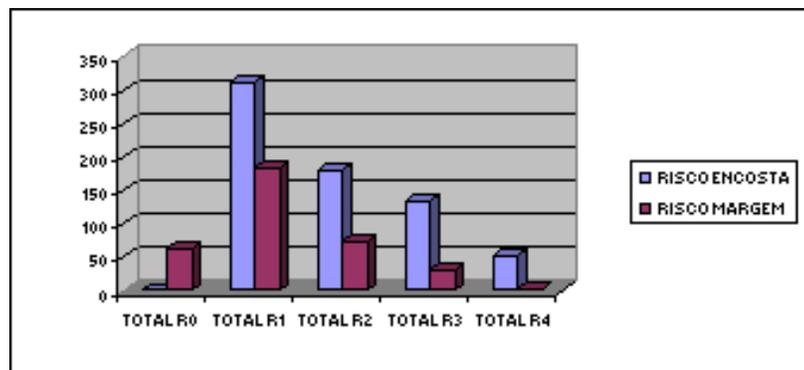
Diante de uma disputa política intensa no município, uma forma presente de tentar propor diretrizes que possam auxiliar no desenvolvimento de políticas públicas, embora muitos sejam exigidos em virtude de habilitação para programas federais, é a elaboração de planos municipais, os quais auxiliam no diagnóstico de questões importantes a serem enfrentadas pela administração municipal.

---

<sup>97</sup> Lei Complementar Municipal 25/96 que dispõe sobre a divisão do território do município em zonas de uso, regula o parcelamento e a ocupação do solo, dispõe sobre imóveis e as edificações em geral, e dá outras providências. E suas complementações.

O Plano Municipal de Erradicação de Áreas de Risco, elaborado em 2006, culminou na parceria entre Estado e Município, disponibilizando unidades habitacionais construídas pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do governo do Estado (CDHU). Estas unidades encontravam-se prontas e desocupadas desde 2005, porém somente começaram a ser entregues à população cadastrada em situação de risco em dezembro de 2008, sendo a liberação das unidades lentamente disponibilizada ao município. O Plano Municipal de Erradicação de Áreas de Risco culminou na aprovação de uma Lei Municipal que possibilita ao município o pagamento de aluguel social para a população residente em áreas de risco, que mais tarde foi alterada incluindo a possibilidade de atendimento para família em situação de vulnerabilidade social.

Contudo, o município identificou um número maior de áreas em situação de risco geotécnico considerado baixo (R1).



Dentre as ações desenvolvidas pelo município de erradicação de áreas de risco destacam-se obras de urbanização de assentamentos precários que, minimamente, conseguiram equacionar os problemas existentes.



**Imagem 6: Projeto de Urbanização Vila Real - 2008**  
Fotografia: Consuelo Gallego



**Imagem 7: Projeto de Urbanização Jardim Graziela – 2008**  
Fotografia: Consuelo Gallego



**Imagem 8: Demarcação Urbanística Ramal São José – 2010**  
Fotografia: Consuelo Gallego



**Imagem 9: Projeto Lote Urbanizado – 2012**  
Fonte: Prefeitura Municipal de Suzano – Secretaria de Política Urbana  
Fotografia: Consuelo Gallego

Não obstante ao reassentamento das famílias em situação de risco em unidades habitacionais da CDHU (2008 – 2010), o município não executou obras de recuperação das áreas desocupadas a fim de dar uso ao local e coibir novas ocupações em situação de risco.

A ação desenvolvida para o reconhecimento e legitimação de áreas ocupadas, o município elaborou o Programa Melhor Agora (2006 – 2012), que possibilitou o reconhecimento e a legitimação da posse em áreas públicas ocupadas, resultando na concessão especial de uso para fins de moradia (CUEM), no entanto nenhum desses títulos fora efetivamente registrado. As ações passaram a ser isoladas com a elaboração de planos e projetos pontuais de regularização urbanística e jurídica, mas enfrenta dificuldades com o cartório de registro de imóveis.

Títulos entregues em 2006		Títulos entregues em 2008	
Área ocupada	nº de títulos	Área ocupada	nº de títulos
•Jardim Alterópolis	49	•Jardim Alto da Boa Vista	9
•Jardim Carmem	36	•Jardim Dora	6
•Jardim Colorado	118	•Jardim Novo Horizonte	22
•Jardim Gardênia Azul	14	•Jardim Belém (Palm.)	48
•Jardim Leblon	37	•Jardim Itamaracá	3
•Jardim Leymar	15	•Jardim Planalto	54
•Jardim Maneira	46	•Jardim Ana Rosa (Palm.)	10
•Jardim São Luiz	39	•Jardim do Lago	6
•Jardim Varan	91	•Parque Palmeiras	25
•Cidade Miguel Badra	464	•Recreio Bela Vista	6
•Vila Laura	78	•Jardim Amazonas	3
<b>TOTAL</b>	<b>987</b>	•Jardim Santa Rita de Cássia	7
		•Jardim Brasil	25
		•Jardim Ikeda	89
		•Vila Maluf	16
		•Parque Maria Helena	16
		•Cidade Boa Vista (Itapeti)	9
		•Cidade Boa Vista (Jaguari)	41
		•Miguel Badra –Gleba 6	35
		•Jardim Cacique	84
		•Jardim Luella	80
		<b>TOTAL</b>	<b>594</b>
		Áreas tituladas após obra de urbanização em 2008	
		Área ocupada	nº de títulos
		•Vila Real	72
		•Jardim Graziela	16
		<b>TOTAL</b>	<b>88</b>

**Tabela 9: Quadro Geral das Áreas Públicas Tituladas**  
**Fonte: Secretaria Municipal de Política Urbana – 16/10/2010.**

Foi elaborado, também, o Plano Municipal de Regularização Fundiária (2007) que identificou no município os loteamentos com irregularidades jurídicas e urbanísticas. O Plano Municipal de Regularização Fundiária objetivava traçar um panorama da situação real dos loteamentos no município, qual o tipo de documentação existente, qual o tipo de irregularidade encontrada, as condições de

infraestrutura e as possibilidades de regularização jurídica e urbanística, bem como os instrumentos que pudessem viabilizar as ações de regularização.

Apesar de o Plano ter contribuído para a identificação de áreas e loteamentos irregulares (mapa 36), o Plano traz a intenção de regularizar áreas que não foram implantadas. Estes loteamentos não tiveram continuidade no processo de aprovação, nem tão pouco foram parcelados ou vendidos a terceiros. Embora não se tenha sinalização de prosseguimento ao processo de aprovação e implantação do loteamento, a indicação que se teve no Plano é que o processo deveria ser concluído.

A política de regularização fundiária no município esbarrou em diversos obstáculos e findou em estagnação dos processos. Atualmente são dois os processos, Ramal São José e Vila Fátima, encaminhados para o cartório de registro de imóveis de Suzano que não reconhece a legitimação do ato e esbarra em burocracias cartorárias para a concretização dos direitos da população. O instituto utilizado em ambos os casos é a “Demarcação Urbanística”, criado pela Lei que criou o Programa Minha Casa Minha Vida e, demarca a área a ser objeto de intervenção de regularização jurídica e urbanística.

Em ambos os casos as obras de infraestrutura, cadastramento social e levantamento documental e planialtimétrico já foram realizados, aguardando o registro da área demarcada conforme projeto apresentado e a finalização do processo de legitimação da população.

Destaca-se o Programa Minha Casa Minha Vida, em curso desde 2009. Este programa foi gestado no âmbito do governo federal contando com a colaboração de diversos atores sociais, mesmo que hoje se reconheça que a sua efetividade não foi completa no quesito da reforma urbana e erradicação do déficit habitacional. Buscou inicialmente uma resposta à crise econômica que se avizinhava.

Por mais que se tenham ressalvas em relação à gestão do programa MCMV, há de se considerar que o programa habitacional atentou para a população com renda familiar de até três salários mínimos e moradores de áreas de risco, fornecendo subsídios para a aquisição da moradia. No entanto, a pretensão de que os empreendimentos fossem construídos em terra dotada de infraestrutura resultou na reprodução de modelos em áreas periféricas, visto que não foi normatizada a localização dos empreendimentos. E embora o programa tenha criado um capítulo específico para a regularização fundiária, não se democratizou a terra, nem tão pouco se efetivaram ações de regularização de assentamentos precários. Há de se

observar, ainda, que a grande maioria dos projetos apresentados e contratados pela Caixa Econômica Federal foram destinados às famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos e não a população de baixa renda como se anunciava.

O Programa Minha Casa Minha Vida foi regulamentado no município, acreditava-se que pudesse minimizar o déficit habitacional, no entanto, apenas dois projetos se viabilizaram, até o presente, para a população com renda até três salários mínimos, onde estão prevista a entrega de 756 unidades habitacionais até maio de 2013 e outros três empreendimentos, um em fase inicial de obra e outros dois ainda em fase de aprovação no órgão financiador.

Há ainda a articulação com o movimento de luta pela moradia em parceria com a Prefeitura Municipal de Suzano, que estão tramitando junto a Caixa Econômica Federal três projetos de construção de moradias em sistema de autogestão.

A lei federal 11.888 aprovada no ano de 2008 que garante o direito a arquitetura gratuita a todos, apenas conseguiu sua regulamentação no município em 2011, todavia em conjunto com a aprovação da lei municipal que recepção a lei federal, foram decretados procedimentos específicos na tentativa de desburocratizar o processo de aprovação, objetivando a orientação e o acompanhamento técnico da execução da obra de acordo com o projeto de arquitetura elaborado e não apenas a burocracia da aprovação do projeto. Apesar de o município ter iniciado o programa municipal nos moldes da legislação federal, enfrenta dificuldades na questão ambiental, visto que a edificação em áreas protegidas é de competência dos órgãos estaduais e pré-conceitos arraigados pelos técnicos da área de arquitetura em propor e acatar alternativas habitacionais diferentes do padrão modernista, independente de que lado do balcão esteja.

Foi elaborado, ainda o Plano Municipal de Saneamento Ambiental concomitante ao Plano Municipal de Macrodrenagem (2008), tendo o primeiro apontado a necessidade de ampliação dos serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto e o segundo a necessidade de construção de piscinões para amortecimento das águas pluviais.

O Plano Municipal de Macrodrenagem indicou que um dos piscinões deveria ser construído no centro da cidade, e talvez essa não seja a melhor alternativa, visto que o centro da cidade situa-se na planície fluvial do rio Tietê e há alternativas de engenharia para equacionar problemas de drenagens em centros urbanos além da

construção de piscinões, que embora tenha sido indicado pelo Plano de Macrodrenagem há de se rever o conceito.

A elaboração do Plano de Saneamento Ambiental apontou para a necessidade de rever a política de saneamento municipal e norteou a discussão da renovação do contrato de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto com a concessionária local. A revisão do convênio com a Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo – SABESP reverteu ao município à recuperação de áreas de risco e a ampliação do sistema de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto, inclusive em área com fragilidades ambientais, com o foco na universalização do saneamento.

E por fim o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social foi finalizado em 2011, e constatou a inexistência de terra pública para a promoção de políticas públicas de habitação social, no entanto identificou valores e tempo para equacionar o déficit habitacional. No entanto é pouco provável que o déficit habitacional seja equacionado, visto que a cidade é dinâmica e os números não são estáticos.

<b>Cenário 1</b>			
Manutenção dos valores aplicados (previsão PPA 2010-2011)			
Fonte	Despesa anual	Custo da demanda	Tempo em anos
Habitação	R\$ 4.400.000,00	R\$ 346.375.754,80	79

<b>Cenário 2</b>			
Infraestrutura e produção habitacional, mantendo os valores aplicados (previsão PPA 2010/2011)			
Fonte	Despesa anual	Custo da demanda	Tempo em anos
Infraestrutura	R\$ 9.842.328,85	R\$ 51.767.138,80	5,2
Habitação	R\$ 4.400.000,00	R\$ 294.608.616,00	67

<b>Cenário 3</b>			
Infraestrutura e produção habitação, destinando 1 % da arrecadação geral para habitação - considerando que este valor represente 20% do total investido em habitação.			
Fonte	Despesa anual	Custo da demanda	Tempo em anos

Infraestrutura	R\$ 9.842.328,85	R\$ 45.967.368,39	5
Habitação municipal	R\$ 2.711.891,65	R\$ 294.608.616,00	22
Estadual e federal	R\$ 10.847.566,59		

**Tabela 10: Cenários de necessidades econômicas para equacionar o déficit habitacional.**  
**Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social – Prefeitura Municipal de Suzano –**  
**Secretaria de Política Urbana**

Mais do que planos e programas, é necessário propor ações que efetivamente contribuam no desenvolvimento urbano. Sob esta ótica o município começa a avançar, estabelecendo convênios e parcerias com empresas que interferem diretamente no desenvolvimento urbano e requerendo compensações das empresas que usufruem do espaço e, muitas vezes, acabam segregando o território.

O grande desafio da gestão pública é conseguir aplicar os instrumentos urbanísticos dispostos no Estatuto das Cidades e incorporados pelo plano diretor local, bem como citado nos demais planos desenvolvidos pelo município, de modo a fomentar o crescimento harmônico entre as questões urbanísticas, ambientais e sociais, a fim de garantir o direito à cidade.

Contudo, ainda hoje, os benefícios decorrentes da urbanização das cidades são apropriados pelo mercado imobiliário, incentivando a especulação de grandes áreas e impossibilitando a execução de obras públicas, ou mesmo a implantação de equipamentos públicos diante do alto custo das desapropriações, visto que não se tem no município uma política de democratização da terra. Com o incremento de tributação sobre terrenos vazios e ociosos, a instituição da contribuição por melhoria, o município poderia começar um processo de justiça social e construir uma cidade mais equânime.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

### 5.1 Conclusões

As áreas ambientalmente protegidas por não ser objeto de interesse do mercado formal mostram-se oportunas para aqueles que têm dificuldades em acessar o mercado para aquisição de sua moradia. Por meio de uma urbanização precária, carente de infraestrutura básica e serviços urbanos, o sujeito, sem recurso econômico para entrar no mercado formal, encontra uma opção de ficar na cidade, sem, contudo, usufruir dos benefícios da cidade legal.

A percepção que se acaba criando das terras públicas ou de terras particulares de interesse ambiental é que se trata de um bem que é simultaneamente de todos e de ninguém. Já as terras privadas passíveis de urbanização têm a propriedade garantida pela legislação. O processo de criar a cidade lida com estes diferentes contextos fundiários onde se identificam vários agentes envolvidos e que têm interesses contraditórios, são eles: proprietários de glebas, comerciantes de material de construção, corretores de imóveis, líderes comunitários, cabos eleitorais e políticos. Todos procurando seus próprios interesses, o bem individual.

Como intervir nesse processo? As ocupações em áreas de interesse ambiental afligem a sociedade, seja pela desvalorização das terras do entorno ou pelos riscos sociais envolvidos. O poder público se exime de sua responsabilidade, conseguindo apenas reforçar a exclusão daqueles que deveriam ser parte dos beneficiários no princípio do direito à cidade.

Estão ocorrendo mudanças e avanços legais no trato do uso e ocupação do solo visando, não somente, a regularização de assentamentos irregulares e informais, como a democratização da cidade. Esta mudança, iniciada a partir da Constituição Federal de 1988, a Carta Cidadã, traz reflexos na legislação urbanística e na legislação ambiental.

Há de se considerar a dificuldade da aplicação conjunta e articulada de políticas públicas na regulação do território, tanto urbanística, quanto ambiental. Sua aplicação garantiria o direito à cidade, à moradia e a um ambiente saudável, merecendo a atenção dos gestores públicos e de toda a sociedade. Entretanto é, justamente, na articulação das políticas públicas ligadas ao urbanismo e ao meio ambiente, que se possibilitará a garantia de direitos.

Foi necessário expor o papel de cada ente federado, suas competências legais e divergência legislativa, para compreender que a questão não está pautada na regularização fundiária especificamente, mas na garantia do direito fundamental à moradia, do direito à cidade que tem importância urbana, ambiental e social. Neste sentido, a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda tornam-se instrumentos para a democratização da cidade e garantia desses direitos, previstos na Constituição Federal e reafirmados no Estatuto das Cidades.

Nota-se que tanto a legislação urbanística quanto a legislação ambiental tem suas especificidades e que ambas objetivam garantir os direitos do cidadão sob a perspectiva atinente a sua matéria. Cabe, portanto aos gestores de direito a articulação entre as políticas urbanas e ambientais, ou resultará na omissão por parte dos entes federados, que confundem competências legais e administrativas, tornando a lei inócua e instaurando um grande impacto urbano, ambiental, social e econômico.

As ações de regulação do solo devem ser efetivas e não pautadas apenas em um único instrumento para o enfrentamento da irregularidade jurídica, urbanística e social, uma vez que a cidade é extremamente dinâmica e produzida a partir das relações sociais. É necessário garantir a população o acesso à terra urbana e infraestruturada, de forma a resguardar a qualidade ambiental ao mesmo tempo em que se promova oferta de moradia.

Faz-se necessário compreender as especificidades de cada área, analisar caso a caso e, então, traçar diretrizes que possam equacionar as questões que são específicas de cada região, visto que a cidade é dinâmica e o processo de produção do espaço depende da relação de vários atores sociais.

Não mais se é possível analisar o território de forma descontextualizada da realidade local, pois há interferências urbanísticas, ambientais e sociais que ultrapassam os limites administrativos. As diretrizes de políticas urbanas apontam para a garantia institucional dos direitos constitucionais fundamentais, que nem sempre são respeitados pelos órgãos gestores.

Normalmente, ações de regularização jurídica e urbanística são delegadas a segundo plano, pois muitas vezes, são conflitantes frente a interesses particulares, visto que a questão fundiária, ainda não foi resolvida e os instrumentos de democratização da cidade permanecem no âmbito da legislação e não realmente concretizados.

Qual será o meio de promover a construção de políticas públicas que apontem para ações de regularização jurídica, urbanística e social, como meio de reverter o quadro de exclusão sócio espacial?

Provavelmente este trabalho não responderá a essa pergunta e, nem tão pouco pretende esgotar o assunto, pois reconhece os inúmeros conflitos existentes na cidade dificultando a aplicação do princípio da função social da cidade considerando os aspectos urbanísticos e ambientais.

Ainda, há muito a se avançar, no entanto, por meio de uma construção empírica, na análise do município de Suzano, pretendeu-se compreender e contribuir de forma a possibilitar alterações na realidade territorial e, assim, buscar a efetivação de direitos e a democratização da cidade.

O estudo de caso, município de Suzano, demonstra a dificuldade de construção e adequação das políticas públicas ao território. Entretanto apresenta também ações que procuraram deslocar ou rearticular a composição de forças entre os agentes que transformam a cidade. A experiência demonstra que o mercado não tem a capacidade de equilibrar as forças contraditórias gerando uma cidade segregada e para poucos. O processo de construção de políticas públicas, que também não estão isentas de atenderem as demandas do mercado, parece ser um caminho repleto de contradições, entretanto, quando se considera a realidade sócio territorial, este caminho tem potencial para transformar a realidade e incluir sujeitos destituídos do direito a cidade. Nenhum caminho é certo. Nenhum processo garante o produto, mas pode equilibrar forças.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### 6.1 Bibliografia Consultada

AB'SÁBER, Aziz Nacib. **Do Código Florestal para o Código da Biodiversidade**. São Paulo. 2011.

ACSELRAD, Henri (org.); Prefácio de Henrique Rattner. **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Coleção espaços do desenvolvimento, Rio de Janeiro, DP&A Editora e CREA-RJ, 2001, 240 p.

ACSELRAD, Henri et all. **O que é justiça ambiental**. Editora Garamond. Rio de Janeiro. 2008.

AFONSO, Miguel Reis. **Os comitês de bacia hidrográfica e a possibilidade de construção de políticas públicas de assentamento e recuperação ambiental. O Sub-Comitê Alto Tietê Cabeceiras como referência**. Dissertação de Mestrado, FAUUSP. São Paulo. 2008.

ALVES, Alaôr Caffé. **Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas Dimensões Constitucionais da Organização do Estado Brasileiro** – Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, edição especial em comemoração aos 10 anos da Constituição Federal – setembro 1998.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **As Constituições Brasileiras, o Federalismo e o Meio Ambiente** – in Federalismo e Competências Ambientais no Brasil – Lumen Juris. 2007.

ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando conceitos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011

AZEVEDO, Suami Paula de. **Suzano Estrada Real – roteiro emocionado da minha cidade** – Edição Empresa Jornalística e Editorial do Alto Tietê Ltda – Suzano/ SP. 1994.

BALTRUSIS, Nelson. **A dinâmica do mercado imobiliário informal na RMSP: um estudo de caso nas favelas de Paraisópolis e Nova Conquista**, dissertação de mestrado apresentada à PUC Campinas. Campinas, 2000, capítulo I, p. 16-52.

BERCOVICI, Gilberto. **O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa**. Revista Jurídica, Brasília, v. 10, n. 90, Ed. Esp., p.01-18, abr./maio, 2008.

BLAY, Eva Alterman. **Eu não tenho onde morar, vilas operárias na cidade de São Paulo**. São Paulo: Nobel, 1985.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil, arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 5ª edição - São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

BONDUKI, Nabil. **Sustentabilidade e reforma urbana na Rio+20**. São Paulo, 2012. Disponível em: [http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=20299](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=20299) – 08/06/2012.

BOTELHO, R. G. M.; SILVA, A. S. In: Antonio Carlos Vitte; Antonio José Teixeira Guerra. (Org.). **Reflexões sobre a Geografia Física Brasileira**. 3 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008, v. , p. 153-192.

BRASIL. Estatuto da Cidade (2002). **Estatuto da Cidade: guia para a implementação pelos municípios e cidadãos: Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana**. 3ª edição – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

BUENO, Laura Machado de Mello. **O Tratamento Especial de Fundos de Vale em Projetos de Urbanização de Assentamentos Precários Como Estratégia De Recuperação Das Áreas Urbanas**. Em: *ANAIS I: Seminário Nacional sobre Regeneração Ambiental das Cidades Águas Urbana*. Rio de Janeiro, 5 a 8 de dezembro de 2005.

BUENO, Laura Machado de Mello. **Reflexões sobre o futuro da sustentabilidade urbana a partir de um enfoque socioambiental**. Cadernos MetrÓpole (PUCSP), v. 19, p. 99-122, 2008.

COSTA, Luiz Augusto Maia. **O Ideário Urbano Paulista na Virada do Século - o engenheiro Theodoro Sampaio e as questões territoriais e urbanas modernas (1886-1903)**. São Carlos: RiMa, FAPESP, 2003.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais e Lutas pela Moradia**. 1a. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1991. v. 1. 191 p.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Os (Des) caminhos do conceito de Natureza**. In *Os (Des) caminhos do Meio Ambiente*. 15º edição. São Paulo; Contexto, 2011

DEÁK, Csaba e SCHIFFER, Sueli Ramos (organizadores). **O Processo de Urbanização no Brasil**. 1ª ed. 1ª reimpr. São Paulo, Editora Universidade de São Paulo, 2004.

FERNANDES, Edésio. (Org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERNANDES, Edésio e ALFONSIN. Betânia (Orgs.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2003.

JORGE, Janes. **A pesca na cidade de São Paulo, 1890-1940**. *Histórica* (São Paulo. Online), v. 14, p. 1, 2006.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**, São Paulo: Annablume, 2005.

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

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro Editora, 2008 – 2ª reimpressão 2010.

LEONE, Simone [et al.] Prefácio de Suami Paula de Azevedo. **Memórias de Suzano: histórias e fotos de todos os tempos , do vilarejo à cidade grande**. Suzano/ SP, Diário do Alto Tietê, 1ª edição, 2009.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. Brasil. Malheiros Editores: 2003.

MALDONADO COPELLO, María Mercedes. ¿Es posible anticiparse a la urbanización informal?: Reflexiones a partir de la Operación Urbanística Nuevo Usme, Bogotá, y del Macroproyecto Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo, Pereira (Colombia) IN: LARANGEIRA, Adriana. **Regularización de Asentamiento Informales en América Latina**. Cambridge, EUA. CD Lincoln Institute of Land Policy, 2007. p. 324-343.

MARICATO, Ermínia. **O Impasse da Política Urbana no Brasil**. Petrópolis/ RJ, Editora Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades – alternativas para a crise urbana**. Petrópolis/ RJ, Editora Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia. **Moradia social e meio ambiente**. Sinopses, São Paulo, n. 35, p. 54-69, 2001.

MARTINS, José de Souza. **O Cativo da Terra**. São Paulo: Editora Contexto, 2010.

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

MEYER, Regina Maria Prosperi. GROSTEIN, Marta Dora, **A Leste do Centro – territórios do urbanismo**. São Paulo, Imprensa Oficial, 2007.

MONBEIG, Pierre. **Pioneiros e fazendeiros de São Paulo**. Editora Hucitec – Polis. São Paulo, 1998.

MORALES-SCHECHINGER, Carlos. **Algunas Reflexiones sobre el Mercado de Suelo Urbano**. México. Lincoln Institute of Land Policy. 2007. p. 17.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Municipal, abordagens teóricas e práticas** – Belo Horizonte, Editora Fórum – 2010, p 160.

OLIVEIRA, Francisco de. **O Estado e o Urbano no Brasil**. São Paulo, Revista Espaço e Debates nº6, jun.-set 1982, p. 36 – 54.

ROLNIK, Raquel, (coord.). **Regulação urbanística e exclusão territorial**. São Paulo, Polis, 1999.

ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei – legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo, Studio Nobel: FAPESP, 2003.

SAES, Flávio Azevedo Marques de. **As ferrovias de São Paulo 1870 – 1940**. São Paulo, Editora Hucitec / INL, 1981.

SANTOS JR., Orlando Alves dos e MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Letra Capital Editora e Observatório das Metrôpoles – IPPUR/ UFRJ, Rio de Janeiro – 2011.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**, HUCITEC, São Paulo, 1994.

SANTOS, Milton. **Metamorfose do Espaço Habitado: Fundamentos Teóricos e Metodológicos da Geografia**, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sérgio Buarque de Holanda e essa tal de "cordialidade"**. Ide (São Paulo) [online]. 2008, vol.31, n.46, pp. 83-89. ISSN 0101-3106.

SILVA, Jonathas M. P. **Esfera de vida pública e sua relação com a esfera privada na qualificação dos sistemas de espaços livres de edificação**. In: TÂNGARI, Vera R.; ANDRADE, Rubens de; SCHLEE, Mônica B.. (Org.). **Sistemas de espaços livres: o cotidiano, apropriações e ausências**. 1ª ed. Rio de Janeiro: PROARQ UFRJ, 2009, v. 1, p. 114-124.

\_\_\_\_\_. **Habitação de Interesse Social e as Legislações Municipais da Região Metropolitana de Campinas**. Ambiente Construído, v. 11, p. 55-71, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro** – Edição Eletrônica Letra por Letra Studio – Janeiro/2008 – 5ª edição revista e atualizada.

SMOLKA, Martim O. **Regularização da Ocupação do Solo Urbano: O problema que é parte da solução, a solução que é parte do problema.** IN: Betânia; FERNANDES, Edésio. A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 485.

FIGUEIREDO, Fabiano Eduardo Lagazzi (org.). **Painel da Qualidade Ambiental 2011.** São Paulo: SMA/ CPLA, 2011.

SOMEKH, Nadia. **Projetos Urbanos e Estatuto da Cidade: limites e possibilidades.** ARQUITEXTOS, PORTAL VITRUVIUS 097.00 ano 09, jun 2008. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.097/131>

VICTORINO, Valério Igor P. **Uma Visão Histórica dos Recursos Hídricos na Cidade de São Paulo.** RBRH - Revista Brasileira de Recursos Hídricos Volume 7 n.1 Jan/Mar 2002, 51-68

VILLAÇA, Flávio. **Reflexões Sobre as Cidades Brasileiras.** São Paulo, Studio Nobel, 2012.

TUCCI, Carlos Eduardo Morelli. **ÁGUA NO MEIO URBANO.** p. 399-431, *in* REBOLÇAS, Aldo da Cunha, BRAGA, Benedito e TUNDISI, José Galizia (orgs.). **ÁGUAS DOCES NO BRASIL – Capital Ecológica, Uso e Conservação.** São Paulo: Escrituras Editora e Distribuidora de Livros Ltda, 2006.

## **6.2 Legislação e normas consultadas**

Lei Estadual 898, de 18 de dezembro de 1975 de São Paulo

Lei Estadual 1172, de 17 de novembro de 1976 de São Paulo

Lei Federal 6.766, de 19 de dezembro de 1979

Lei Estadual 5.598, de 06 de fevereiro de 1987 de São Paulo

Lei Federal 10.257, 10 de julho de 2001

Lei Federal 11.977, de 07 de julho de 2009

Resolução CONAMA nº 303, de 20 de março de 2002

Resolução CONAMA Nº 369, DE 28 de março de 2006

## **6.3 Sítios consultados**

[www.ambiente.sp.gov.br](http://www.ambiente.sp.gov.br)

[www.ana.gov.br](http://www.ana.gov.br) - acessado em 28/03/11

[www.cartamaior.com.br](http://www.cartamaior.com.br)

[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)

[www.emplasa.sp.gov.br](http://www.emplasa.sp.gov.br)

[www.forumreformaurbana.org.br](http://www.forumreformaurbana.org.br)

[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

[www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)

[www.mochileiros.com](http://www.mochileiros.com)

[www.onu.org.br](http://www.onu.org.br)

[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

[www.planalto.gov.br/revistajuridica](http://www.planalto.gov.br/revistajuridica)

[www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br)

[www.suzano.sp.gov.br](http://www.suzano.sp.gov.br)

**7 ANEXOS**



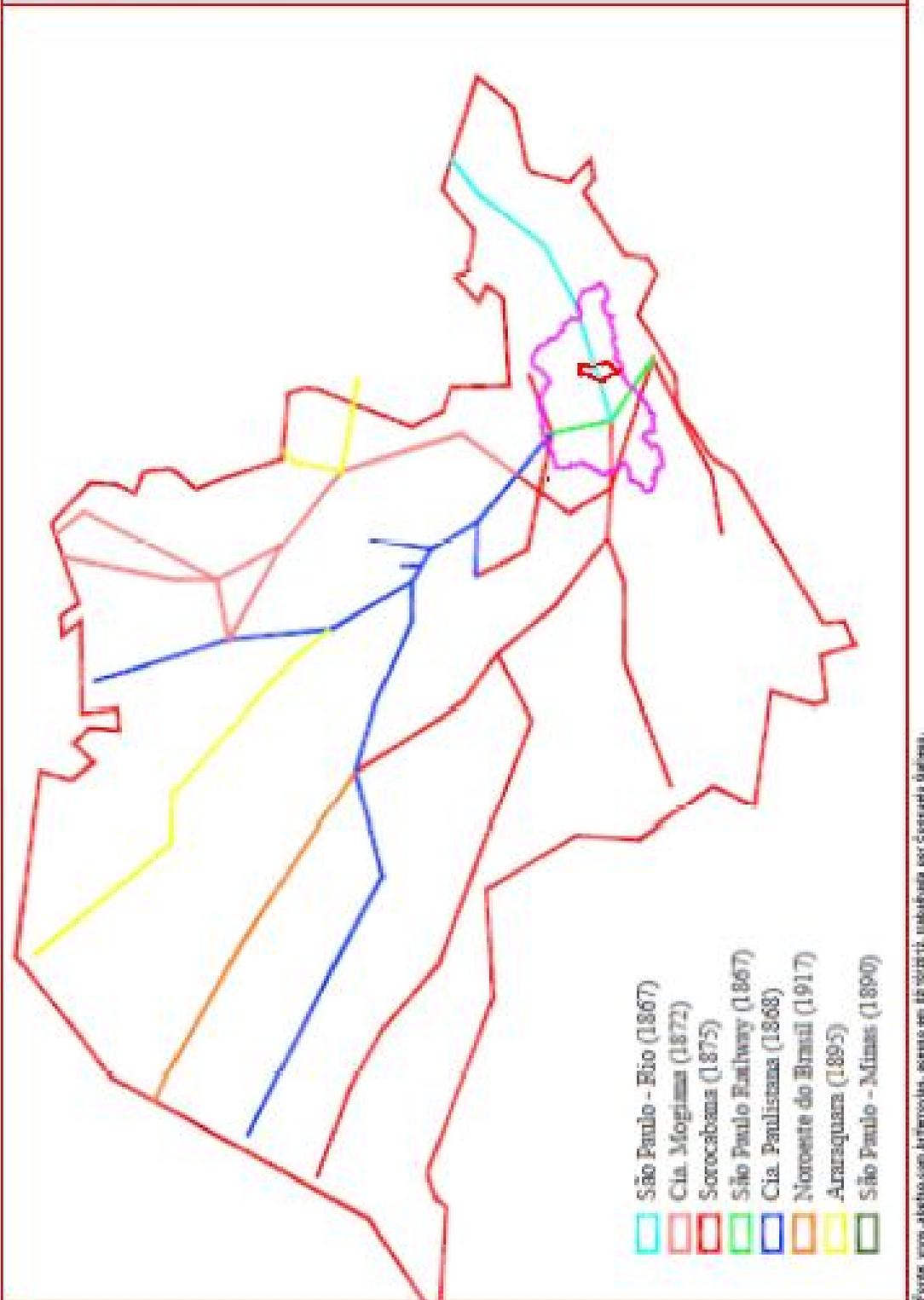


**Anexo-03:** Ampliação do trecho de localização da região do Alto Tiête.

No destaque o município de Suzano, entre os Municípios de Mogi das Cruzes (Boigy), Itaquaquecetuba (Taquaquecetuba) e Guarulhos (Guaruis).

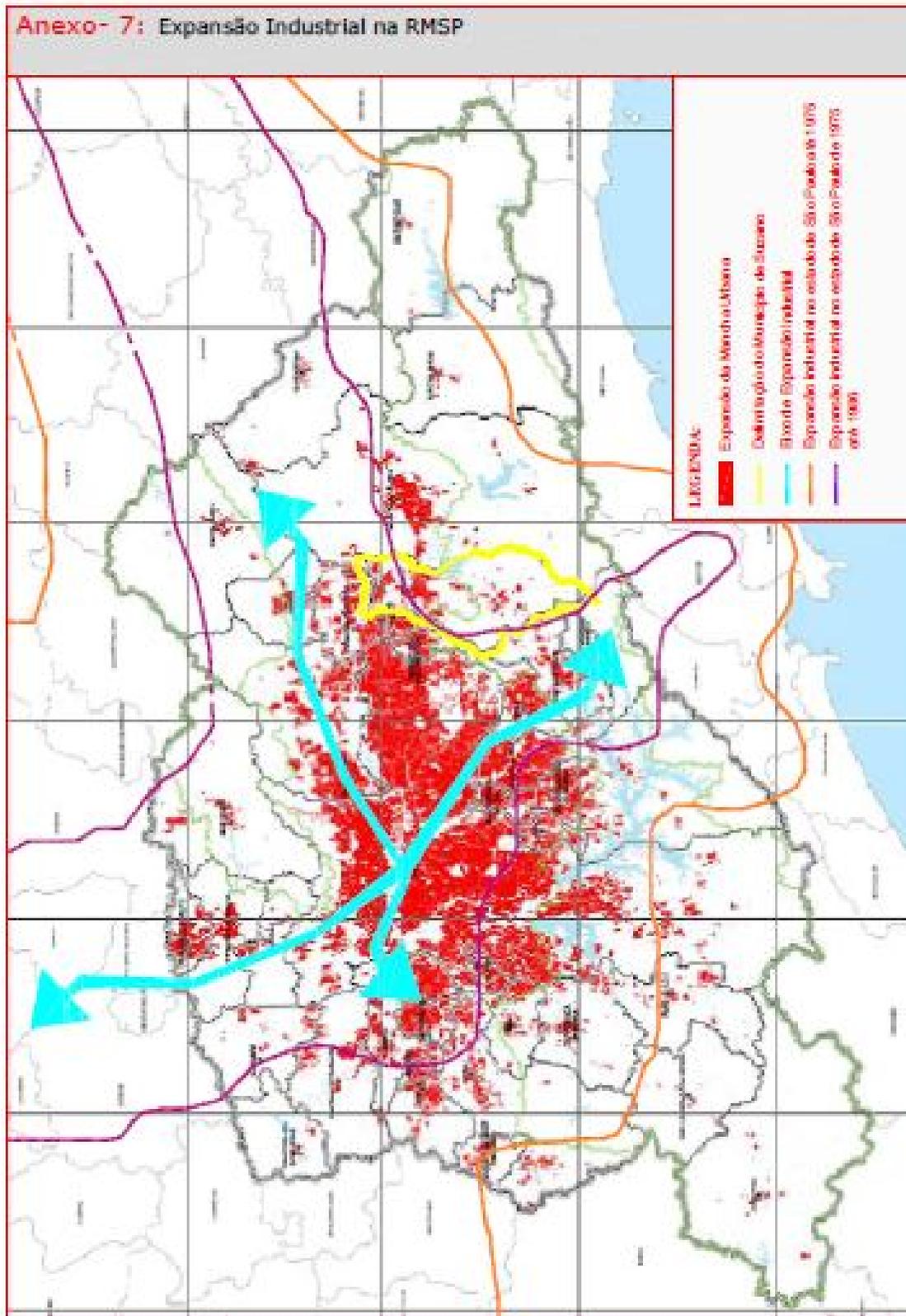


Anexo-U4: Implantação das ferrovias no Estado de São Paulo











**Anexo 09: Emancipação do município de Suzano e região**

1887



1865



1949



1964

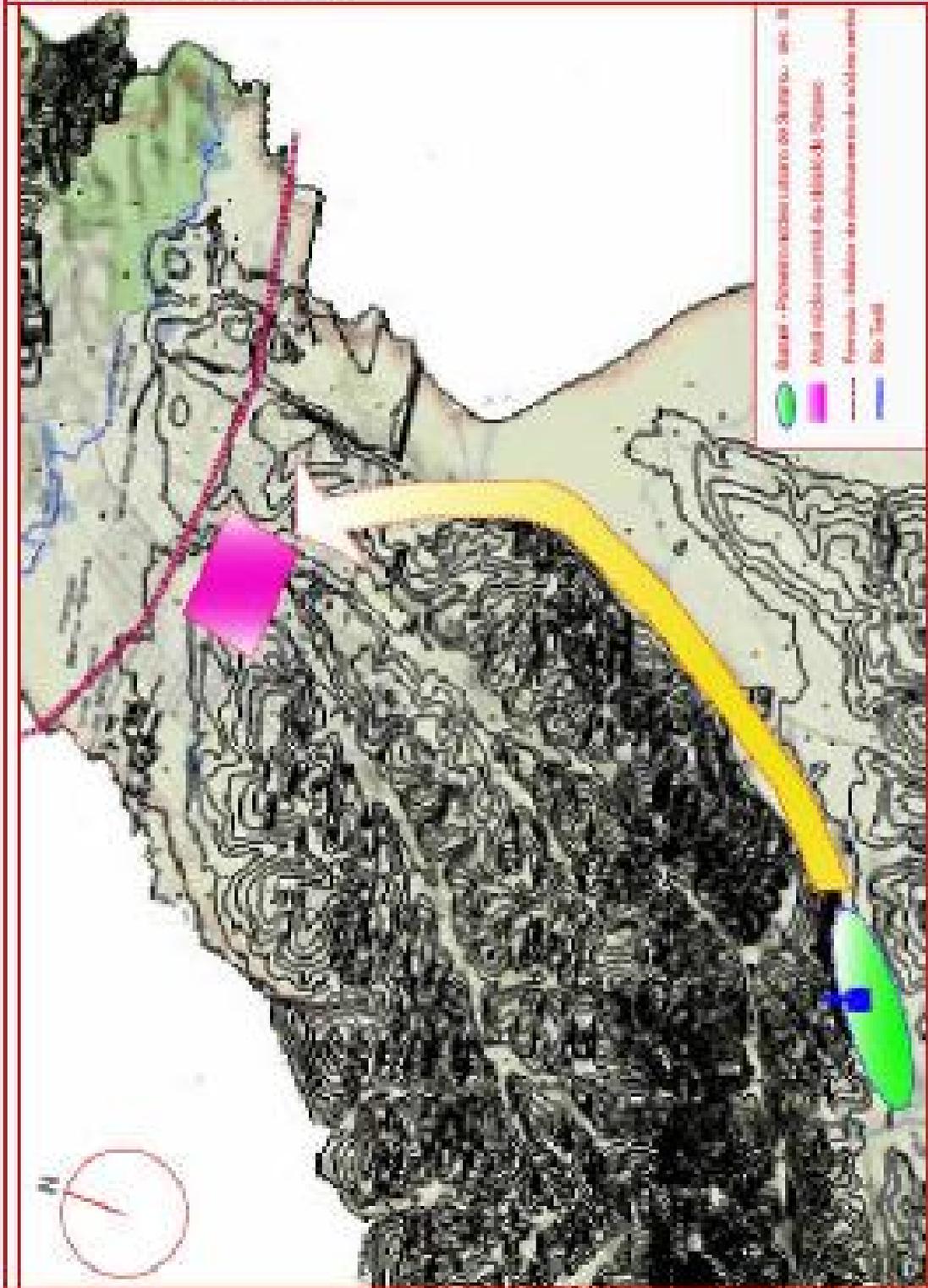


1964 até 2012



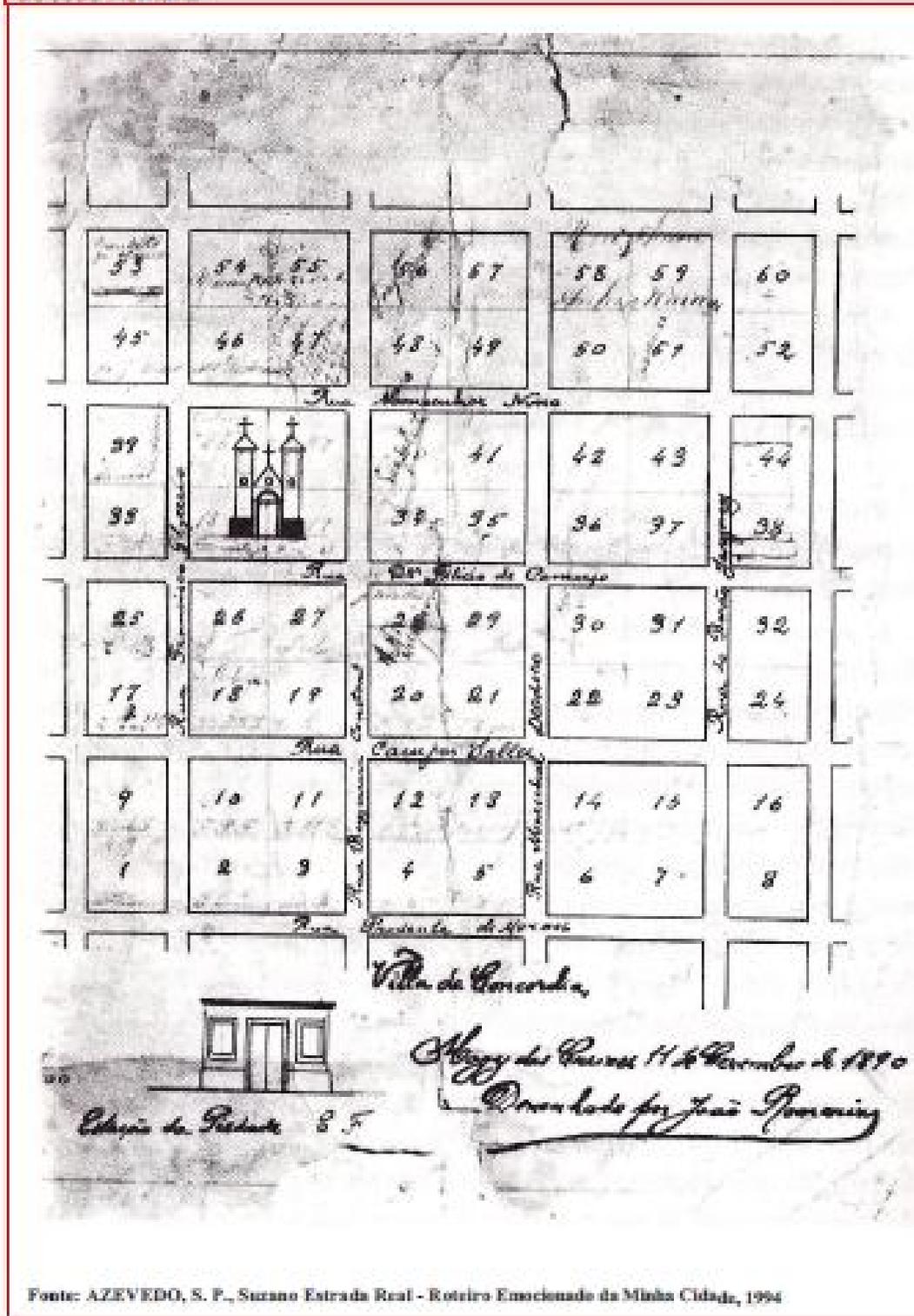


**Anexo-11:** Deslocamento do Núcleo Central do município de Suzano em função da implantação da linha férrea

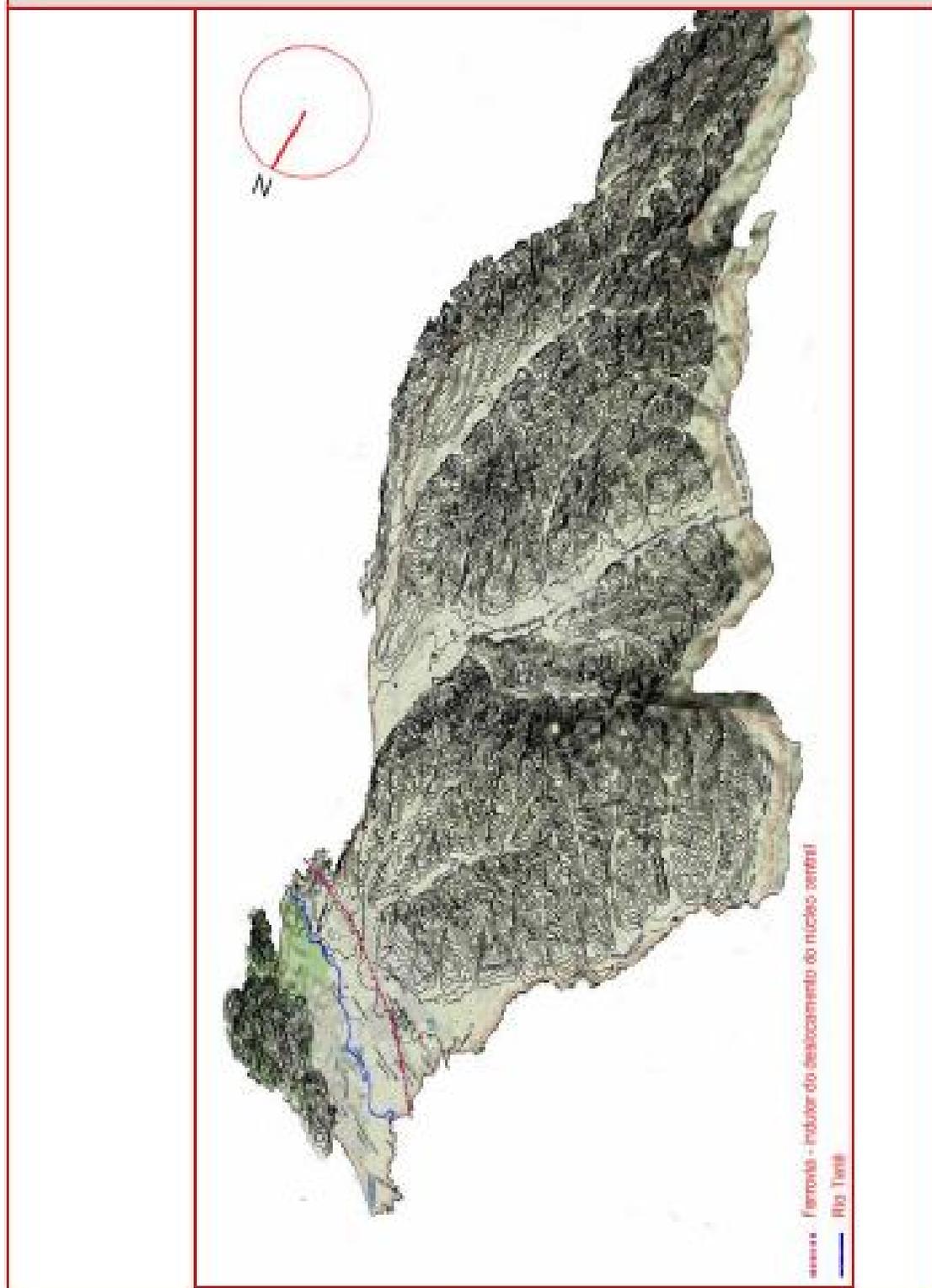


Fonte: elaboração do autor a partir de: IBGE (2008) e IBGE (2013). Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 10/05/2014.

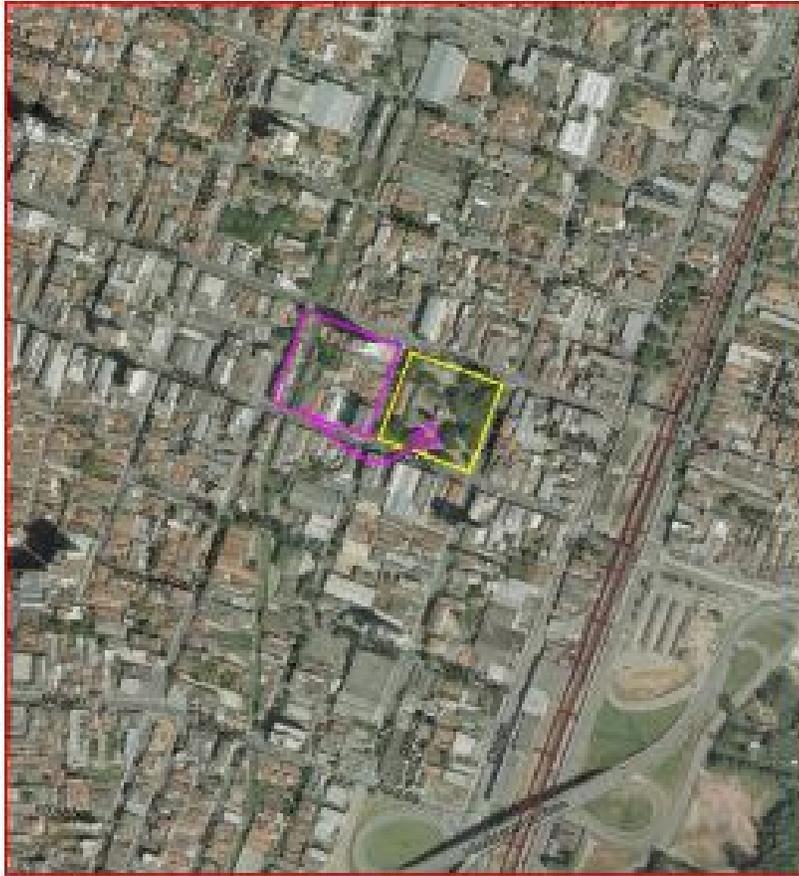
Anexo- 12: O primeiro traçado urbano da cidade de Suzano 1890, desenho de João Romariz



Fonte: AZEVEDO, S. P., Suzano Estrada Real - Roteiro Emocionado da Minha Cidade, 1994

**Anexo-13:** Planialtimétrico do município de Suzano

**Anexo- 14:** Localização da Igreja Matriz de Suzano divergente da proposta no Plano Urbano de Romariz

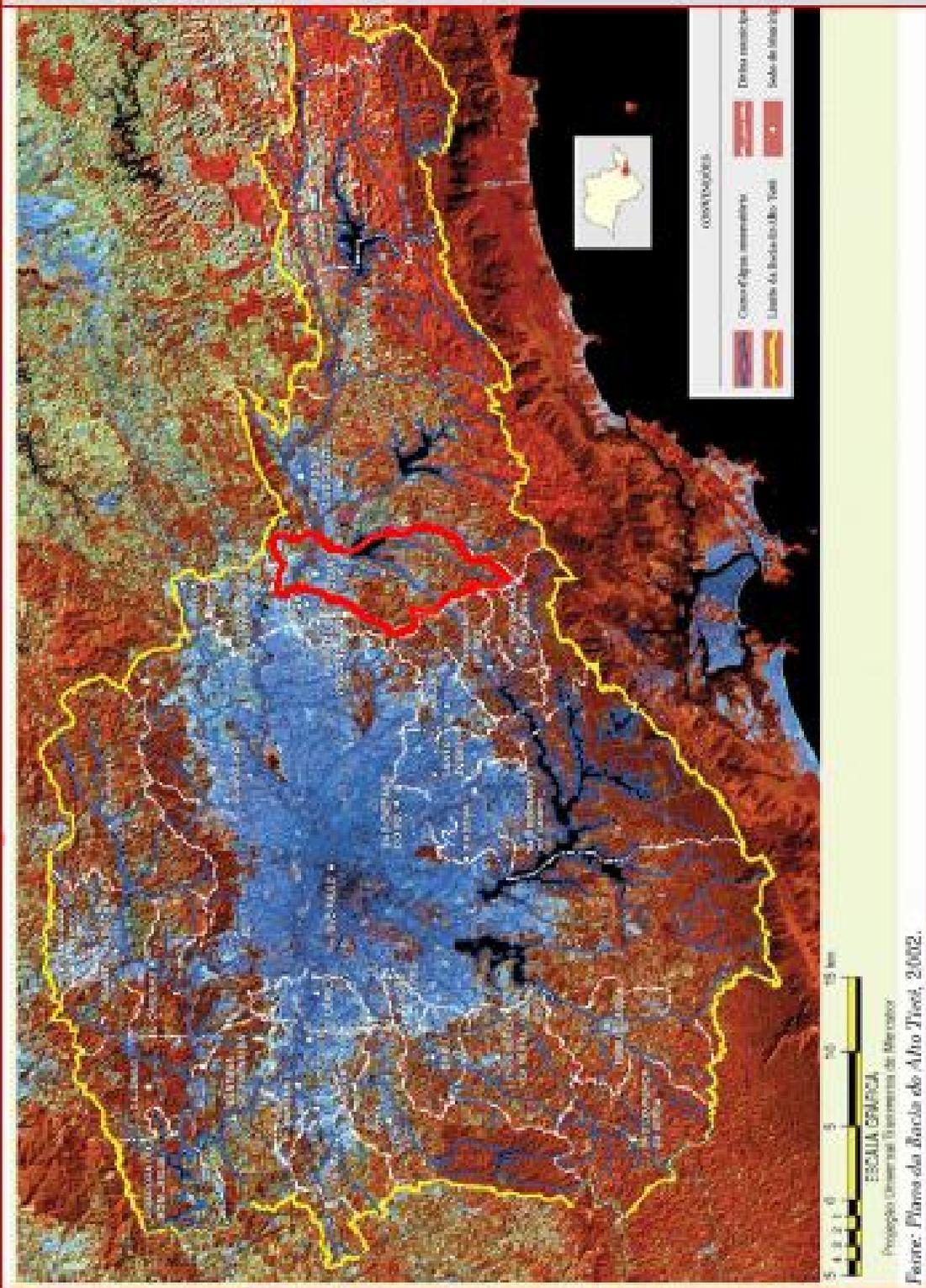


Área em que se propõe a implantação da Igreja Matriz de Suzano

Área em que está localizada a Igreja Matriz de Suzano

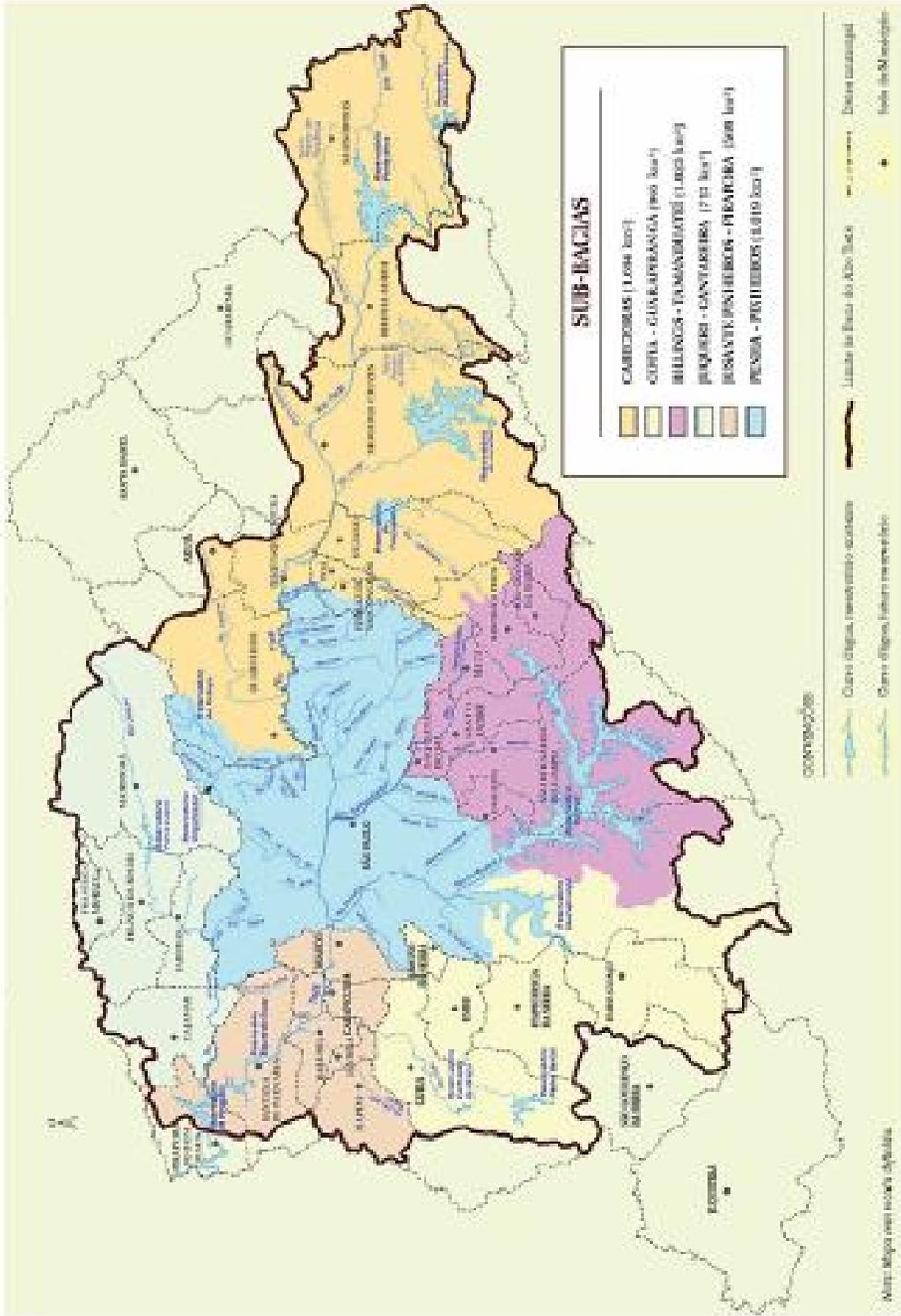
Fonte: ADEM DO, S. P., Ilustração Estrada Real - Roteiro Elencado do Plano Urbano de Suzano - 1884 e Prefeitura Municipal de Suzano - Ilustração Municipal de Política Urbana, elaborada por Consultor Celso.

### Anexo- 15: Mancha Urbana na Bacia do Alto Tietê



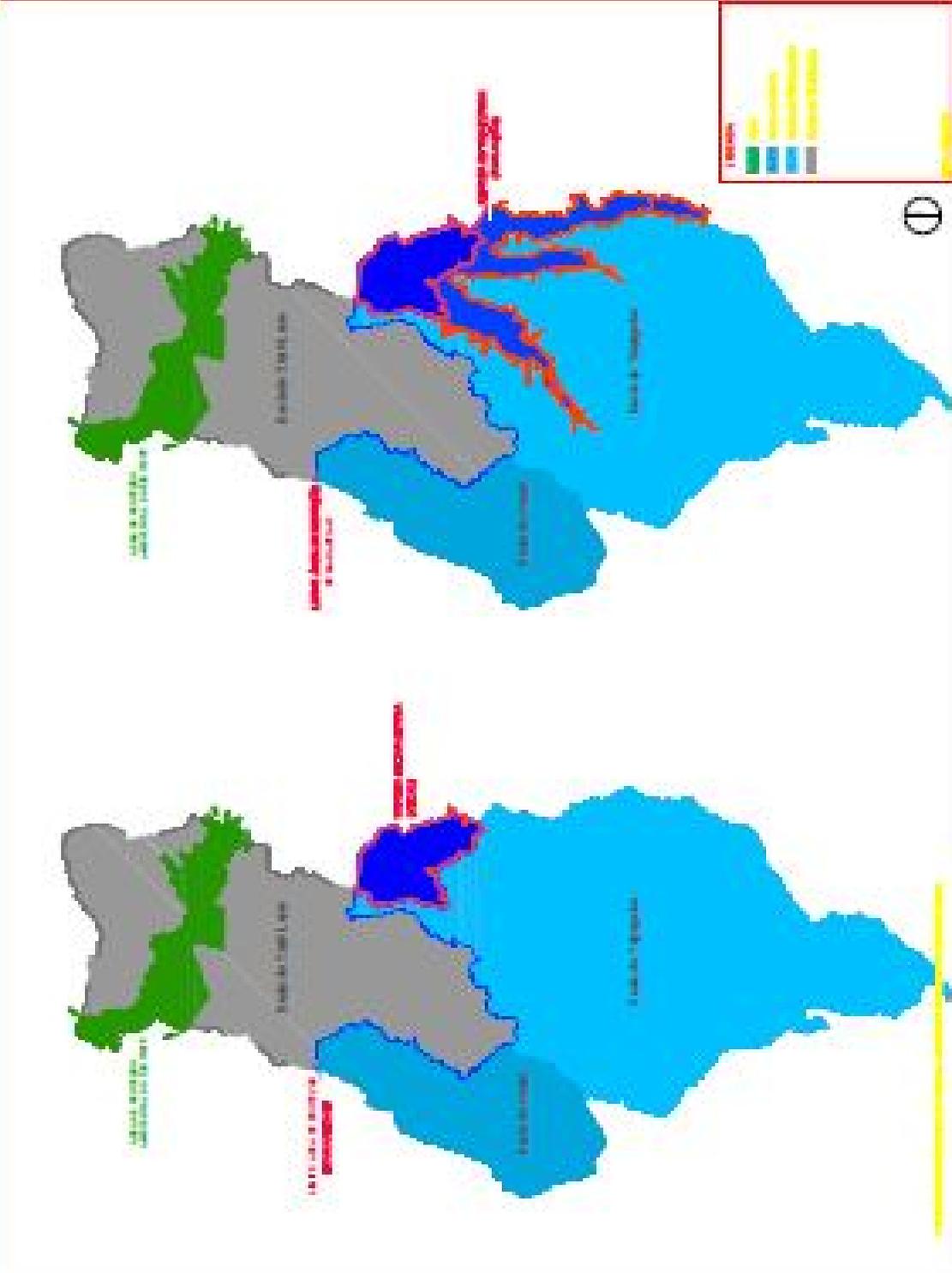
**Anexo-16:** Bacia Hidrográfica do Alto Tietê e Sub-bacia Tietê / Cabeceiras

Figura 1 – Limite da Bacia, Limites Municipais e Divisão em Sub-bacias





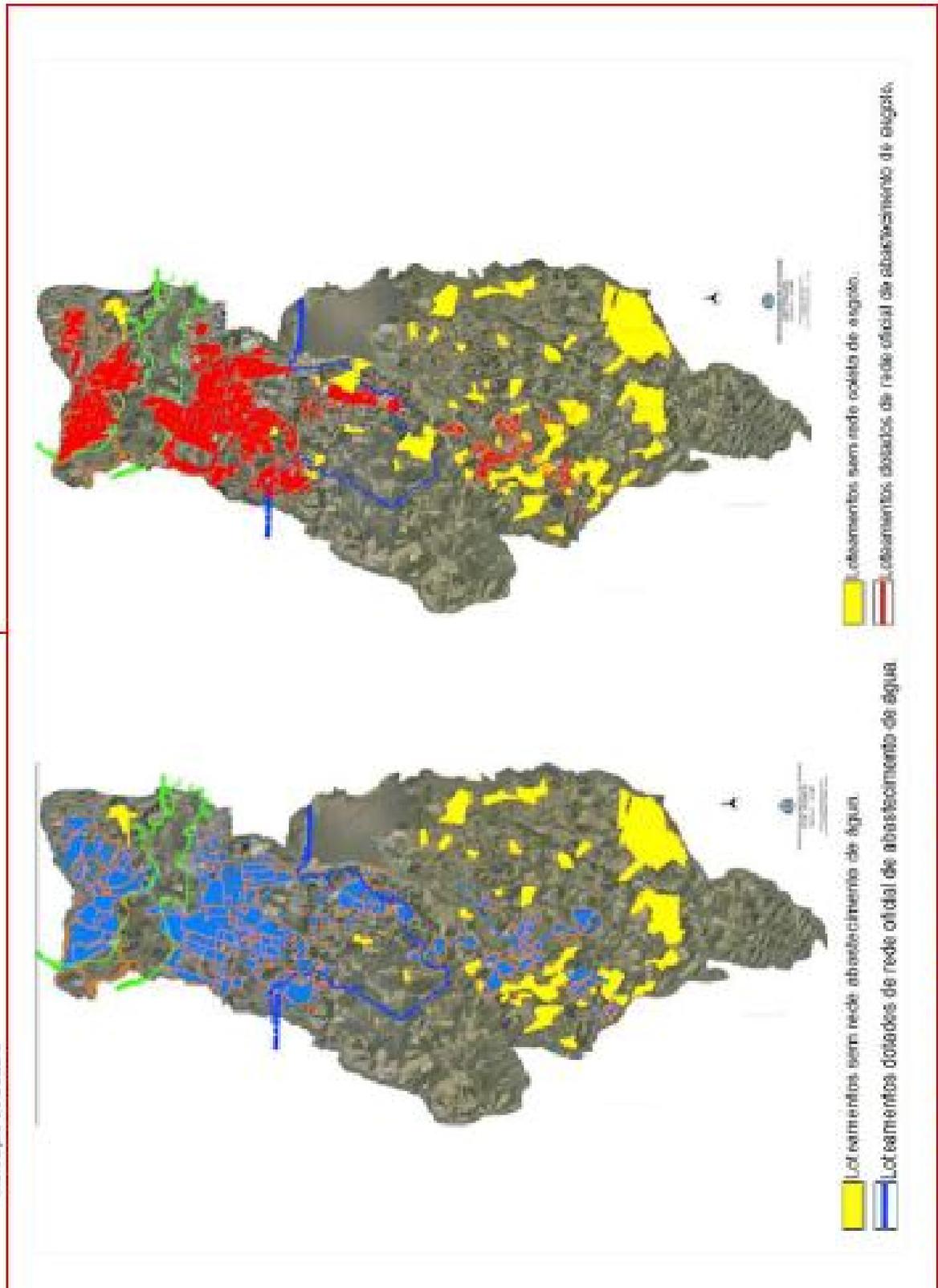
MAPA 14 - Keynote: Tasaqumata Anqitaychi

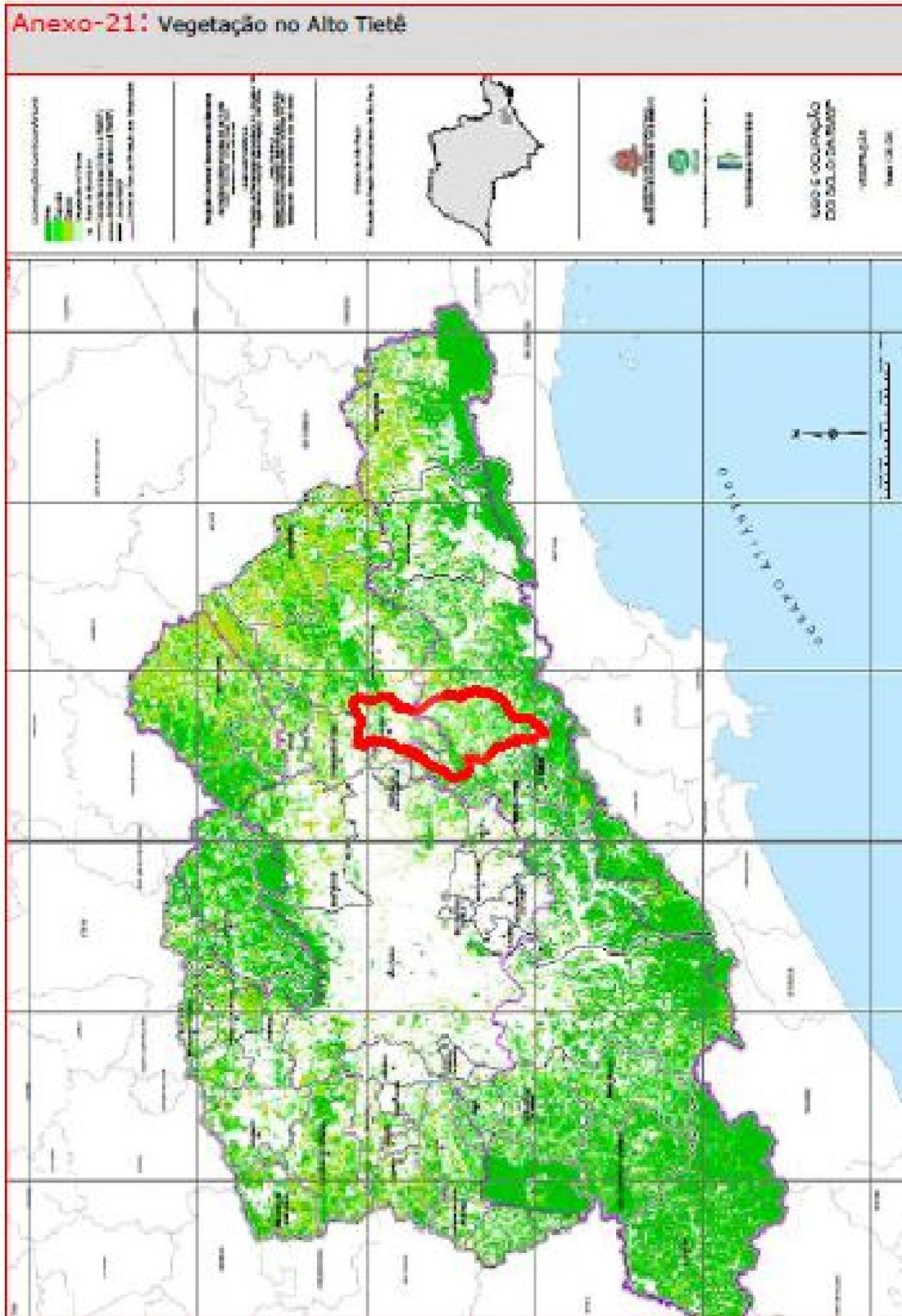


**Anexo- 19:** Faixa de Inundação da Represa de Talcupeba em Suzano**LEGENDA:**

- Faixa de inundação da Represa Talcupeba
- Faixa de segurança da represa de Represa

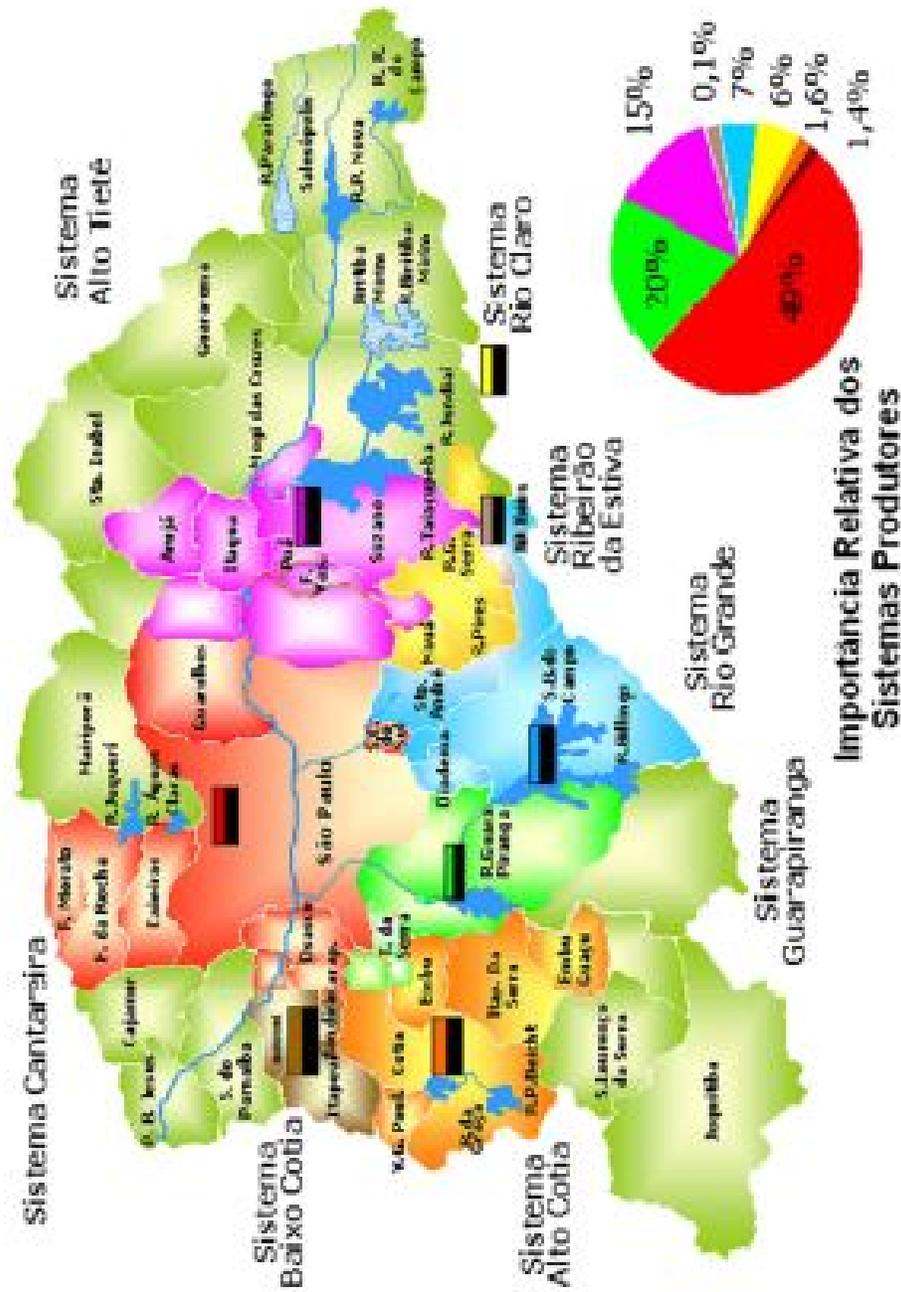
**ANEXO 30** - Projeto de rede de Abastecimento de Água e Coleta de Esgoto no município de Suzano.





**Anexo-22:** Sistemas Produtores e de Abastecimento da Região Metropolitana de São Paulo

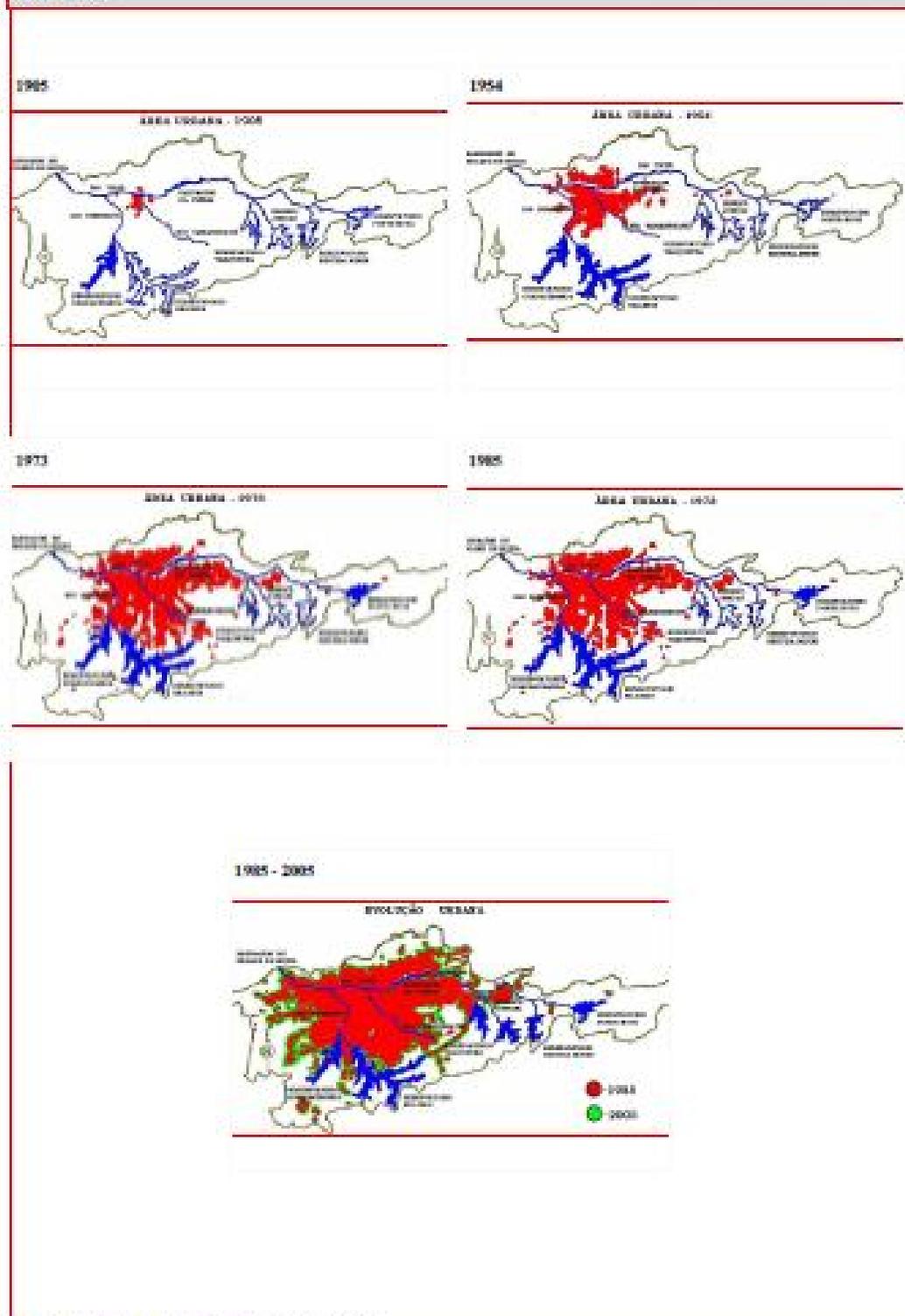
**Importância para a RMSP**  
*Sistemas Produtores - Abastecimento da RMSP*



Fonte: SANEAP



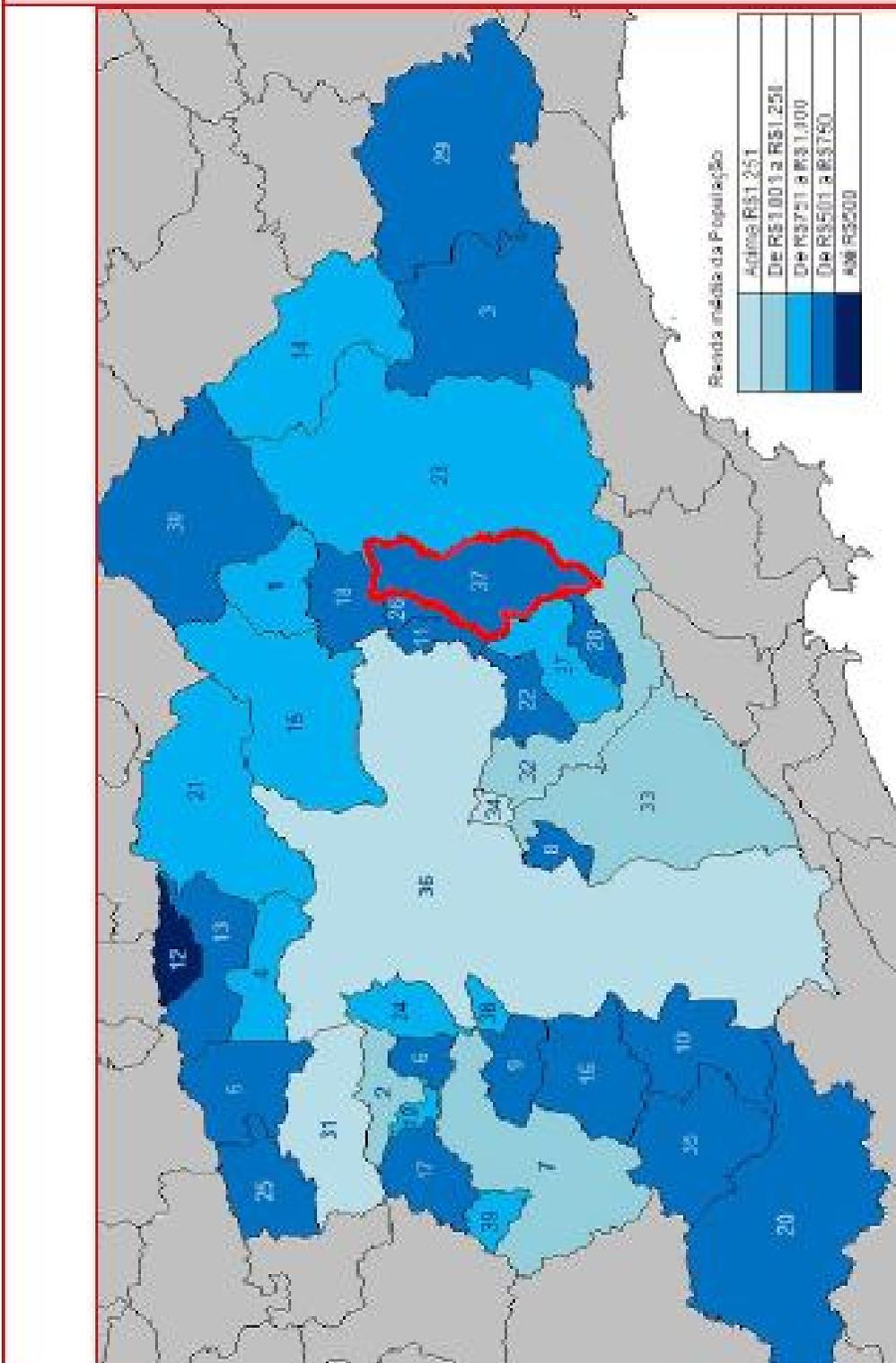
**Anexo 24:** Bacia do Alto Tietê e ritmo da Ocupação - Mancha Urbana de 1905 até 2005



Fonte: <http://atv.ipv.br/pt-br> - acesso em 10/04/2011



### Anexo-26: Renda Média Mensal da População da RMSP







**Anexo-29:** Expansão do Sistema Integrado de abastecimento de água e coleta de esgoto

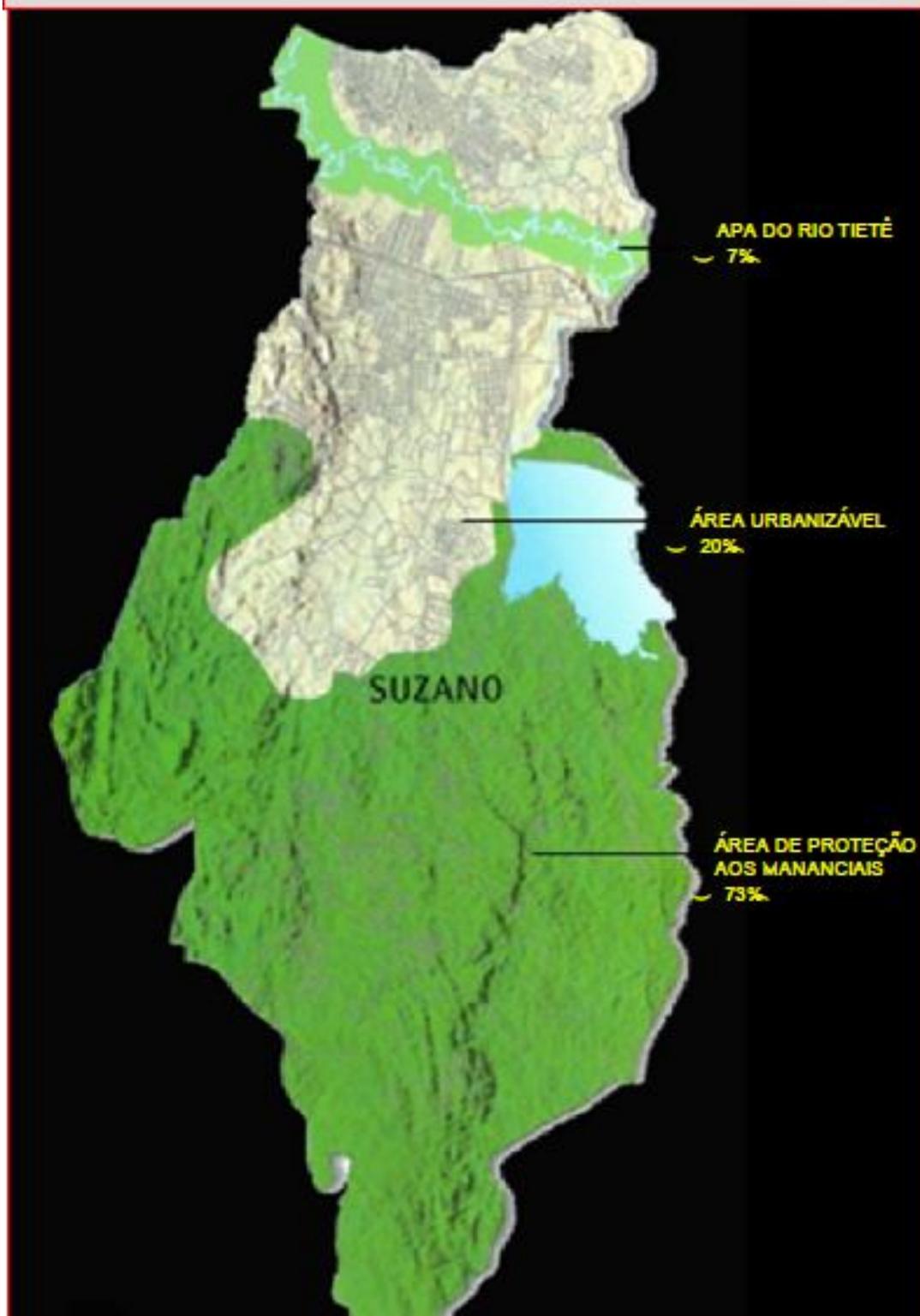


4%	Sistema Pré-Existente	62%	Execução da 1ª Etapa	70%	Execução da 2ª Etapa	84%	Execução da 3ª Etapa	90%	Previsão da 4ª Etapa
----	-----------------------	-----	----------------------	-----	----------------------	-----	----------------------	-----	----------------------

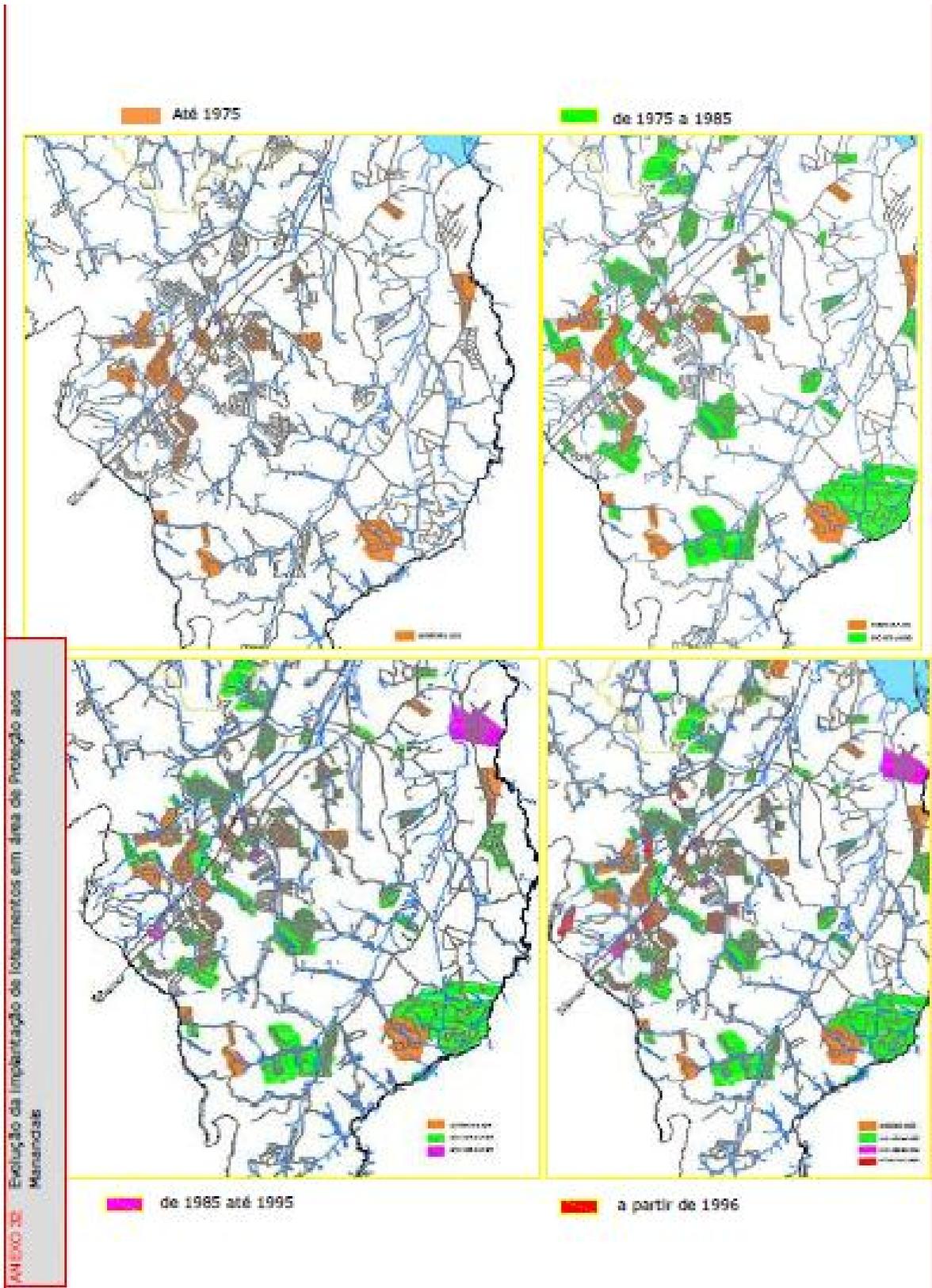
Fonte: Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SANEAS, atualizado por Consórcio Gallego



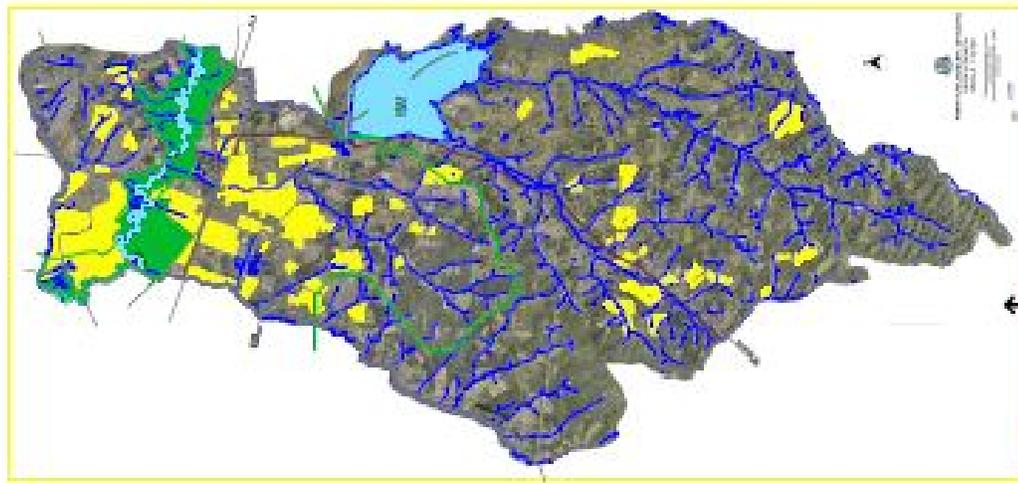
ANEXO 31: Município de Suzano, situação em APM, APA e área urbanizável



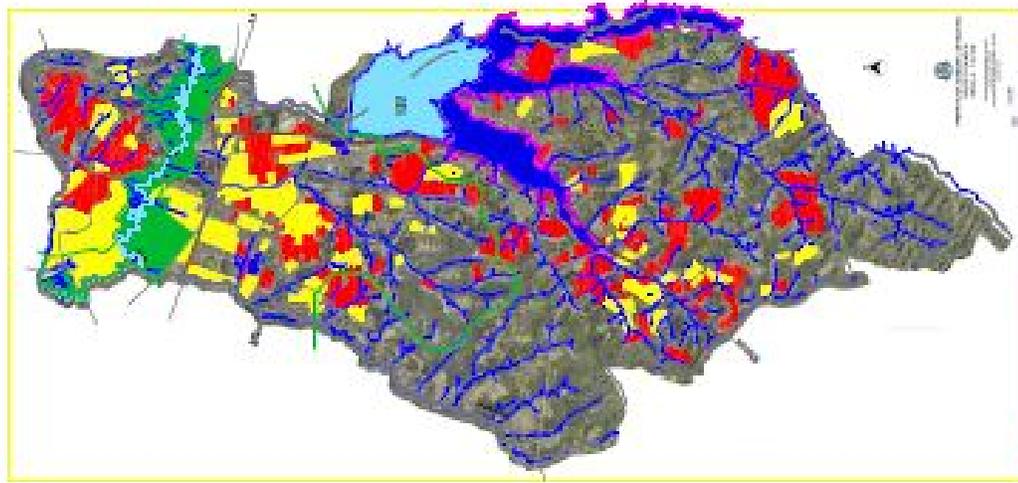
Fonte: Prefeitura Municipal de Suzano SP - Secretaria Municipal de Política Urbana



Anexo-3: Malprecimentos antes e depois de 1975

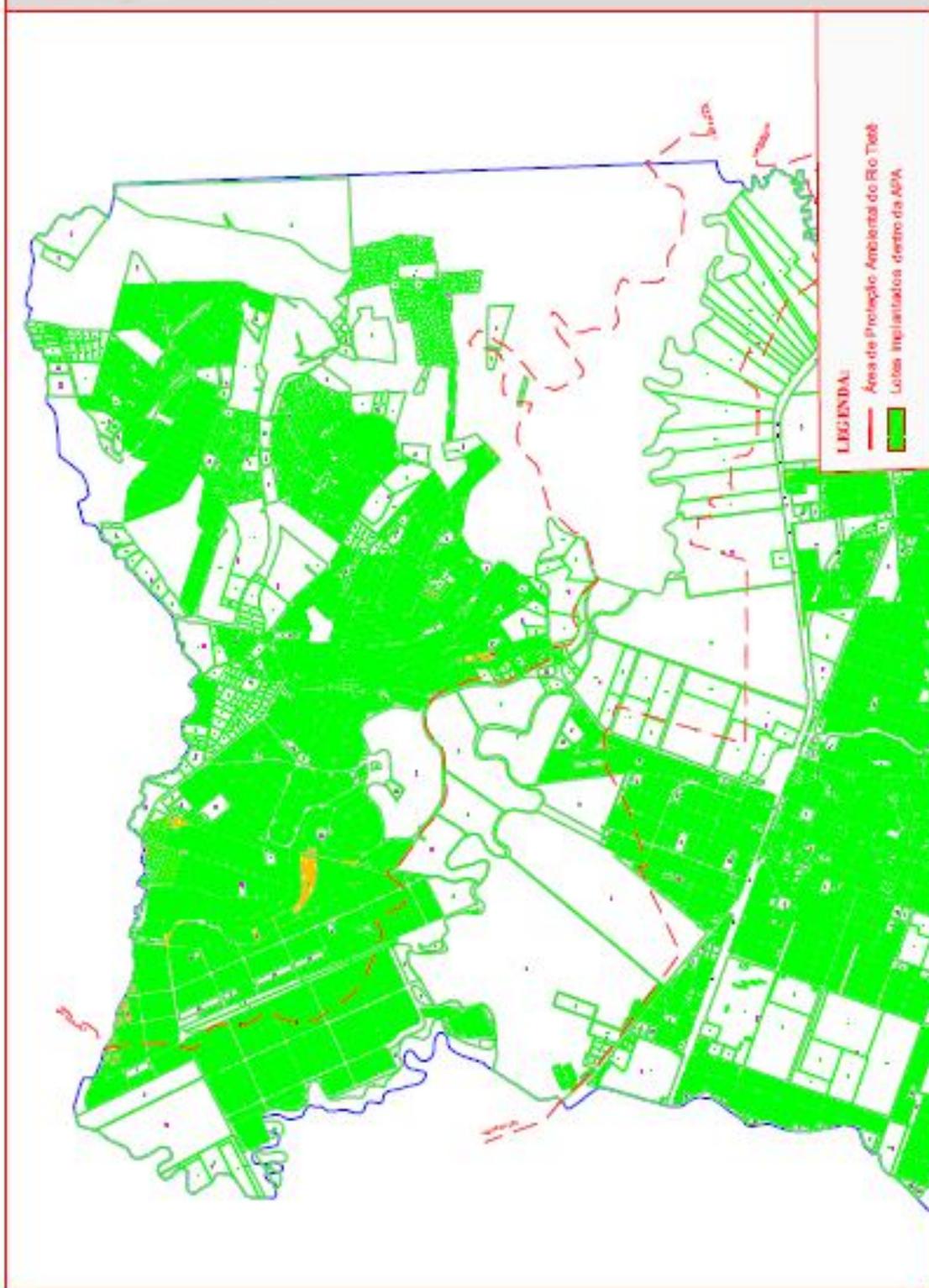


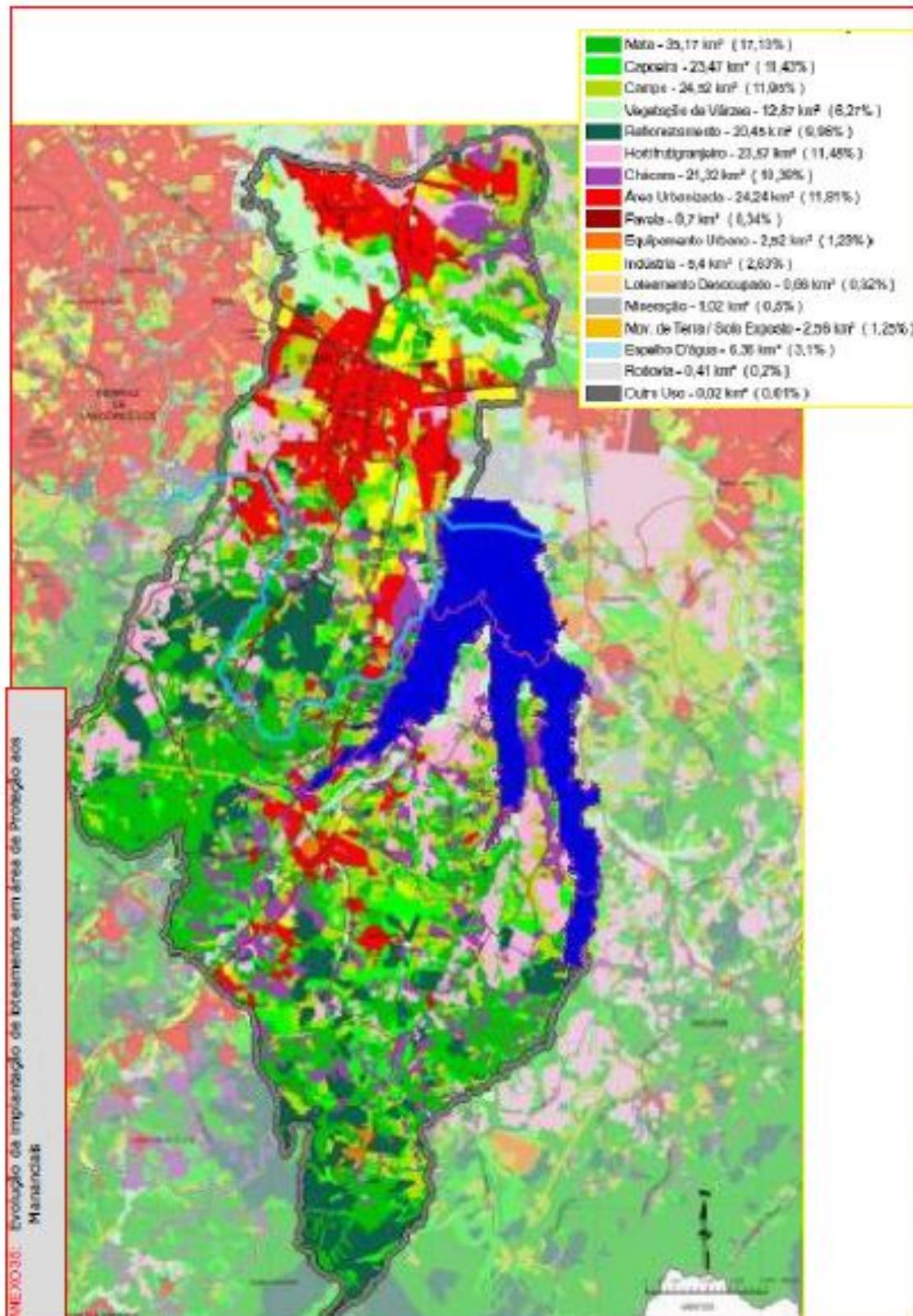
OCUPAÇÃO ANTERIOR A 1975



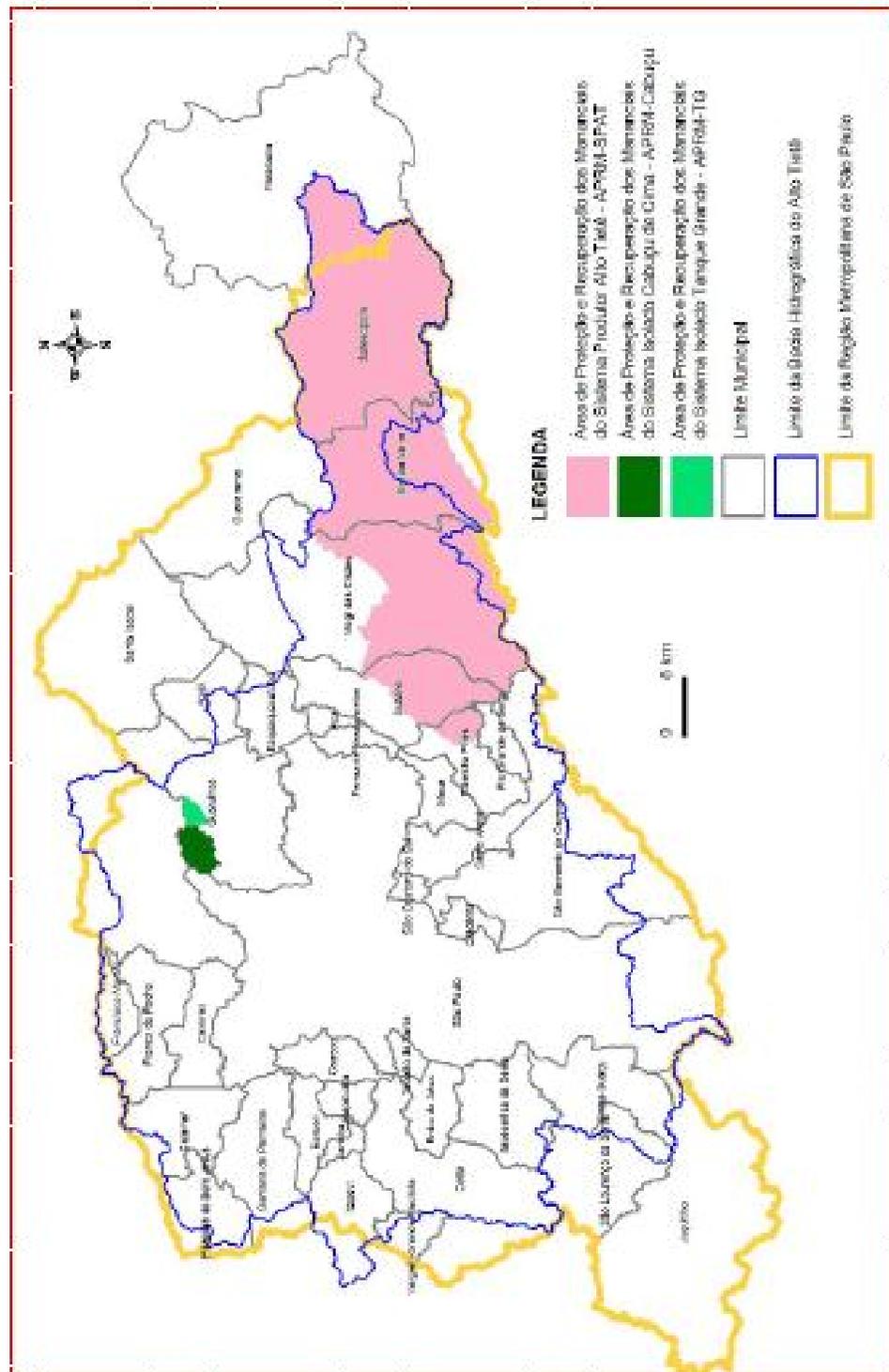
OCUPAÇÃO POSTERIOR A 1975

Fonte: Prefeitura Municipal de Itaipava - SP - (anexo 3) - Instituto de Planejamento Urbano - Instituto de Planejamento Urbano - Conselho Municipal de Planejamento Urbano - Conselho Municipal de Planejamento Urbano

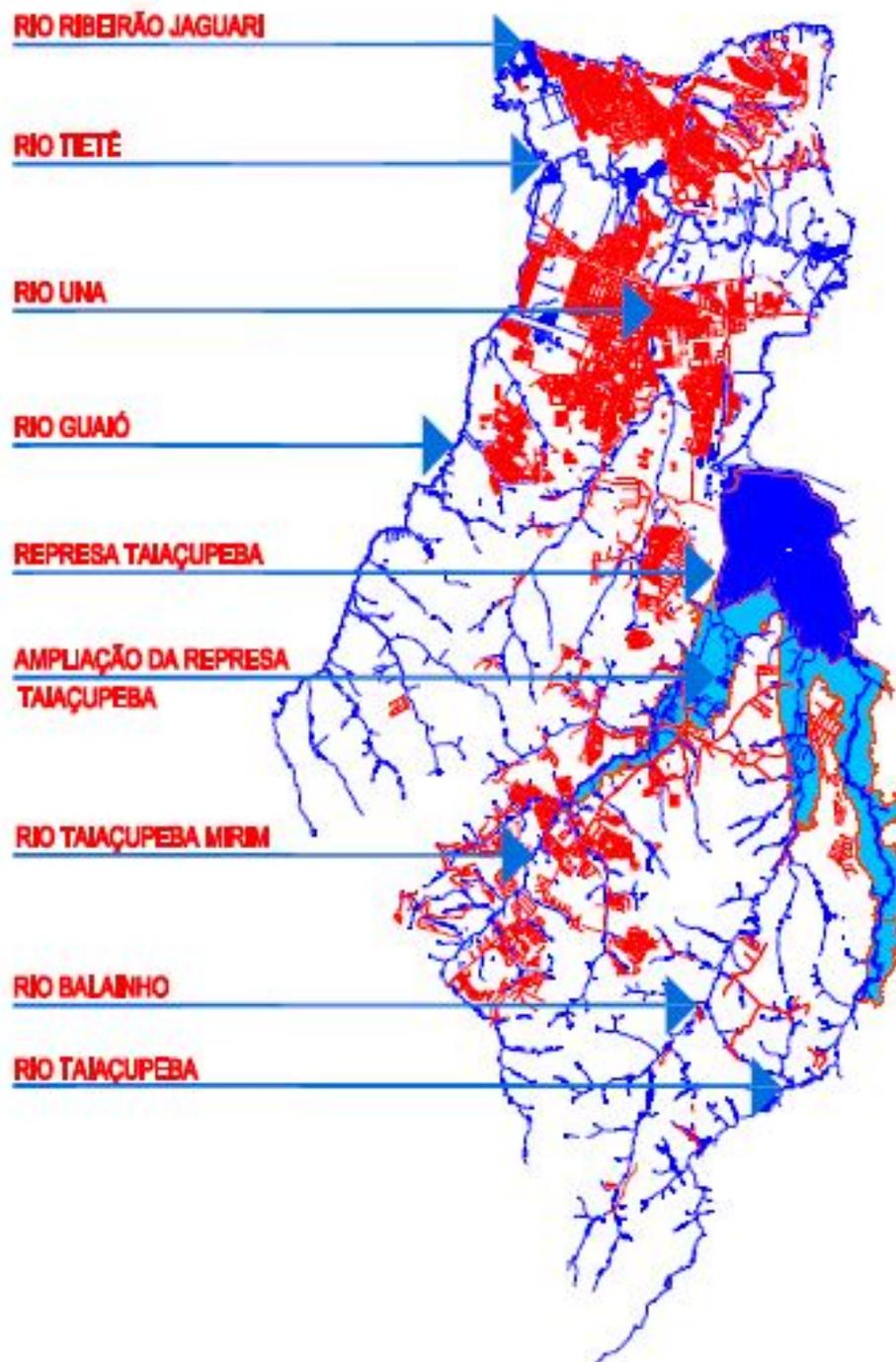
**Anexo-34: Loteamento situado dentro dos limites da Área de Proteção Ambiental**



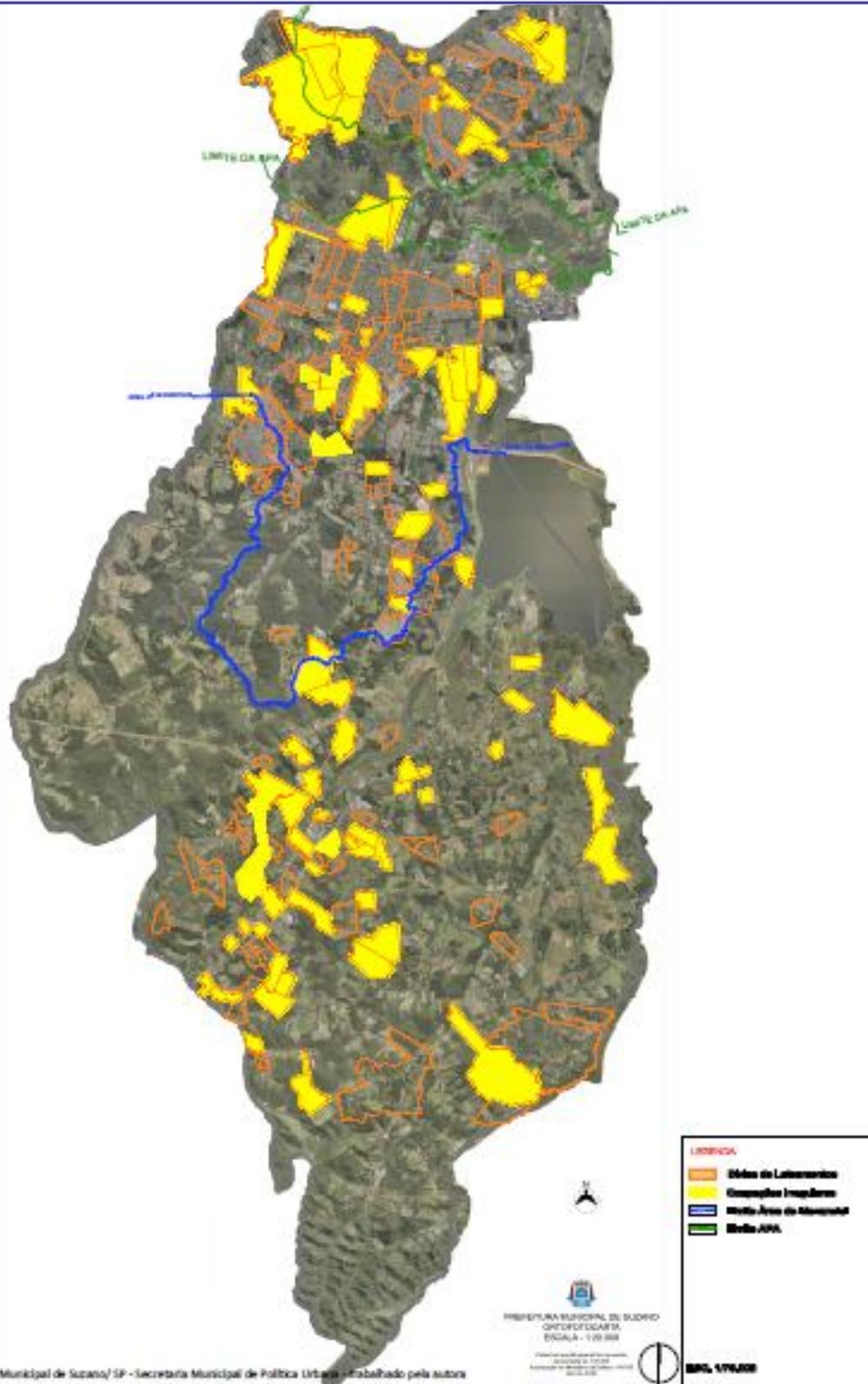
**Anexo-36:** Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais (APRM) da sub-bacia do Alto Tietê Cabeceiras proposto pela minuta da Lei Específica do PDPA

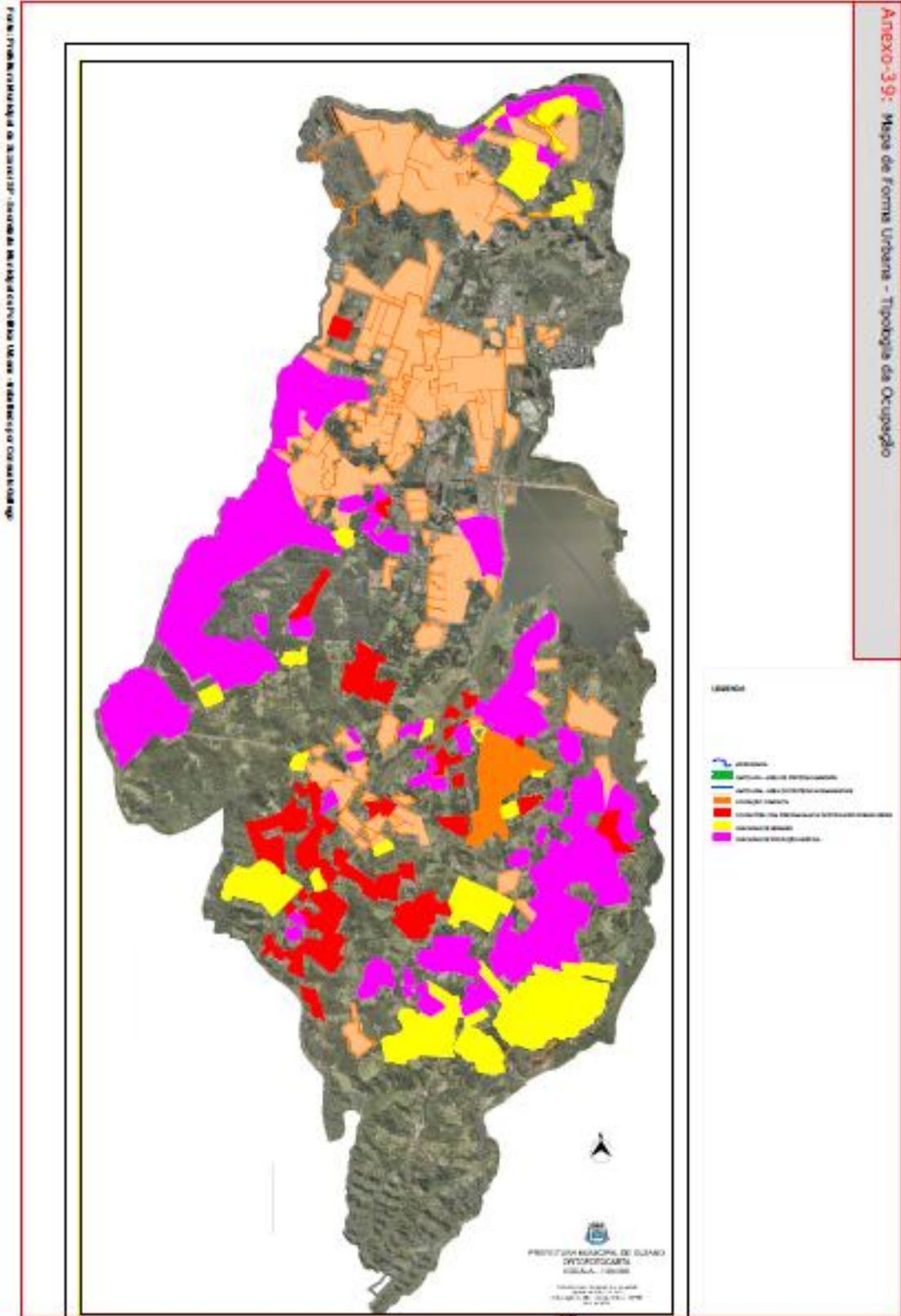


Anexo-37: Rede Hídrica do município de Suzano

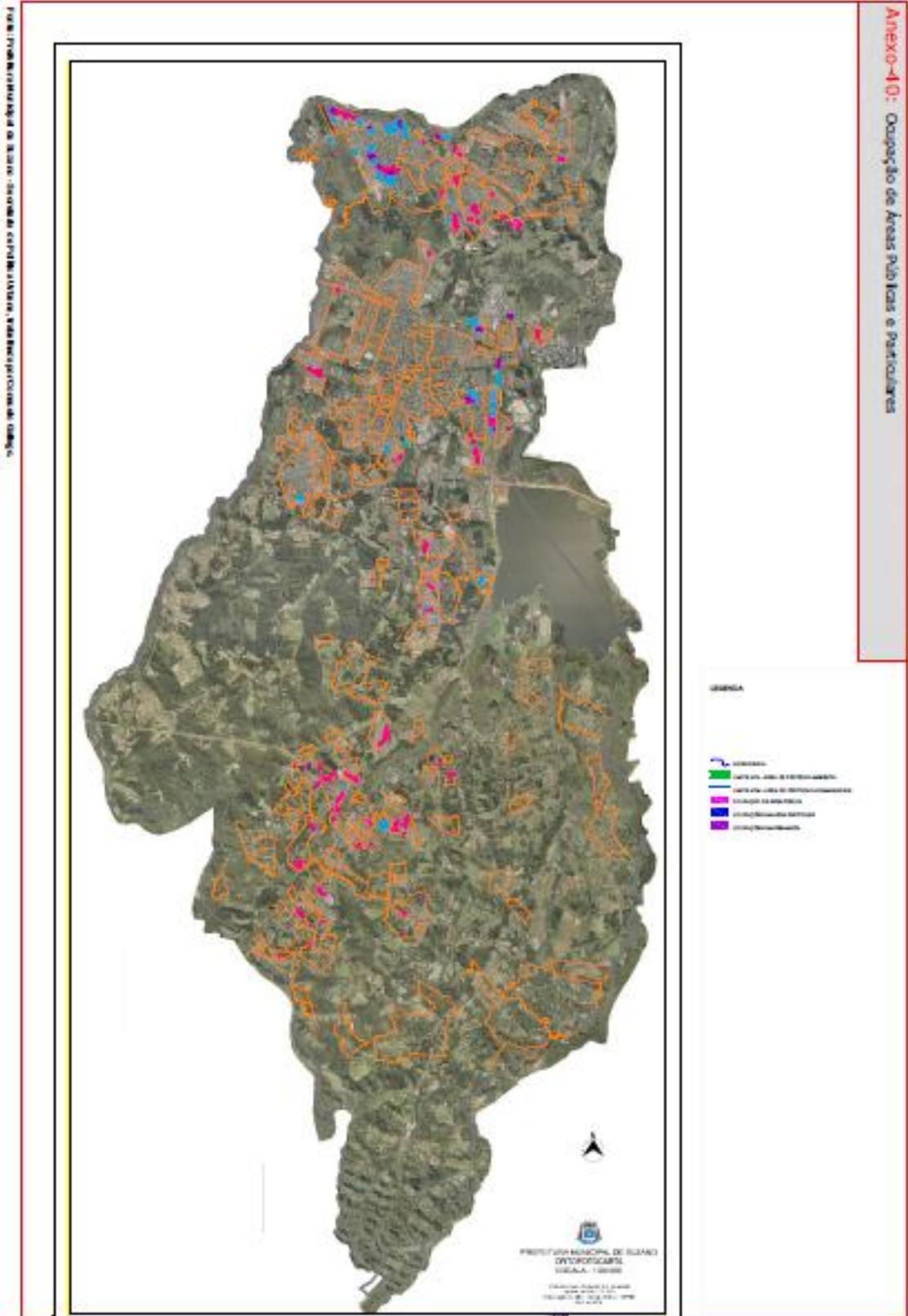


### Anexo-38: Assentamentos Irregulares



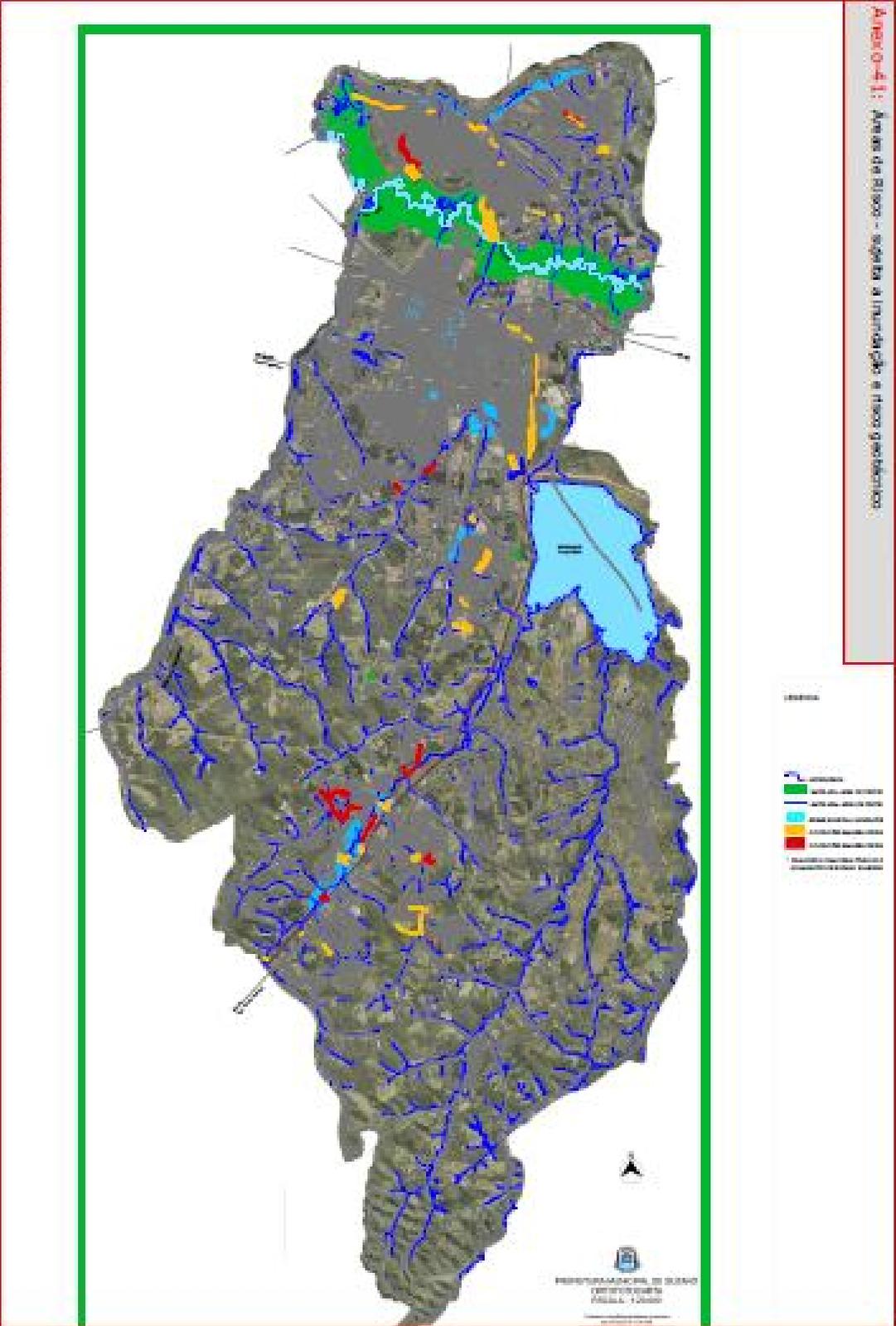


Anexo-10: Cortejo de Areas Publicas e Particulares



Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de San Antonio de los Ríos, Antioquia

Anexo 0-4-1: Avances de planes - según el municipio e tipo de gestión



El texto, el formato y el contenido de este documento es el mismo que el que se encuentra en el Anexo 0-4-1 del Documento Único de Información Pública, el cual se encuentra en el sitio web de la Corporación Autónoma de San Juan, [www.casj.gov.co](http://www.casj.gov.co).

