

Carlos Alberto M. Baddini Jr.

**ASCENSÃO E QUEDA DE UMA
POLÍTICA PÚBLICA**

O Declínio da Legislação de Proteção aos Mananciais

Orientadora: **Prof^a. Dr^a. Lúcia da Costa Ferreira**

**Monografia apresentada ao
Curso de Especialização em Gestão Ambiental da
UNICAMP & CETESB**

**Campinas
Maio de 1998**

Dedico este trabalho:

À minha querida mãe Iolanda, que recentemente se elevou, por ter sempre apoiado e acreditado em mim, permitindo que tudo que construí fosse possível.

Ao meu querido pai Carlos Alberto, que tão precocemente se elevou, por ter fundado os meus alicerces.

À Suzi, minha amada esposa, pela paciência, compreensão e carinho principalmente nos momentos mais difíceis.

Ao Deus Supremo e Criador ...

Agradecimentos

A realização deste trabalho só se concretizou graças à colaboração de diversas pessoas e a elas presto meus agradecimentos:

Minha orientadora Lúcia pela dedicação e inspiração que me influenciou profundamente, dando-me segurança para realizar este trabalho.

Fernando e Licco que permitiram que este se iniciasse.

Gallo pelo apoio.

Geraldo, Marquinhos e Sônia pelas discussões e palpites.

Meus colegas do DUSM pela solidariedade nas minhas ausências.

Maria do Carmo e Therezinha pela compreensão.

Sônia da biblioteca da CETESB, Zé Carlos da biblioteca do IFCH/UNICAMP e Carmem do NEPAM pela disposição.

Meus queridos amigos do curso de especialização que me proporcionaram um ano inesquecível.

Minha tia Nize que me ofereceu sua hospitalidade durante todo um ano.

Diversos anônimos que de alguma forma colaboram neste.

“...Quem quer que deseje ter uma idéia clara tanto dos eventos ocorridos quanto daqueles que algum dia voltarão a ocorrer em circunstâncias idênticas ou semelhantes em consequência do seu conteúdo humano, julgará a minha História útil...”

Tucídides

(séc. V a.C.)

Sumário

Introdução	01
Metodologia	03
Capítulo I – A <i>Gestão</i>	05
1. Uma Breve História	05
2. O PMDI – Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado	11
2.1. Saneamento Básico	13
2.2. Abastecimento de Água	14
2.3. Esgotos Sanitários	14
2.4. Drenagem e Controle de Enchentes	15
2.5. Limpeza Urbana e Poluição do Ar	15
2.6. Desenvolvimento Urbano	16
2.6.1. Circulação e Transportes	17
2.7. Outras Recomendações	18
Capítulo II – A <i>Anatomia</i>	19
1. Legislação de Proteção aos Mananciais	19
1.1. A Lei 878 de 18 de dezembro de 1975	24
1.2. A Lei 1.172 de 17 de novembro de 1976	24
1.3. O decreto 9.714 de 19 de abril de 1977	26
1.4. Outros diplomas pertinentes à LPM	27

Capítulo III – <i>O Declínio</i>	28
1. O Estado	29
2. O Poder Público Estadual	36
3. O Poder Público Municipal	38
4. Movimentos Sociais e Novos Interlocutores	41
5. Os Conflitos entre os Poderes Estadual e Municipal	45
6. A Carência Habitacional e os Loteamentos Clandestinos	46
Conclusão	51
Bibliografia	56
Norma e Diplomas Legais Citados	59
Anexos	60

Introdução

A Região Metropolitana da Grande São Paulo (RMSP) difere-se das outras do país, pois suas dimensões e especificidade, fazem com que seus problemas sejam singulares e gigantescos.

É conhecido o fato de a RMSP ser marcada por localizar-se em região de cabeceiras importantes para os mananciais, contando, portanto, com inúmeros corpos d'água em formação, ou seja, ainda com baixa capacidade produtiva. Assim, estes são altamente suscetíveis à ação humana. Sendo assim, todo um arcabouço legal foi construído visando a proteção de seus recursos hídricos.

Não obstante à sua vulnerabilidade, os mananciais da RMSP sofreram, ao longo da industrialização do estado, forte processo de degradação ambiental graças ao seu mal uso, bem como da política tradicional de priorizar o uso energético dos recursos hídricos. A tais fatores soma-se ainda a inexistência de uma política habitacional efetiva.

Fazia-se necessário proteger os mananciais da RMSP, que na década de 1970 já estavam gravemente comprometidos e, ainda, acenavam seu total colapso na década de 1990, que projetava altíssimos custos no tratamento d'água para obtenção de água potável.

Assim sendo, na virada da década de 1960 para a de 1970, o governo do estado encomendou um trabalho de planejamento metropolitano que culminou com o PMDI – Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado, que propunha soluções integradas para os problemas da RMSP.

Quanto à questão específica dos recursos hídricos, o PMDI teve como sucessão natural a Legislação de Proteção aos Mananciais (LPM). Ambos eram tecnicamente pioneiros e estabeleciam medidas eficientes para estancar o processo de degradação dos recursos hídricos da RMSP.

A LPM é constituída do conjunto de duas leis e um decreto regulamentador – inclui-se também algumas resoluções – com caráter centralizador, detalhista e rígido, procurando ordenar o uso e ocupação do solo metropolitano.

No entanto, apesar de suas características técnicas estarem coerentes com suas finalidades, principalmente se levarmos em conta que na época vivíamos sob as mãos funestas do regime autoritário, a LPM não atendeu às expectativas. Muito pelo contrário, gerou efeito inverso, sendo a Área de Proteção aos Mananciais (APM), onde justamente se queria ordenar e restringir a ocupação, foi na RMSP onde houve a maior ocupação, eminentemente desordenada, com grande processo de favelamento e degradação ambiental.

Desta feita, então, o que não funcionou? Existem diversos fatores que levaram ao fracasso da LPM. Porém, não é nossa intenção exaurir o assunto. Foi adotado como linha de corte as atividades do DUSM – Departamento de Uso e Ocupação do Solo Metropolitano, vinculado à CPRN – Coordenadoria de Licenciamento Ambiental e de Proteção de Recursos Naturais da SMA – Secretaria de Estado do Meio Ambiente, que é o órgão fiscalizador e licenciador em APM. Desta feita, a análise dentro de seu caráter historiográfico, quanto à legislação ficou restrita àquela que efetivamente passa pela vivência diária do departamento. Portanto, nomeadamente às leis estaduais n.º 898/75 e 1.172/76 e o decreto estadual n.º 9.714/77.

Quanto à linha teórica, procuramos levantar os pontos de conflitos fundamentais entre os principais atores sociais, analisando suas inter-relações, carências e rumos. Não obstante ao fator decisivo dos conflitos, enquanto catalisadores das contradições que forçaram o enfraquecimento da LPM, encontra-se o tênue papel do Estado nas funções de regulamentar, normalizar, fiscalizar e, sobretudo, de gerir. Portanto, o malogro da LPM é fruto da incapacidade do Estado de cumprir com seu papel social de garantir a equidade e neutralidade entre as diversas classes sociais.

Metodologia

Na realização deste trabalho adotou-se preferencialmente a análise historiográfica de documentos, leis e bibliografia pertinentes e disponíveis, dentro do viés social. O contraponto entre diversos autores de diferentes correntes de pensamento e épocas permitiram uma abordagem ampla, isenta e legítima sobre o assunto.

O **Capítulo I – A Geração** está dividido em dois itens. No primeiro, baseado na literatura, fez-se um relato para que o leitor possa se posicionar e compreender os preâmbulos da problemática que levaram à adoção da Legislação de Proteção aos Mananciais (LPM). No segundo, baseado no documento original do PMDI – Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado, esmiuçou-se suas principais diretrizes, permitindo uma leitura da corrente de pensamento dentro do Estado na época.

O **Capítulo II – A Anatomia** é a síntese da LPM, baseando-se nos textos das próprias leis, apoiado na bibliografia. Nele compreende-se o princípio básico da legislação, seus conteúdos, aspectos e diretrizes. O conceito de *1ª Categoria* e *2ª Categoria*, *Classes A, B e C*, usos permitidos, definição de atribuições e demais conceitos fundamentais para sua compreensão. A seguir, trata-se de cada diploma legal um a um.

O **Capítulo III – O Declínio** desenvolve-se em quatro itens, nos quais expomos a questão dos conflitos sociais entre os diversos atores envolvidos. No item 1, analisa-se o Estado nas suas diferentes formas e interpretações, baseados em autores consagrados, contemporâneos e clássicos, de diferentes correntes de pensamento, como filósofos, sociólogos, historiadores e juristas. Busca-se uma visão ampla das diversas facetas e nuances do Estado. No item 2, analisa-se a questão dos conflitos entre os poderes públicos estaduais e municipais, demonstrando-se suas contradições e ineficiência, baseados em bibliografia. No item 3, analisa-se um dos principais causadores de

conflito na região que é a carência de uma política habitacional e a geração de seu “monstro” os loteamentos clandestinos, conforme a literatura. No item 4, também baseado na literatura, analisa-se como a ausência do Estado no seu papel de gestor, leva a sociedade a buscar novos interlocutores para seus problemas.

Para permitir aos mais curiosos levantarem maiores informações ou para se tirar qualquer dúvida que possa ter restado do conteúdo da LPM, colocou-se anexo a este trabalho o texto na íntegra dos três principais diplomas legais que compõem a LPM que são: a Lei Estadual 898 (18/12/75); a Lei Estadual 1.172 (17/11/76); e o Decreto Estadual 9.714 (19/04/77).

Capítulo I

A Gestão

“A História não é ciência, é arte.
Só se consegue algo com a imaginação”
Anatole France

1. Uma breve História

O Brasil no início da década de 70 viveu o “milagre econômico”, apresentando índices de crescimento econômico acima da média mundial. Foi a época do “*este é um país que vai pra frente..*” ou do “*ame-o ou deixe-o*”. Todavia, toda essa pujança deveu-se sobretudo à “locomotiva do Brasil”, ou seja, ao estado de São Paulo, que apresentava ritmo acelerado de seu processo de desenvolvimento.

O estado mais rico da nação, São Paulo, era sozinho responsável por 40% da produção industrial do país e, obviamente, isto lhe custava o ônus de um forte movimento imigratório, atraindo mão-de-obra de todas as partes do Brasil, que apostavam suas sortes na busca de oportunidade de trabalho. Tal avanço desenfreado refletiu de sobre maneira na Grande São Paulo, gerando muito impacto ambiental, graças à grande produção de poluição e degradação das águas¹, com a conseqüente deterioração da qualidade de vida e na perda de recursos naturais, fazendo-se necessário a proteção e preservação de seus recursos hídricos, garantindo-se o abastecimento de água e, assim, evitando o seu encarecimento, com uma política preventiva que discipline o uso e ocupação do solo.

¹ O processo desenfreado e desordenado de desenvolvimento da Grande São Paulo gerou, também, outras formas de poluição e todas muito graves, como a atmosférica, por exemplo. Contudo, estas não estão no escopo deste trabalho.

O Estado², enquanto Poder Público Estadual, neste período demonstrou-se preocupado com esse cenário caótico de desenvolvimento, com as prementes necessidades atuais e demandas futuras na defesa dos recursos naturais, em especial os recursos hídricos.

Assim sendo, paulatinamente foi-se criando um arcabouço legal que permitisse a ele, o Estado, critérios que norteassem a utilização dos recursos hídricos estaduais, contemplando a utilização múltipla das águas (Murgel, 1984)³. Desta forma, superou-se a estreita visão de uso dos recursos hídricos para a produção exclusiva de energia, abrindo os horizontes ao abastecimento de água potável, à piscicultura, ao lazer e assim por diante.

O primeiro e grande passo dado pelo país para uma visão mais abrangente e social da utilização dos recursos naturais deu-se na década de 30 com a promulgação do Código de Águas, por meio do Decreto Lei Federal nº26.643 (10/07/34), quando, assim, desvinculou-se a propriedade das águas da propriedade do solo, pelo qual as quedas d'água, os rios, lagos e margens foram incorporadas ao Patrimônio da União:

“a propriedade das águas é, precisamente, aquela em que mais se acentua o caráter social pela interação entre os usos e os usuários”⁴.

Assim, estabeleceu-se regras para disciplinar os conflitos entre o uso energético e os demais usos, privilegiando-se o uso para abastecimento humano, ou seja a água enquanto alimento:

“... a água é um elemento fundamental. Daqui há pouco tempo não será mais energia o problema fundamental do mundo: será a água, e alimento. A água é uma forma⁵ de alimento, e a mais importante. E nós temos desrespeitado esta lei natural ...”.

² Quando a palavra Estado estiver grafada com maiúscula, referimo-nos ao ente abstrato; quando com minúscula, referimo-nos às unidades federativas ou outro sentido semântico da palavra.

³ Conforme o autor, o conceito de utilização múltipla dos recursos hídricos surgiu na antiga URSS, ou seja, com o espírito socialista “onde não existiriam interesses particulares em jogo”, enquanto que na doutrina capitalista, a iniciativa privada quer vender energia elétrica.

⁴ Frase atribuída a Alfredo Valadão, autor da versão original deste e coordenador da subcomissão do Código de Águas do Congresso Nacional apud Domingos (1984:04).

⁵ Depoimento prestado por Figueiredo Ferraz ao CeSAD/FAUUSP – SP/84 apud Sócrates, Grostein e Tanaka (1985:44).

Contudo, o uso energético da água sempre foi predominante em todo o país e no estado de São Paulo não seria diferente. Na bacia do Alto Tietê até 1982 a produção de energia elétrica pelos geradores de Cubatão, consumia $87\text{m}^3/\text{seg}$ da vazão média, enquanto que somente $3\text{m}^3/\text{seg}$ seguiam a jusante (Assembléia Legislativa, 1975 apud Moreira, 1990).

No Reservatório Guarapiranga que em 1924 passou a captar $1\text{m}^3/\text{seg}$ para abastecimento, só na década de 50 que se passou a $2\text{m}^3/\text{seg}$. Em 1958 um acordo entre a *São Paulo Tramway Light and Power Co*, ou como era conhecida simplesmente por *Light*, e o Governo de São Paulo regulamentou que a água usada para abastecimento seria ressarcida à *Light*, mediante cálculo da energia não produzida em Cubatão. O pagamento poderia ser integral caso se importasse água de bacias vizinhas. Mesmo assim, os conflitos nunca cessaram (Murgel, 1984).

No período até o início da década de 70, a questão da água abraçou dois grandes temas: a implantação do sistema hidroenergético da bacia do Alto Tietê, que começara nos primórdios do século – o barramento do Guarapiranga deu-se até 1910 – e concluído nos anos 60 e o agravamento das condições sanitárias das águas que gerou toda uma legislação de caráter eminentemente corretiva (EMPLASA, 1984).

Outro grave problema da Grande São Paulo é estar situada em região de cabeceiras de cursos d'água, onde a quantidade de água relativa é baixa, ao contrário das outras grandes metrópoles do mundo que estão localizadas ou em faixas litorâneas ou às margens de cursos d'água caudalosos. Soma-se a isso o alto estágio de degradação das águas proporcionado pela poluição acarretada pela falta de tratamento dos esgotos.

A população da Grande São Paulo, conforme o censo de 1970, era de 8,1 milhões de habitantes, crescendo a uma taxa de 5,4% ao ano. Portanto, o prognóstico demográfico era alarmante, pois atingiria os 12 milhões em 1980 e quase 18 milhões em 1990.

Então, na virada da década 60 para a de 70, este cenário apocalíptico de problemas complexos na Grande São Paulo, que se demonstraram interligados e interdependentes, exigiam, por parte do Estado, políticas globais de desenvolvimento que permitissem uma solução integrada, dentro de uma abordagem metropolitana, promovendo sobretudo a criação de habitações, empregos, transportes, serviços públicos e equipamentos em qualidade e quantidade suficientes para atender à demanda metropolitana.

Desta forma, lançava-se o PMDI – Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado em 1971⁶, elaborado pelo GEGRAN – Grupo Executivo da Grande São Paulo. Este documento tornava público os objetivos de um desenvolvimento da Grande São Paulo de forma a considerar os aspectos territoriais, sociológicos e econômicos. Propôs diversas diretrizes, das quais salientamos a preocupação com a preservação dos recursos hídricos e o direcionamento do crescimento da metrópole no sentido leste – e não no sentido sul, onde estão os principais mananciais da Grande São Paulo.

Preocupado também com a crescente aceleração do processo de urbanização nos grandes centros o Governo Federal, no anseio de regulamentar e controlar seus efeitos, em 1973, por meio da Lei Complementar n.º 14 (18/06/73), criou as oito primeiras regiões metropolitanas no Brasil, entre as quais a Região Metropolitana da Grande São Paulo - RMSP⁷.

Assim, introduzia-se, no Brasil, o conceito legal de interesse metropolitano, estabelecendo serviços comuns à uma metrópole, dos quais destacamos (EMPLASA, 1984):

- planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;

⁶ O documento final não está datado. Porém, a bibliografia lhe atribui a data de 1971. Não obstante à análise de sua redação, verifica-se que foi editado nas normas vigentes antes da Reforma Ortográfica de 18/12/71.

⁷ Hoje a RMSP compreende 39 municípios, dos quais se inclui a cidade de São Paulo, e possui uma área de 850.100 ha.

- recursos hídricos;
- saneamento básico com ênfase ao abastecimento de água;
- controle de poluição ambiental;
- uso e ocupação do solo etc..

Dentro deste bojo, em 1974, a Lei Estadual Complementar n.º 94 (29/05/74), depois modificada pela Lei Complementar n.º 144 (22/09/76), constitui a RMSP e cria o Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana – SPAM, formado pela SNM – Secretaria de Estado dos Negócios Metropolitanos, o CODEGRAN – Conselho Deliberativo da Grande São Paulo, o CONSULTI – Conselho Consultivo Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo e a EMPLASA – Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S/A (Sócrates, Grostein e Tanaka, 1985).

Face às emergências dos fatos e à necessidade de complementar e aperfeiçoar os instrumentos legais existentes, que permitissem ao Estado a possibilidade de atuar de forma preventiva na preservação dos escassos recursos hídricos da RMSP, na contenção da expansão da malha urbana no sentido dos mananciais e nos conflitos entre os diversos usos da água, o PMDI foi materializado, no biênio 75/77, por meio de três diplomas legais que formam, juntos, a Legislação de Proteção aos Mananciais – LPM, que são eles:

- Lei Estadual n.º 898 (18/12/75) que disciplina o uso do solo para a proteção aos mananciais, cursos e reservatórios de água e demais recursos hídricos de interesse da RMSP;
- Lei Estadual n.º 1.172 (17/11/76) que delimita as áreas de proteção aos mananciais e regulamenta as restrições urbanísticas;
- Decreto Estadual n.º 9.714 (19/04/77) que aprova o regulamento das leis 898 e 1.172, concedendo as atribuições e procedimentos dos órgãos componentes do Sistema.

A LPM não é inédita quanto à proteção dos recursos hídricos, mas é a primeira legislação na sua proteção a utilizar o controle de uso e ocupação do solo (Moreira, 1990).

2. O PMDI – Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado

Os problemas graves devido à grande expansão urbana sofrida pela Grande São Paulo, bem como sua importância econômica no país, aliado à necessidade de se tratar toda a região de forma integrada, superando-se as tendências de soluções localizadas que não mais atendiam à situação atingida, levaram o Estado em sua instância estadual a tomar a dianteira nacional em termos de planejamento.

Desta forma, procurando soluções para tais problemas, o Governo Abreu Sodré, numa iniciativa pioneira quanto à abordagem de áreas metropolitanas no Brasil, em 1967 instituiu o CODEGRAN – Conselho Deliberativo da Grande São Paulo, composto de representantes de todos os municípios da área, destinado a formular políticas de desenvolvimento regional e o GEGRAN – Grupo Executivo da Grande São Paulo, cujas finalidades eram de planejar o desenvolvimento metropolitano da Grande São Paulo, coordenar investimentos para esta e implantar uma ENTIDADE METROPOLITANA que assumisse seus problemas.

A partir de então, a função do GEGRAN era atuar em dois níveis:

- no nível técnico, para a elaboração de um plano metropolitano integrado, propondo soluções para os problemas metropolitanos, levando em consideração a interdependência dos diversos setores de infra-estruturas envolvidos;
- no nível institucional, para propor uma estrutura administrativa adequada à implantação do plano metropolitano, possibilitando a execução de soluções integradas.

Desta feita, passou a coletar informações e formar uma equipe técnica para que atingisse suas finalidades, por meio de um estudo de caracterização da região.

Em 1969, o GEGRAN, para ampliar o seu domínio de conhecimentos da região, necessitando de um detalhamento maior, passou a desenvolver estudos:

- de caráter sub-regionais, permitiriam estabelecer modelos de desenvolvimento, contando, também, com estudos do PUB - Plano Urbanístico Básico, realizado pela Prefeitura Municipal de São Paulo;
- de caráter setoriais, permitiriam pesquisar elementos, até então pouco conhecidos, como desenvolvimento industrial, a macroeconomia da região, o sistema de transportes e a poluição do ar.

No ano de 1971, o PMDI – Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (São Paulo, s/d) veio a público, demonstrando a preocupação do Estado com o desenvolvimento da Grande São Paulo, procurando orientá-lo e adequá-lo por meio de um programa metropolitano, dando ênfase aos problemas ambientais e, em especial, àqueles relacionados ao abastecimento de água e ao saneamento básico.

Neste sentido, o PMDI recomendou, no médio e longo prazo, diretrizes e proposições em duas linhas. A primeira orientava as diretrizes de desenvolvimento e a outra propunha um programa metropolitano até 1980, que abrangeria os programas considerados prioritários.

As recomendações de longo prazo possuíam caráter flexível, que permitiam assimilar circunstâncias novas não previstas, mas eram genéricas, dada a insipiência do planejamento metropolitano naquele momento. Diziam respeito a elementos de organização do uso do solo, transportes e serviços urbanos.

Em face de sermos um país em desenvolvimento e, portanto, os recursos não serem abundantes, elegeu-se áreas de intervenção prioritária para, assim, atender às carências mais urgentes da população

metropolitana, pois se tratavam de problemas que não resolvidos, tornar-se-iam insolúveis ou implicariam altos custos sociais.

Assim sendo, foram estabelecidas as ações de médio prazo, previstas para serem concretizadas até 1980 e procuravam apoiar as ações do Estado no sentido de implementar uma estratégia para o planejamento metropolitano. Esta estratégia consistia de:

- constituir órgão metropolitano de planejamento⁸;
- intervir prioritariamente no transporte coletivo, no saneamento básico e no controle do desenvolvimento urbano;
- recomendar em nível federal e formular em nível estadual uma política de descentralização das atividades econômicas para fora da Grande São Paulo;
- orientar o planejamento municipal, proporcionando diretrizes básicas, assistência técnica e financeira.

2.1. Saneamento Básico

Quanto ao setor de Saneamento Básico, o PMDI propunha o Projeto de Solução Integrada para Disposição e Tratamento de Esgotos⁹, cujas diretrizes gerais foram:

- fator de destaque para o saneamento nos planos de desenvolvimento da região – devido à escassez de recursos hídricos;
- estabelecer uma política de múltiplos usos dos recursos hídricos – prioridade ao abastecimento e à recreação e depois a geração de energia e diluição dos esgotos;
- preservação dos recursos hídricos da poluição e controlar e reduzir a poluição dos mananciais;
- institucionalizar a implantação do planejamento dos recursos hídricos.

⁸ A EMPLASA preencherá este papel, sendo constituída em 1974.

⁹ Em 1976, o Projeto de Solução Integrada foi substituído pelo Projeto SANEGGAN. Para saber mais sobre o SANEGGAN, ver Vargas (1996).

2.2. Abastecimento de Água

As diretrizes e proposições para o problema d'água foram:

- aprofundar a sistemática para implantação do sistema distribuidor principal;
- reavaliar os sistemas do Alto Tietê e Guarapiranga, de forma a dar um maior aproveitamento ao reservatório Billings – barramento de alguns de seus braços, desviando-os ao reservatório Guarapiranga;
- promover a elevação de 49% a 85%, em 1980, a população urbana servida por sistemas públicos de abastecimentos;
- aumentar a eficiência dos sistemas e reduzir as vazões não aproveitadas, elevando-se o fornecimento *per capita*.

Por meio desta, esperava-se atingir o equilíbrio entre a oferta e a demanda de água rapidamente, proporcionando que na década de 80 poder-se-ia atingir um *surplus* de água, permitindo obras de ampliação dos sistemas sem crises de suprimento.

2.3. Esgotos Sanitários

As diretrizes e proposições para o problema dos esgotos foram:

- aliviar as cargas poluidoras dos recursos hídricos, a curto prazo, implantado-se um sistema de coleta eficaz;
- reavaliação da disposição final dos esgotos, adequando-os às tendências do desenvolvimento urbano e à recuperação do reservatório Billings;
- proporcionar tratamento capaz de aproveitamento dos corpos receptores o uso até de abastecimento;
- avaliar a viabilidade de uso de outras áreas para o tratamento e disposições finais dos esgotos como alternativa ao reservatório Billings;
- ampliar o atendimento da população urbana, de 32% a 75%, em 1980, por rede de coleta e afastamento dos esgotos;

- ampliar os sistemas de tratamento e disposição final dos esgotos, de forma a atender a totalidade das vazões em 1980 e 1990;
- implantar emissários ao longo dos rios Pinheiros, Tietê e Tamanduateí.

Além de atingir patamares ótimos quanto aos aspectos sanitários e conseqüentemente, de saúde pública, o plano permitiria a integração dos múltiplos usos d'água, assegurando-se o aproveitamento máximo hidroelétrico, incrementados pela importação dos esgotos tratados.

2.4. Drenagem e Controle de Enchentes

O plano recomendava ações imediatas, de curto (1975), médio (1980) e longo (1990) prazo para se atingir o padrão de segurança expresso pela sua capacidade de drenar vazões de enchentes.

As principais obras recomendadas foram:

- concluir a canalização e retificação do rio Tietê no trecho Barueri-Osasco e propiciar as condições de escoamento entre Edgard de Souza e Barueri;
- concluir as represas de Ponte Nova e a de Taiaçupeba;
- melhorar o escoamento do rio Tamanduateí;
- construir mais barragens nas cabeceiras do rio Tietê e executar a sua retificação e canalização;

2.5. Limpeza Urbana e Poluição do Ar

Quanto à disposição do lixo urbano, o plano recomendava ao estado a coordenação de forma integrada em nível metropolitano, mantendo-se a coleta em nível municipal.

Para o problema de poluição do ar, recomendava o controle do uso do solo metropolitano às indústrias e a ampliação dos recursos à

SUSAM¹⁰.

2.6. Desenvolvimento Urbano

Quanto ao Desenvolvimento Urbano, isto é, controle do uso do solo, as principais recomendações do PMDI foram:

- integrar o PMDI à política de desenvolvimento regional do estado e proporcionar o desenvolvimento das regiões vizinhas;
- orientar a expansão da malha urbana na direção Leste e Nordeste e restringir nas direções Sul e Sudeste, onde se encontram os recursos hídricos;
- proporcionar o equilíbrio entre habitação, emprego e transporte, descentralizando áreas industriais, locando áreas prioritárias para a habitação e efetivando o sistema integrado de transporte coletivo de massa;
- garantir a aplicação dos recursos públicos de forma integrada entre as diretrizes do PMDI e os municípios;
- promover o desenvolvimento e zoneamento industrial de forma compatíveis com o caráter metropolitano;
- incentivar a descentralização do setor terciário;
- estabelecer o controle do uso do solo de forma a coibir a ocupação espontânea e modelar a malha urbana, a longo prazo, para um novo perfil;
- promover a integração do sistema financeiro de habitação e o planejamento metropolitano, principalmente nas áreas estratégicas;
- incentivar o uso recreativo nas áreas não urbanizadas;
- promover parques por meio da desapropriação de áreas na Serra da cantareira, na Serra do Itapeti, nas margens dos reservatórios Billings e Guarapiranga e do rio Tietê;
- preservar os reservatórios Billings e Guarapiranga, os dos Sistemas Cantareira e do Alto Tietê, por meio de legislação de controle do uso do solo.

¹⁰ Posteriormente foi extinta, sendo suas atribuições incorporadas pela CETESB.

Com a mudança do perfil metropolitano, os ganhos trazidos à população pela implantação desses critérios de desenvolvimento urbano, seria sem precedentes na história. Suprir-se-ia a região de suas necessidades e carências, com o aumento da oferta de áreas de lazer, com a garantia de suprimento de água de qualidade e com a integração entre emprego, habitação e transporte. Em suma, garantir-se-ia a qualidade de vida na RMSP¹¹.

2.6.1. Circulação e Transportes

Quanto à Circulação e Transportes, as principais recomendações do PMDI foram:

- proporcionar um sistema integrado de serviços de metrô, ferrovias, ônibus e redes de vias expressas e arteriais;
- priorizar o sistema de transporte rápido de massa;
- ampliar as ferrovias nas áreas urbanizadas;
- concluir o Metrô – linha Norte-Sul – e rever os novos traçados de forma a promover a integração metrô-ferrovia;
- aperfeiçoar de forma prioritária o sistema de trens de subúrbio, elevando-o ao padrão do metrô;
- construir terminais de passageiros de forma à integração dos diversos sistemas de transporte;
- promover a implantação de Anel Rodoviário interligando as principais rodovias.

O PMDI no setor de transporte proporcionaria ótimo padrão dos serviços em toda a RMSP, de forma integrada, garantindo a máxima segurança, o menor custo e o desenvolvimento urbano conforme a estrutura metropolitana proposta pelo PMDI.

¹¹ Lembrar-se que, oficialmente, as regiões metropolitanas foram instituídas no Brasil, em 1973 (Lei Compl. Fed. N.º 14), e a RMSP, em 1974 (Lei Est. Compl. N.º 94).

2.7. Outras Recomendações

Diversas outras recomendações foram elaboradas pelo PMDI, nos campos:

- Institucional – recomendação da criação de um órgão de planejamento metropolitano, que em 1974, culminaria com a instituição da EMPLASA, para promover a integração entre as esferas governamentais federais, estaduais e municipais;
- Desenvolvimento Econômico – mecanismos de crédito, incentivos e infra-estrutura;
- Programas Sociais – programas habitacionais, aperfeiçoamento dos sistemas de ensino fundamental e de 2º grau, ampliação do MOBRAL, construção de Centros de Saúde e hospitais, estímulo à participação de movimentos associativos na formulação de diretrizes governamentais, programas de lazer e assim por diante.

O documento também apresenta diversas tabelas, quadros, estatísticas e mapas que demonstram e confirmam as pretensões do plano.

Capítulo II

A Anatomia

“Há uma razão primitiva, e as Leis são as relações entre ela e os seres, bem como as relações destes últimos entre si”
Barão de Montesquieu

1. A Legislação de Proteção aos Mananciais

A premente necessidade de proteger-se os recursos hídricos utilizáveis na RMSP, escassos e comprometidos, demandava do Poder Público Estadual instrumentos legais que viabilizassem usos múltiplos e alternativos desses recursos hídricos, evitando-se o adensamento populacional e a poluição das águas.

No início do século para que a qualidade da água fosse garantida, desapropriava-se toda a bacia hidrográfica contribuinte do manancial a ser protegido. Esta política garantiu a manutenção de algumas reservas de mata primitiva, propiciando a qualidade de certos mananciais, como é o caso do Rio Claro, do Alto Cotia e da Cantareira (Fontes, 1984).

Entretanto, esta política de desapropriação passou, com o tempo, a se tornar inviável economicamente devido à grande extensão das áreas dos mananciais urbanizadas, bem como a existência de atividades econômicas decorrentes do uso do solo que elevaram os preços da terra a valores proibitivos à esfera pública (Fontes, 1984).

Assim, em decorrência do Projeto de Solução Integrada proposto pelo PMDI, a partir de 1975, implementou-se a Legislação de Proteção aos Mananciais da RMSP (LPM) que delimitou as Áreas de Proteção aos

Mananciais (APMs)¹², correspondentes a 54% do território da RMSP, estabeleceu parâmetros de uso e ocupação do solo, de forma a orientar e disciplinar a máxima ocupação admissível e concedeu as atribuições e procedimentos aos órgãos componentes do Sistema.

Na elaboração da LPM, quanto à sua orientação geral, contemplou-se os seguintes aspectos (EMPLASA, 1984):

- que adotasse as estratégias de desenvolvimento urbano, controle da poluição e preservação do meio ambiente, previstas no II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento;
- que assegurasse as vazões mínimas necessárias ao abastecimento da metrópole, estabelecendo uma política preventiva de controle de poluição, complementando-se a legislação existente;
- que contemplasse os aspectos técnicos relativos à capacidade de assimilação dos corpos d'água no zoneamento do uso do solo nas áreas de proteção de cada manancial, respeitando-se o princípio do não-lançamento direto de esgotos no manancial;
- que garantisse ao longo da Serra do Mar e da Cantareira o equilíbrio entre as funções produtivas e as recreativas e de lazer;
- que contribuísse para a contenção da poluição do ar, pois a maior parte das áreas protegidas estão situadas a sotavento da metrópole;
- que valorizasse as áreas a serem protegidas;
- que se adequasse aos vetores de crescimento previstos no PMDI;
- e que facilitasse os anseios de recreação e lazer dos habitantes da metrópole.

Como a LPM abrange as diretrizes do PMDI, ela se enquadra enquanto instrumento de planejamento urbano, agindo de forma preventiva na obtenção da qualidade da água para o abastecimento

¹² Artigo 2º e 3º da Lei 898/75.

metropolitano.

Ao disciplinar o uso do solo, a LPM contemplou o fato de que do conjunto de atividades humanas desenvolvidas nas APMs, geram-se quantidades diferentes de cargas poluidoras. Uma atividade em que a permanência dos indivíduos no local seja temporária, como as comerciais e industriais, geram cargas menores que as produzidas pelas residências (EMPLASA, 1984).

Quando a LPM estabelece a máxima ocupação possível de uma bacia hidrográfica, o que está por trás é a preocupação com a eficiência do tratamento dos esgotos e escoamento na superfície dos solos das cargas poluidoras, arrastadas pelas águas da chuva que atingem os mananciais (EMPLASA, 1984). Esta última conota à LPM o caráter de ser uma das primeiras leis do mundo no que tange à poluição difusa.

De fato a LPM adotou como modelo ao seguintes princípios básicos (Fontes, 1984):

- a ocupação humana sempre gera uma carga poluidora como resultado das atividades ali desenvolvidas;
- cada manancial especificamente possui uma capacidade natural de absorção e autodepuração dos efluentes líquidos;
- cada bacia hidrográfica protegida, dependendo do seu estágio de urbanização, possui um limite que representa o ponto de saturação de seu manancial, que se ultrapassado, o tratamento de suas águas passa a ser extremamente custoso.

Para disciplinar o uso e a ocupação do solo, a LPM criou duas categorias no que concerne às restrições de uso do solo, denominadas áreas de **1ª categoria** e de **2ª categoria**.

As áreas de **1ª categoria**, as de maior restrição de uso, são¹³:

- as margens das represas - faixa de 50 metros de largura, medida em projeção horizontal, a partir da quota máxima do reservatório;
- ambas as margens de rios e córregos – faixa de 20 ou 5 metros, conforme seu enquadramento pela LPM, medida em projeção horizontal, a partir do seu nível máximo;
- as áreas cobertas por matas;
- as áreas inundáveis – várzeas;
- e as áreas com grande declividade.

As áreas de **2ª categoria** compreendem o restante da bacia hidrográfica, onde são permitidos praticamente todas as atividades humanas, sejam residenciais, comerciais ou de serviços, institucionais, lazer, extração vegetal, agropecuárias e industriais.

Estas áreas de **2ª categoria** são subdivididas em¹⁴:

- **classe A** (área urbana): áreas que à época da aprovação da lei possuíam densidade populacional igual ou superior a 30 hab./ha. Para os novos empreendimentos passou-se a adotar a densidade máxima de ocupação de 50hab./ha;
- **classe B** (área de expansão urbana): áreas situadas no entorno das consideradas urbanas (classe A), cujas densidades máximas variam entre 34 e 25hab./ha;
- **classe C** (o restante): as densidades máximas variam de 24 a 06hab./ha.

As densidades máximas de ocupação refletem-se no tamanho dos lotes e nas porcentagens das áreas construídas. Estas são determinadas pela distância da gleba ao manancial e pela distância à classe A mais próxima¹⁵. Portanto, quanto mais próximo dos mananciais e mais

¹³ Artigo 2º da Lei 1.172/76.

¹⁴ Os artigos 5º,6º e 7º da Lei 1.172/76 definem as classes e os artigos 14 e 16 suas respectivas densidades.

¹⁵ Quadros n.º VII e VIII anexos à Lei 1.172/76.

distantes da área urbana, maior restrição sofrerá.

O uso industrial é permitido pela LPM, como já mencionado. Porém, desde que, como qualquer outra atividade em APM, não esteja localizado em áreas de 1ª categoria e que sejam indústrias do tipo ID¹⁶, conforme estabelece a Lei de Zoneamento Industrial¹⁷ - Lei Estadual n.º 1.187 (27/10/78). Recentemente a Lei Estadual n.º 9.472 (30/12/96), que altera disposições da Lei 1.817/78, proibiu o uso industrial nas áreas de 2ª categoria classe C.

Quanto aos sistemas públicos de abastecimento de água e rede de esgotos são permitidos somente nas áreas urbanas e seu entorno de expansão (classes A e B)¹⁸, objetivando, assim, não incentivar a ocupação nas áreas em classe C. Contudo, nesta última o sistema de tratamento e afastamento exigidos são a fossa séptica com infiltração no solo¹⁹, distanciado 30 metros de qualquer poço de abastecimento de água²⁰. O lodo resultante do tratamento dos esgotos, bem como os resíduos sólidos (lixo), não podem ser dispostos em APM e só é permitido enterrar os resíduos sólidos decorrentes de atividade residencial unifamiliar, que não possa ser removido, estritamente em áreas de 2ª categoria²¹.

Os infratores das disposições da LPM são passíveis das seguintes punições progressivas²²:

- advertência;
- multa diária;

¹⁶ Artigo 30 da Lei 1.187/78. As indústrias do tipo ID são aquelas que pelo porte e potencial poluidor, podem conviver com outros usos, inclusive o residencial. Estão listadas no quadro III anexo à lei, tomando por referência o Código de Atividade da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda.

¹⁷ Artigo 29 da Lei 1.187/78.

¹⁸ Artigo 22 da Lei 1.172/76.

¹⁹ A forma correta de se calcular as dimensões da fossa séptica e do sistema de infiltração no solo, bem como a forma como dar-se-á a infiltração, está estabelecido na norma técnica NBR-7229/93 da ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas.

²⁰ Artigo 24 da Lei 1.172/76.

²¹ Artigo 25 da Lei 1.172/76.

²² Artigo 13 da Lei 898/75.

- interdição;
- e embargo e demolição da obra.

Para a aplicação e execução da LPM, o Poder Público Estadual criou o SPAM – Sistema de Planejamento e Administração Metropolitano, subdividido em diversos órgãos, como já anteriormente citados. Posteriormente, em 1986, foi criada a SMA – Secretaria de Estado do Meio Ambiente que encampou as atribuições da LPM, cujo órgão responsável, pela Lei 33.407 (25/06/91) é o DUSM – Departamento de Uso e Ocupação do Solo Metropolitano, vinculado à CPRN – Coordenadoria de Licenciamento Ambiental e de Proteção de Recursos Naturais da SMA. A SNM foi extinta, com exceção da EMPLASA que continua existindo, mas com atribuições alteradas.

1.1. A Lei 878 de 18 de dezembro de 1975

O primeiro diploma legal da LPM é a Lei 878/75, cujo conteúdo abrange os seguintes aspectos:

- definição dos mananciais, cursos e reservatórios de água e demais recursos hídricos protegidos;
- a definição das APMs e suas respectivas bacias de drenagem;
- a obrigatoriedade da obtenção de licença da SNM²³ e Parecer Técnico da CETESB – Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental²⁴;
- a definição das penalidades;
- a obrigatoriedade das obras públicas submeterem a critérios definidos pela SNM.

1.2. A Lei 1.172 de 17 de novembro de 1976

O segundo diploma legal da LPM é a Lei 1.172/76, cujo conteúdo abrange os seguintes aspectos:

²³ Hoje atribuição do DUSM/ SMA, como já vimos.

²⁴ Atualmente as residências foram isentadas deste parecer.

- a delimitação das APMs;
- a definição de áreas de maior ou menor restrições;
- a definição de usos permitidos e proibidos em APM;
- o estabelecimento de índices urbanísticos e de bonificação no parcelamento quando à presença de matas;
- a obrigatoriedade da proteção e conservação do solo nas áreas de exploração agrícola e florestal;
- a exigência de licença para remoção da cobertura vegetal, para movimentação de terra e para ampliação ou intensificação dos processos produtivos industriais;
- a proibição de rede pública de água e esgotos, exceto nas áreas já urbanizadas (classe A e B);
- a obrigatoriedade que os efluentes dos sistemas públicos de esgotos sanitários sejam afastados das APMs:
 - caso na bacia receptora não haja sistema de esgotos adequado, obrigatoriedade de tratamento, com proibição da disposição em áreas de 1ª categoria;
 - na inexistência de rede de esgotos, a obrigatoriedade de fossa séptica com infiltração no solo;
- a proibição da disposição de resíduos sólidos em APM, exceto os residenciais;
- a proibição da disposição do lodo resultante do tratamento de esgotos em APM;
- restrições à utilização de nutrientes e defensivos agrícolas;
- a definição de prazos:
 - para adequação de sistemas particulares de esgotos às normas da lei - 03 anos;
 - transferência de hospitais, sanatórios ou outros equipamentos de saúde pública que tratem de moléstias infecto-contagiosas para fora de APM - 05 anos;
 - apresentação à CETESB de projeto de disposição de efluentes líquidos industriais - 01 ano;
- a autorização para desapropriar:
 - imóveis existentes nas áreas de 1ª categoria, caso fique demonstrada inexistência ou insuficiência de sistema público

- de esgotos para receber seus efluentes líquidos;
- indústrias, caso fique demonstrada impossibilidade de serem implantados os sistemas de tratamento e disposição de seus efluentes líquidos;
 - a obrigação de destinar, pelo Governo do Estado, 0,5% das APMs para implantação de parques metropolitanos junto aos corpos d'água principais;
 - a obrigação da SNM de utilizar os serviços técnicos da EMPLASA²⁵ para desempenho das missões que lhe são atribuídas por lei.

1.3. O decreto 9.714 de 19 de abril de 1977

O Decreto Estadual n.º 9.714/77 aprova o regulamento das leis 898/75 e 1.172/76, cujo conteúdo abrange os seguintes aspectos:

- a definição das atribuições da SNM, da EMPLASA, da CETESB e da Secretaria da Agricultura na aplicação das leis 898/75 e 1.172/76;
- a definição dos procedimentos para licenciamento de atividades e realização de obras na área protegida;
- a especificação dos poderes e atribuições dos agentes fiscalizadores, das sanções aos infratores e dos procedimentos para cobrança, para recolhimento de multas e para recursos;
- cria o conceito de adaptação das urbanizações, edificações e atividades preexistentes e a especificação de critérios para a identificação de situações preexistentes às leis regulamentadoras;
- para efeitos de bonificação pela presença de matas, proíbe a vinculação de áreas não contíguas, exceto quando separadas por via pública.

²⁵ Hoje atribuição do DUSM/ SMA, como já vimos.

2. Outros diplomas pertinentes à LPM

- a) Decreto Estadual n.º 12.219 (1º/09/78): autoriza a SNM²⁶ a celebrar convênios com os municípios para o licenciamento de residências unifamiliares em APMs.
- b) Lei Estadual n.º 2.177 (26/11/79): altera a redação do inciso IX do artigo 2º da Lei 898/75, referente à descrição da bacia do rio Guaió.
- c) Decreto Estadual n.º 15.037 (06/05/80): regulamenta a Lei 2.177/79.
- d) Lei Estadual n.º 3.286 (18/05/82): altera a redação do inciso XV do artigo 2º da Lei 898/75, referente à descrição da bacia do rio Tietê.
- e) Lei Estadual n.º 3.746 (09/06/83): acrescenta parágrafo ao artigo 5º da Lei 898/75 estabelecendo que os projetos de lei propondo a redução ou alteração das APMs somente poderão ser admitidos mediante parecer da CETESB e da SNM.
- f) Diversas Resoluções de Secretaria.

²⁶ Hoje SMA.

Capítulo III

O Declínio

“Não observar uma Lei é dar mal exemplo, sobretudo quando quem a desrespeita é o seu autor; é muito perigoso para os governantes repetir a cada dia novas ofensas à ordem publica”
Niccolò Machiavelli

Percebemos, até então, os problemas enfrentados pelo Estado na abordagem das carências²⁷ urbanas que a RMSP enfrentava quanto à preservação dos recursos hídricos e ao planejamento urbano. Fazia-se necessário agir para que a RMSP superasse seus problemas, tornando-se um lugar razoavelmente habitável, visto que “la quasi totalità delle aree metropolitane occidentali dovrebbero essere dichiarati inabitabili” (Paccino, 1980: 221).

Do ponto de vista técnico, o PMDI e a LPM estabeleceram as medidas que estancariam o processo de degradação das águas, permitindo a uma metrópole do porte da Grande São Paulo, captar água de boa qualidade com baixo custo de tratamento. Ambos representavam na época um avanço na forma de tratar a questão (Villas-Boas, 1995).

Contudo, a partir do estabelecimento da LPM, graças ao grau de complexidade dos conflitos sociais que afetavam a RMSP, em especial, nas APMs, devido à multiplicidade de atores sociais envolvidos, ela demonstrou-se incapaz de atingir seus objetivos, bem como criou novos conflitos e carências.

Na verdade, não se pode analisar isoladamente os motivos que levaram ao malogro da LPM enquanto instrumento regulador do uso e

²⁷ Adotaremos aqui o conceito de Nunes (1989), utilizando a palavra ‘carência’ no lugar de ‘necessidade’ porque a segunda tem conotação ambígua na nossa língua, já que designa tanto aquilo que tem de ser, como aquilo que alguém sente que precisa. É por carência que o autor traduz “*besoin, bisogno e necesidades*” .

ocupação do solo e de preservação ambiental. É preciso uma visão macro-estrutural, dentro da óptica do que E.P. Thompson chama de “conceitos de junção”²⁸ entre os diversos “objetos” de diferentes abordagens teóricas.

Desta forma, a questão dos mananciais passa por uma análise ampla dos diversos conflitos sociais entre os múltiplos atores, portadores de carências e reivindicações diferentes. É preciso buscar as referências junto à prática social, pois a vida social não mais se limita às exigências funcionais, mas a um processo contínuo de invenção de conflitos e negociações (Touraine, 1989).

1. O Estado

A expressão ‘Estado’ vem do latim *status* e, enquanto sociedade política, aparece pela primeira vez, ao menos na literatura, em *O Príncipe* de Maquiavel, no início do século XVI. Durante os séculos XVI e XVII foi sendo difundida por toda a Europa. Apesar da origem latina do vocábulo, os romanos utilizavam *status* como condição ou situação e, quando se referiam à sua comunidade, utilizavam *civitas*, que é o equivalente ao grego *pólis*, ou *res publica*, quando se referiam ao conjunto das instituições políticas de Roma, ou seja, da *civitas* (Cueva, 1984).

É certo que Maquiavel não inventou o termo, muito pelo contrário, pois como se sabe, começou sua obra desta forma: “Todos os estados, todos os domínios que imperaram e imperam sobre os homens...”. Iniciar-se uma obra utilizando um termo, demonstra que este já era conhecido em sua época. De fato, ao longo dos séculos XIV e XV percebeu-se a passagem do termo *status* para ‘Estado’ no sentido moderno²⁹, com um significado específico de condição de posse permanente e exclusiva de um território e de comando sobre seus respectivos habitantes. O próprio

²⁸ Thompson. A miséria da teoria apud Nunes(1989).

²⁹ É importante ressaltar que o termo ‘moderno’ na historiografia adjetiva a época compreendida entre os séculos XV e XVIII.

Maquiavel associa o termo 'Estado' a 'domínio' (Bobbio, 1988).

De fato, o termo 'Estado' ultrapassa a simples introdução de um novo termo na Era Moderna, mas se fazia necessário encontrar um novo nome para uma nova realidade: o Estado Moderno, os grandes Estados territoriais – as Monarquias Nacionais, como ficaram conhecidas. Porém, existiu uma sociedade política passível de ser chamada de Estado antes dos grandes Estados territoriais da Idade Moderna? Haveria, aqui, um problema de continuidade?

Na historiografia há suficiente argumentação de que o Estado como uma formação histórica não só não existiu sempre, como nasceu numa época recente, pois foi a dissolução e transformação da sociedade medieval que geraram os ordenamentos da Idade Moderna. Porém, para defender este ponto de vista, requer-se uma visão que dê mais valor à descontinuidade que à continuidade, mais valor às diferenças que às analogias.

Foi o trabalho de historiadores das instituições que permitiu que se as compreendesse, ordenando-as e reconstruindo-as. É o trabalho do historiador na análise e na sistematização das instituições que nós podemos hoje em dia contar em nossas análises. Maquiavel em seu *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio* reconstruiu a história e ordenamento das instituições da república romana. Já Giambattista Vico, no século XVIII, para reconstruir a história das nações, partiu do estado bestial – *stato ferino* para chegar aos grandes Estados de seu tempo (Bobbio, 1988).

Entretanto, uma análise histórica das doutrinas, pode-se levar a outra abordagem do tema, dando a origem do Estado a argumentos remotos, ligados à origem da sociedade humana.

Aristóteles, em sua obra *A Política*, argumenta que o “homem é naturalmente um animal político”. Diz que o homem é o único animal que possui razão, o sentimento do bem e do mal, do justo e do injusto.

Portanto, a sociedade é produto de um impulso associativo natural. Na Idade Média, São Tomás de Aquino, em sua *Summa Theologica*, acrescentará que “o homem é, por natureza, um animal social e político”.

Já na Era Moderna, no século XVII, Thomas Hobbes, em seu clássico *Leviathan*, aponta que o homem inicialmente vivia em “estado de natureza”, onde a desordem e as paixões predominavam e, assim, a ameaça era iminente de forma que a qualquer momento haveria a “guerra de todos contra todos”. Para evitar esta desgraça, a razão humana levou à celebração do contrato social, estabelecendo-se o “estado social”. Portanto, foi um ato racional que levou o homem a estabelecer a vida em sociedade. Porém, a sua preservação depende da existência de um poder visível que mantenha os limites consentidos entre os homens, impondo castigos àqueles que por ventura não realizem seus compromissos. Este ente visível é o Estado (Bobbio, 1995).

Por suposto, o Estado, ainda segundo Hobbes, é:

“Uma pessoa, de cujos atos cada indivíduo de uma grande multidão, com pactos recíprocos, fez-se autor, a fim de que ela possa usar a força e os meios de todos, conforme creia oportuno, para a paz e a defesa comuns”(Thomas Hobbes apud Bobbio, 1991:42-3).

Atribui também ao soberano um poder absoluto sobre a esfera privada dos súditos, reconhecendo a estes o direito de que são livres para fazer tudo que o soberano não proibiu. No entanto, reconhece o direito da propriedade sobre o direito público como legítimo (Bobbio, 1988).

Com John Locke a propriedade converte-se num verdadeiro direito natural e, como tal, deve ter o seu livre exercício garantido pela Lei do Estado (Dallari, 1995).

A visão de Hobbes, apesar de brilhante, demonstra sua tendência ao absolutismo. Confrontando-se a isto, no século seguinte, Montesquieu, na sua obra *Do Espírito das Leis*, dividirá o poder central absoluto em três poderes – o Executivo; o Legislativo; e o Judiciário. Descorda de Hobbes quanto ao estado natural do homem ser violento.

Pelo contrário, para ele são as fraquezas humanas que levam o homem a viver em sociedade e alerta que “sem um governo nenhuma sociedade poderia subsistir”(Montesquieu apud Dallari, 1995:13). E aperfeiçoa a idéia de liberdade, afirmando que os súditos têm o direito de fazer tudo que a Lei não proíba (Bobbio, 1988).

Ainda no mesmo século XVIII, Rousseau, em seu *O Contrato Social*, retomou o ‘contratualismo’ de Hobbes, porém adicionando-lhe a democracia, salientando que não é a natureza humana, mas a sua vontade o fundamento da sociedade, procurando apenas a auto-preservação:

“Suponho os homens terem chegado a um ponto em que os obstáculos que atentam à sua conservação no estado natureza excedem, pela sua resistência, as forças que cada indivíduo pode empregar para manter-se nesse estado. Então este estado primitivo não pode subsistir, e o gênero humano pereceria se não mudasse de modo de ser” (Rousseau apud Dallari, 1995:13).

O Estado, segundo Rousseau, é um corpo moral e coletivo. Este corpo que passa a atuar soberanamente, possui a “vontade geral”, que não é a somatória das vontades individuais, mas sua síntese. Contudo, a sociedade visa proteger os homens e não destruí-los.

Desta forma, o Estado enquanto ordenamento político de uma comunidade, nasce da dissolução da comunidade primitiva – fundada em laços familiares – para a formação de comunidades mais amplas – fundada na sobrevivência interna e externa (Bobbio, 1988).

A sociedade, ao longo do tempo, foi aperfeiçoando-se, ampliando seus poderes sobre a natureza, desenvolvendo novos instrumentos, aparecendo um pluralismo social complexo (Bobbio, 1995), favorecendo e estimulando o crescimento do Estado, sendo quase impossível desenvolver-se uma atividade sem a sua participação ou seu controle. É por isso que o Prof. Dallari afirma que:

“o problema do Estado passou a ser um problema de todos, uma vez que ninguém pode praticar qualquer ato de alguma repercussão social, ainda que muito restrita, sem levar em conta as diretrizes do Estado”(Dallari, 1995:v).

No século XIX, Marx demonstrará que cada sociedade histórica possui dois momentos – a base econômica e a superestrutura que, no entanto, mantêm reciprocidade, apesar do primeiro dominar. As instituições políticas, ou seja, o Estado, pertencem ao segundo momento. Entretanto, ao contrário da ordem de Hobbes, a teoria marxista baseia-se no tema da ruptura da ordem, sobretudo na contradição entre forças produtivas e relações de produção (Bobbio, 1988).

Uma outra análise é a de Max Weber que viu no processo de formação do Estado moderno capitalista o fenômeno de expropriação, por parte do poder público, dos meios de serviço, como as armas, e dos meios de produção. Assim, nasce a concepção weberiana de Estado definido por dois elementos: a existência de um aparato administrativo, com a função de prover a prestação de serviços e o monopólio legítimo da força (Bobbio, 1988).

No século XX, Bobbio chama a atenção à grave dicotomia entre governantes-governados ou Estado-cidadãos – *ex parte principis* ou *ex parte populi* – normalmente uma relação entre superior e inferior. Contudo, é na democracia que governantes e governados identificam-se, ao menos idealmente, numa única pessoa. Assim, salienta os méritos da democracia:

“posto que se trata de uma forma de governo que privilegia uma concepção ascendente de poder graças à qual a comunidade política elabora as leis através de uma organização apropriada da vida coletiva”(Celso Lafer, Prefácio in Bobbio, 1995:24).

Contudo, na sociedade capitalista há um distanciamento na relação Estado-sociedade civil, sendo o primeiro cada vez mais seletivo e impermeável (Offe, 1994; Touraine, 1989).

Numa sociedade de classes o Estado hipertrofia-se a partir das lutas de sociais. Neste sentido, Engels afirma:

“O Estado não é pois, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro (...) É antes um produto da sociedade, quando esta chega a determinado grau de desenvolvimento; **é a confissão de que essa sociedade se**

enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ‘ordem’. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela, se distanciando cada vez mais, é o Estado” (Engels apud Peruzzo, 1984:19 – grifos nossos).

Assim, é nos conflitos sociais que se constitui o Estado, pois como defendia Alexis de Tocqueville, nas revoluções e conflitos o estado não desaparece, pelo contrário, se fortalece.

Desta forma, o Estado, deve atender, sobretudo, as seguintes funções (Godar e Castells apud Peruzzo, 1984: 20):

- “Garantir a supremacia dos interesses das classes dominantes;
- Garantir a regulação dos interesses das classes dominantes;
- Garantir a repressão das classes dominadas;
- Garantir a integração das classes dominadas”.

E Peruzzo (1984:20) acrescenta:

- “Garantir o repasse de recursos gerados socialmente para as classes dominantes;
- Assegurar a expropriação das classes dominadas”.

Independentemente da corrente ideológica e da visão que se tem de Estado, é notório o não cumprimento de seu papel social, sobretudo no caso do Estado Brasileiro:

“os nexos internos vão revelar suas feições onde o Estado se revela cúmplice com as classes, esvaindo-se de sua neutralidade; onde o capital cresce não por si, mas ao se apropriar de valor gerado pela força de trabalho” (Peruzzo, 1984:17).

Aproveitando-se do gancho de Peruzzo (1984) que o Estado ‘garante’ o repasse de recursos gerados pelas classes dominadas, analisemos o caso do Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

Segundo Evers (1984), o SFH financia a construção de moradias com recursos levantados pela Caderneta de Poupança, economia voluntária e pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que

fora criado pelo governo militar em substituição à garantia de estabilidade, que a partir de então, permite-se a dispensa do trabalho a qualquer momento – mensalmente o empregador desconta 8% do salário do trabalhador e o deposita na Caixa Econômica Federal que também administra os montantes. Portanto, é uma forma de economia forçada que leva a uma redistribuição para cima.

Assim sendo, as faixas da população que se situam dentro do mercado do SFH não são as menos favorecidas. O SFH desempenha, então:

“o mecanismo através do qual o Estado desempenha a função de transferência de renda das classes subordinadas para outras classes (...) Porém, as aplicações desses recursos são canalizadas em proporção maior para os setores que concorrem com a contribuição menor” (Peruzzo, 1984:47).

No Brasil, portanto, como qualquer sociedade capitalista, o Estado é um instrumento dos interesses das classes dominantes e apenas se faz sensível quando pressionado pela força coletiva e, a partir dos sucessivos governos autoritários, associou-se a justiça social ao Estado Todo-Poderoso. Assim, conforme coloca Ferreira (1996.b:247):

“O problema central na história recente da relação do Estado brasileiro com a sociedade e suas demandas é a inexistência do reconhecimento oficial e extra-oficial da dimensão concreta da noção de cidadania. Em outras palavras, o desconhecimento deste espaço público, onde as pessoas não se submetem, mas participam dividindo benefícios e responsabilidades”.

Para Touraine, no Brasil onde o Estado foi se fortalecendo paulatinamente em detrimento da sociedade civil, torna-se arduo ampliar-se o universo e limites da cidadania (Touraine apud Ferreira & Ferreira, 1995).

Diante de tantas limitações democráticas é que aparece dentro dos movimentos sociais no Brasil, conforme Krischke, o questionamento da legitimidade do Estado:

“... enquanto fiador dos princípios de igualdade contratual, livre iniciativa e acesso aos serviços e equipamentos básicos de consumo coletivo, que constituem parte central dos direitos de cidadania” (Krischke, 1984:71).

Contudo, apesar das aparências, tais demandas não implicam no questionamento revolucionário do Estado capitalista brasileiro, pelo contrário:

“Lhe exigem coerência com suas funções de fiador dos direitos de cidadania inscritos na Constituição” (Evers et alii apud Krischke, 1984:74).

2. Poder Público Estadual

Como já vimos anteriormente, o governo estadual sempre tomou as iniciativas para a gestão dos conflitos que surgiram na RMSPP a partir do forte processo de industrialização paulista e, principalmente, da questão da gestão dos recursos hídricos.

O PMDI – Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado foi exemplo concreto desta iniciativa, que contava com apoio financeiro do governo federal. A Legislação de Proteção aos Mananciais (LPM) é fruto do PMDI no que se refere a soluções para os problemas dos recursos hídricos.

Entretanto, embora tenha sido o próprio governo estadual quem encabeçou a elaboração da LPM, desde a data de sua promulgação sua postura diante da aplicabilidade da legislação tem sido oscilante:

“ora correspondendo às expectativas preservacionistas ora inclinando-se a interesse de grupos bem definidos como as grandes construtoras e dos especuladores imobiliários” (Sócrates, Grostein e Tanaka, 1985:63).

Um exemplo desta oscilação é que o mesmo governo, o governo Paulo Egydio, que criou a LPM para preservar os mananciais, substituiu o Projeto Solução Integrada, proposto pelo PMDI, que privilegiava a despoluição da Billings, pelo Projeto SANEGRAN³⁰, que fazia do reservatório corpo receptor para os esgotos da RMSPP, comprometendo-o definitivamente (Sócrates, Grostein e Tanaka, 1985:63). Ou seja, as intenções de preservação ambiental e o novo projeto eram coisas

³⁰ Para saber mais sobre o Projeto SANEGRAN, ver Vargas. 1996.

antagônicas (Villas-Boas, 1995). Aqui encontra-se um grande conflito interno ao poder público estadual, pois se de um lado sempre houve grupos com preocupações preservacionistas e ambientalistas, outros procuravam expandir a SABESP e sua lógica de priorizar o tratamento dos esgotos.

De fato foram os militares quem introduziram a questão ambiental como fator a ser considerado nas políticas públicas. Contudo, a visão autoritária e centralizadora deu um tom predominantemente tecnocrático à concepção de planejamento:

“Acreditava-se que a simples regulamentação e aplicação das leis seria suficiente para estancar o processo de expansão urbana nas regiões de mananciais” (Villas-Boas, 1995:50).

Desta forma, acreditava-se que os técnicos do governo estadual eram os únicos atores envolvidos no processo e, assim, propostas ficaram descoladas da realidade da população local ou não, da lógica da cidade e do seu crescimento, bem como não contou com a participação dos municípios envolvidos (Villas-Boas, 1995:50).

Sucessivamente os governos negligenciaram a fiscalização nas Áreas de Proteção aos Mananciais (APMs), até que o governo Montoro defendeu, em campanha, a despoluição da Billings e a interrupção das obras ‘faraônicas’ do projeto SANEGRAN (Sócrates, Grostein e Tanaka, 1985).

Seu Secretário dos Negócios Metropolitanos, Almino Afonso, certa vez declarou que:

“... a LPM foi, realmente, uma conquista cultural enorme e cabe preservá-la. A sua má aplicação não a desmerece, pelo contrário, eu vejo como um desafio (...) para que saibamos adequar a realidade social à limitação que a lei nos impõe (...) Eu encontrei esse problema dos mananciais rigorosamente descuidado para não dizer abandonado na SNM. Basta dizer que em nove anos de vigência da lei, **nunca nenhuma pena havia sido imposta**” (Depoimento prestado ao CeSAD/FAUUSP apud Sócrates, Grostein e Tanaka, 1985:118-19 - grifos nossos).

Com este relato, vê-se qual era a seriedade com que os governos anteriores trataram a questão da LPM. Contudo, na prática, o governo

contrariando sua posição de campanha, retoma o projeto SANEGRAN, por meio da ‘Operação Balanceada’ – 50% dos esgotos lançados na Billings e 50% no Tietê abaixo – alegando que seu processo era irreversível, devido ao estágio das obras (Sócrates, Grostein e Tanaka, 1985).

Em contra partida, foi este mesmo governo que criou o Conselho Estadual de Proteção ao Meio Ambiente – CONSEMA. Contudo, na sua elaboração não participavam a SNM, a Secretaria da Saúde e a SABESP e outros órgãos importantes para a proteção da saúde pública:

“considerado uma falha grave por representantes da comunidade científica” (Jornal da Tarde de 27/04/83 apud Sócrates, Grostein e Tanaka, 1985:68).

Não obstante às contradições, as tentativas de articulações das ações governamentais sempre foram marcadas por polêmicas e conflitos entre as intenções políticas e as visões técnicas, predominando sempre o enfoque técnico da questão (Villas-Boas, 1995).

O governo Covas retomou o rigor, sendo o primeiro governo, desde a implantação da LPM, a impor demolição a obras irregulares. Todavia, vale ressaltar o papel fundamental que o Ministério Público vem empenhando, pois com a Constituição 1988 passou a ter autonomia e amplos poderes.

3. O Poder Público Municipal

Os municípios foram postos à parte no processo de planejamento e gerenciamento das questões ambientais da RMSP. Contudo, em época de discussão da descentralização política, suas participações tornam-se condição *sine qua non* para que se atingisse mudanças verdadeiramente substanciais.

A LPM tem caráter exclusivamente preservacionista e, portanto, é desconectada dos problemas de ausência de saneamento e de déficit

habitacional na RMSP. Como consequência disto, desvalorizou as terras nas APMs, atraindo o mercado dos loteamentos clandestinos. Desta feita, não é a falta de planejamento o responsável do atual estágio de degradação das APMs, mas a inadequação dos planos de intervenção à realidade social dos municípios (Villas-Boas, 1995).

Em contrapartida, não é o governo estadual que enfrenta diariamente esta questão, mas os municípios. Estes próximos do problema e mais sujeitos às pressões sociais, são justamente aqueles que menos autonomia possuem para a tomada de decisões.

O então prefeito de São Paulo Figueiredo Ferraz declarou certa vez:

“Elaborada em 1975, cobrindo áreas que deviam ser protegidas, a LPM cuidou de todos os aspectos. Não vejo necessidade nenhuma em mexer nessa lei. O importante é que seja **cumprida**, para sobrevivência da cidade.

A proposta é, portanto, fazer a lei ser respeitada em todos os sentidos (...) **O que se pode fazer é uma fiscalização mais intensiva**, porque os propósitos da lei são legítimos e defensáveis (...) A proteção aos mananciais é coisa que todo povo civilizado faz” (Depoimento prestado ao CeSAD/FAUUSP apud Sócrates, Grostein e Tanaka, 1985:117 - grifos nossos).

O que se observa é que, também em nível municipal, o discurso e a prática não são congruentes. Todos os prefeitos afirmam a importância da preservação dos mananciais, mas pouco fizeram para protegê-los de fato.

Ao observarmos a *tabela I*, verificamos o grau de penetração da LPM no cotidiano dos municípios. Dezesesseis municípios da RMSP possuem mais de 50% de sua área em APM, dos quais cinco estão totalmente incluídos. Obviamente estes necessitariam de uma política séria de gestão da questão.

Tabela 1
 Percentual da área de cada município em APM

Município	Area (dentro) (km ²)	Area (fora) (km ²)	Area Total (km ²)	% dentro da APM
Itapevi	2	86	88	2
Franco da Rocha	7	136	143	5
Poá	1	16	17	6
Mauá	13	54	67	19
Caieiras	21	83	104	20
Diadema	7	25	32	22
Guarulhos	99	235	334	30
São Paulo	547	962	1509	36
Ferraz de Vasconcelos	10	15	25	40
Mogi das Cruzes	358	373	731	49
Arujá	49	47	96	51
São Bern. do Campo	216	195	411	53
Santo André	96	83	179	54
Embu	40	28	68	59
Cotia	211	114	325	65
Suzano	135	50	185	73
Mairiporã	246	61	307	80
Santa Isabel	296	65	361	82
Biritiba Mirim	367	47	414	89
Vargem Gde. Paulista	27	2	29	93
Salesópolis	409	9	418	98
Embu-Guaçu	171	0	171	100
Itapeçerica da Serra	136	0	136	100
Juquitiba	550	0	550	100
Ribeirão Pires	107	0	107	100
Rio Grande da Serra	33	0	33	100

Fonte: EMPLASA.

Contudo, um dos fatores que devem ser considerados é a negligência. Alguns destes municípios totalmente incluídos em APM, possuem em seus códigos de obras e nas leis de uso, ocupação e parcelamento do solo, índices urbanísticos mais brandos e flexíveis que os estabelecidos pela LPM. Ora como isto é possível? O que provavelmente ocorre é o descaso quanto à LPM e a política do 'empurrar com a barriga'. Ou seja, ir levando o problema, com a certeza que mais cedo ou mais tarde haverá mudanças na legislação, para acomodar o fato consumado.

A opção pela gestão descentralizada é evidentemente indiscutível, graças a sua efetividade, pois há uma aproximação substancial entre as

partes interessadas. Porém, o perigo que representa é a tentação de fazer concessões para apaziguar os ânimos da parte reclamante. É preciso que os municípios participem da preservação dos mananciais de forma contundente.

Conforme Villas-Boas (1995), um exemplo desta tentativa, é o caso da prefeita Erundina que na sua gestão procurou conjugar a preservação do meio ambiente com as questões sociais ali envolvidas. Assim, introduziu novas atitudes nas políticas públicas, entre as quais:

1. Intervenção municipal nos problemas ambientais (antes exclusiva do governo estadual);
2. União com o governo estadual para a implantação de projetos;
3. Criação do SOS Manancial (órgão de fiscalização);
4. Articulação com outras políticas municipais, principalmente a habitacional.

4. Movimentos Sociais e Novos Interlocutores

O caráter político dos movimentos sociais brasileiros é cíclico, alternando períodos ora de conflito agudo ora de acomodação quase 'conformista' de:

“... crença e aceitação aparentemente total e fatalista face às promessas das autoridades” (Krischke, 1984:74).

A sua unidade advém da sua atitude de oposição e de resistência, cuja ação crítica procura constantemente quebrar as ideologias, para assim reencontrar a realidade das relações sociais. Conseqüentemente, sua forma de ação depende cada vez mais das características do sistema político (Touraine, 1989).

Conforme Touraine (1989), numa sociedade pós-industrial é intrínseco às suas características tornar-se campo de conflitos que:

“... podem ou não serem negociados e limitados, conforme o estado da coletividade política considerada e de suas instituições” (Touraine, 1989:18).

Portanto, a vida social, para o autor, deve ser entendida como um processo de constante invenção, através de conflitos e negociações e das regras da vida coletiva. Contudo, na sociedade pós-industrial o sagrado e o tradicional tendem a desaparecer, enfraquecendo progressivamente o papel da *intelligentsia*³¹. Ela tende a ser uma sociedade de massa, ou seja, capaz de mobilizar cada vez mais a população (Touraine, 1989).

Não obstante a este enfraquecimento está o declínio do partido mediador, pois os movimentos sociais tendem à autonomia com relação a sua expressão política. Assim, há uma substituição da *intelligentsia* pela *mass-média* (Touraine, 1989).

Erroneamente acredita-se que o povo comparece na vida pública de forma espasmódica e acidental. Contudo, E.P. Thompson nos alerta ao “crasso reducionismo” quanto à análise das formas de ação empregadas pela multidão. Em sua pesquisa sobre os motins de subsistências do século XVIII na Inglaterra, o brilhante historiador demonstra haver um amplo consenso popular quanto aos critérios de legitimidade e ilegitimidade de práticas sociais, baseados em:

“uma idéia tradicional das normas e obrigações sociais, das funções econômicas próprias dos distintos setores dentro da comunidade que, tomados em conjunto, pode dizer-se que constituíam a **economia moral dos pobres**. Um atropelo a estes supostos morais, tanto como a privação em si, constituía a ocasião habitual para a ação direta” (E.P. Thompson apud Nunes, 1989: 69 – grifos nossos).

Segundo Nunes (1989), E.P. Thompson relaciona, ainda, a ‘economia moral dos pobres’ com a ‘tradição paternalista das autoridades’, o que o faz concluir que se “estabelece reciprocidade na relação e limites para o poder” (Nunes, 1989:69).

Não obstante à esta visão, Barrington Moore Jr. aponta que a noção de reciprocidade é fundamental no relacionamento social, desenvolvendo noções precisas de obrigações mútuas e no caso de se romperem, levaria à indignação moral e ao sentimento de injustiça. Suas

³¹ Para Touraine, *Intelligentsia* é o conjunto de pessoas instruídas que servem de mediadoras entre as categorias excluídas e o sistema político.

regras incluem os limites do relacionamento governantes e súditos, acarretando:

“... contínua sondagem entre governantes e súditos, a fim de descobrir o que eles podem efetuar impunemente, a fim de testar e descobrir os limites da obediência e da desobediência” (Moore Jr. apud Nunes, 1989:69).

No Brasil, como em todo mundo, as contradições geradas pelo desenvolvimento do capitalismo proporcionaram a ascensão da participação social e política de classes populares que estão relacionadas à questão urbana, conforme demonstra J.A. Moisés. A ‘superexploração’ da força de trabalho e a ‘minimização’ da participação privada e do Estado nos custos de sua reprodução criaram:

“... as condições para que surgissem, entre as classes populares dos grandes centros urbanos, os movimentos de reivindicação de serviços sociais urbanos, cuja carência afetava as condições populares de sobrevivência na metrópole” (Moisés apud Nunes, 1989:75).

Em face à dificuldade de interlocução quanto às carências sociais urbanas entre as populações atingidas e o Estado, nasce a cada dia novos foros de discussão, procurando-se, assim, suprir as lacunas deixadas.

Em seu estudo, Vasconcelos e Krischke (1984) revelam o fundamental papel que a Igreja Católica desempenhou, e continua desempenhando, na construção da cidadania nas classes populares mais desfavorecidas numa metrópole problemática e injusta como a nossa. As Comunidades Eclesiásticas de Base (CEBs), por sua vez, têm:

“contribuído não apenas para reformar as práticas e a cultura religiosa do povo, mas ainda suscitado motivações para a participação social e demandas por melhores condições de vida, cujas projeções no sistema político do país têm sido objeto de controvérsia política e debate acadêmico intenso” (Vasconcelos & Krischke, 1984:57-8).

Segundo os autores, a Igreja e o CEB do bairro, além de motivadores do movimento, ainda ajudam a superar a heterogeneidade sócio-cultural, servindo como:

“... centro local de convergência e convocação para o movimento, em que os moradores transcendem as suas diferenças particulares, interesses de classe e outros, às vezes contraditórios” (Vasconcelos & Krischke, 1984:59).

Contudo, apesar de incluir funções político-ideológicas, a atuação das CEBs está centrada sobretudo na ordem motivacional, influenciando de sobre maneira nos métodos democráticos de construção da autonomia popular, participando, portanto, do projeto histórico, democrático e pluralista desta conquista. Na verdade, a pesquisa realizada pelos autores revelam que:

“a Igreja não é apenas o centro principal de convocação para a organização comunitária, mas também ‘porta de entrada’ e suporte institucional ‘ramificado’ para o movimento dos moradores, através dos quais interage – como parte de um ‘espaço social’ de organização popular – com os métodos democráticos de organização autônoma do movimento, e com a ‘utopia democrática’ que emerge neste contexto” (Vasconcelos & Krischke, 1984:60 – grifos dos autores).

As mudanças ocorridas na sociedade brasileira, nos últimos anos, aliadas à evolução do processo democrático, permitiram a ampliação dos sujeitos sociais, emergindo recentemente o movimento ambientalista como o mais novo interlocutor e representante da cidadania.

Na década de 80, Ferreira (1996.b) mostra que o ambientalismo recebeu forte influência de outros movimentos sociais, como o sindicalismo, que juntos se fortaleceram. A constituição de 1988 consolidou as aspirações da sociedade, que permitiu a:

“formação de sujeitos políticos hoje reconhecidos como interlocutores legítimos no jogo político nacional” (Telles apud Ferreira, 1996.b:245).

Na mesma década, o Brasil viveu o drama de Cubatão, que alarmou o país com inúmeros casos concretos de problemas de saúde ocupacional, saúde pública e, principalmente, de malformações congênitas funcionam para o desmascaramento da existência de cidadãos de diversas categorias, havendo aqueles que não têm qualquer direito, convivendo com índices alarmantes de contaminação ambiental. Tal situação causou grande impacto na opinião pública, desempenhando papel catalisador nas condutas voltadas à politização dos movimentos de representação ambiental (Ferreira, 1993).

5. Os Conflitos entre os Poderes Estadual e Municipal

O primeiro grande conflito entre os poderes públicos estaduais e municipais, exemplo já citado, é a incongruência entre os índices urbanísticos de suas leis de uso, ocupação e parcelamento do solo dos municípios envolvidos e os da LPM.

No município de São Paulo, há casos em que a legislação municipal permite a instalação de conjuntos habitacionais onde são permitidas densidades mais altas de ocupação do que a estabelecida pela LPM (Villas-Boas, 1995).

Somado a este está o problema que a população enfrenta da dicotomia *melhores condições de moradia x preservação ambiental*. Como a LPM não permite obras de infra-estrutura, o desentendimento entre os atores sociais se acirra ainda mais.

Na gestão Erundina foi aberto um processo de negociações com os diversos atores sociais, procurando alternativas para o tratamento dos problemas das APMs. Para tal criou um grupo de estudos que elaborou um elenco de problemas e propostas (Villas-Boas, 1995).

Uma das principais propostas foi o 'Projeto Chácara do Conde'. Este seria assentado numa área desapropriada pela Prefeitura. Propunha diversas ações de conciliação entre a preservação ambiental e a carência habitacional, onde unidades habitacionais seriam construídas para diminuir a demanda, bem como o remanejamento de famílias das áreas de risco. Um parque florestal seria implantado, como também obras de saneamento básico (Villas-Boas, 1995).

No entanto, o projeto contrariava a LPM, pois ali seria construído unidades habitacionais acima da densidade permitida. Porém, a principal defesa era o grave problema habitacional da região. Entretanto, o 'Projeto Chácara do Conde' acabou não vingando, pois:

“Apesar do acordo firmado inicialmente, emperrou na burocracia estadual por conta dos critérios tecnocráticos (...). Era uma alternativa negociada com o governo estadual para que se solucionasse a questão ambiental e também respondesse uma parte do problema habitacional da região (...) prevalecendo a postura do governo estadual de conceber a preservação da APM exclusivamente pelos parâmetros técnicos ambientais” (Villas-Boas, 1995: 71).

6. A Carência Habitacional e os Loteamentos Clandestinos

Um dos importantes geradores de conflitos sociais em APM são os ‘loteamentos clandestinos’. Porém, quais são seus principais fatores motivadores?

São Paulo, assim como outras cidades do chamado ‘Terceiro mundo’, entre as quais Buenos Aires e a Cidade do México, contaram com um forte processo de concentração urbana rápido. Desta feita, a massa trabalhadora enfrenta a dicotomia de como conciliar moradia com baixa remuneração. A solução para tal são exatamente os loteamentos clandestinos (Evers, 1984).

Segundo Evers (1984), o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, recente e forçado, possui um conteúdo social complexo, onde as práticas e relações sociais não estão restritas as da relação imediata entre capital e trabalho assalariado, como moradia e lazer, entre outros.

Na lógica capitalista a reprodução da força de trabalho deve ser a mais barata possível. Contudo, sempre lucrativa. Não resta às classes de menor remuneração outra saída que a solução natural da ‘auto-construção’, pois esta permite levantar-se um bairro, a curto prazo, despendendo-se pouco capital, seja particular ou estatal (Evers, 1984). Ou seja, a auto-construção de moradias na periferia, é a fórmula encontrada pela classe trabalhadora para resolver suas carências urbanas, já que devido aos seus níveis de renda muito baixos, é excluída dos sistemas oficiais de financiamento habitacional (Campanário, 1984).

O real problema, do ponto de vista do trabalhador, é o conflito *baixa remuneração monetária x sua carência de moradia*. Portanto, o lema é

evitar-se, ao máximo, gastos monetários. Um aluguel, mesmo que baixo, é um gasto monetário permanente. Já a prestação é vista como uma economia futura. Porém, o exaustivo trabalho próprio não pago, normalmente realizado aos fins de semana, seja em horas extra na fábrica ou na obra, não é calculado (Evers, 1984).

Na dinâmica do capitalismo brasileiro, não é possível aumentar-se a renda dos assalariados e, assim, para melhorar as condições de reprodução familiar, deve-se adicionar novas fontes de renda e produzir-se uma parte dos valores de uso, que são ambas alcançadas pela auto-construção (Evers, 1984).

Uma pesquisa realizada por Carlos Lemos e citada por Evers (1984), demonstrou-se que até 88,5% das casas da região de periferia de São Paulo tinham sido auto-construídas.

Entretanto, onde uma família de baixa remuneração materializará a segurança da aquisição da casa própria, pois:

“... uma moradia produzida capitalisticamente por uma empresa de construção e oferecida no mercado, é **inacessível**. Calcula-se, a partir deste fato, que para cada unidade habitacional produzida pela indústria de construção correspondam cinco unidades ‘informalmente’ auto-construídas” (Evers, 1984:39 – grifos nossos).

Portanto, deverá ser um terreno de pouco valor, como sintetiza o autor:

“... pequenos terrenos sem infra-estrutura, sem melhorias urbanas, distantes do centro ou dos pontos de concentração dos locais de trabalho industriais” (Evers, 1984:14).

Não obstante ao problema dos elevados custos de um loteamento e a baixa remuneração do trabalhador, existe, ainda, a questão da apropriação dos efeitos positivos que a aglomeração urbana pode trazer, está vinculado à propriedade da terra. Assim:

“Sem o acesso à propriedade, existe apenas uma possibilidade de apropriação das condições urbanas: **ocupação ilegal do terreno**” (Campanário, 1984:14).

A apropriação social das classes desfavorecidas é dominada pelos interesses dos 'latifundiários urbanos' que retêm o terreno ao uso social, gerando o denominado 'vazios urbanos', num processo de retenção-especulação que refletirá na:

“valorização da terra através da incorporação dos efeitos úteis de aglomeração pelo dinamismo da economia metropolitana” (Campanário, 1984:15).

A propriedade da terra consiste num obstáculo à reprodução da força de trabalho que associado à nossa estrutura de mercado fundiário, segrega as populações de baixa renda nos mais longínquos e piores lugares da cidade. Desta forma, a exploração selvagem da força de trabalho é estendida a todo o espaço urbano, tirando daqueles o direito mínimo de cidadania – um lugar onde residir. Portanto:

“... o poder ‘monopólico’ dos proprietários para reter a terra torna o padrão de uso do solo completamente caótico (...) resulta em custos mais elevados de consumo final do meio ambiente urbano.”

Ou seja, “extremamente mais elevado para a população de baixa renda” (Campanário, 1984:16-7).

Campanário, após analisar a estrutura dos preços da terra na Cidade de São Paulo, chega à conclusão que esta:

“Estabelece os contornos da divisão social do espaço, e, conseqüentemente, as condições de reprodução de cada classe em termos de meio ambiente construído (...) que os segmentos da população que vivem segregados nas periferias são os que pagam o maior custo por esta especialização social do espaço” (Campanário, 1984:24).

Ainda, segundo o autor:

“Se é a distribuição do preço da terra na cidade que determina onde as classes sociais têm de se localizar, é o dinheiro que o trabalhador pode dispensar em habitação o que efetivamente estabelece no mercado o nível de preços da terra em cada zona da cidade” (Campanário, 1984:24).

Não obstante às restrições impostas pela LPM, graças à desvalorização do preço da terra nas APMs, estas foram as preferidas pela população de baixa remuneração para instalarem-se, principalmente após a instalação do polo industrial e comercial de Santo Amaro, propiciando grande oferta de empregos (Villas-Boas, 1995).

Na *tabela II* verificamos que, no município de São Paulo, é a zona sul, justamente onde se encontram os mananciais, a região que possui a maior extensão de loteamentos clandestinos. De fato, entre 1980 e 1990, enquanto a taxa geométrica de crescimento demográfico do município de São Paulo foi de 2,97% ao ano, a da zona sul foi de 8,88% a.a. (Pesquisa Fundação SEADE, 1991 apud Villas-Boas, 1995).

Tabela II
Município de São Paulo
Superfície (m²) dos loteamentos clandestinos por região ao longo dos
anos

Região	Anterior a 1987	1987	1988	1989	1990	Totais
Sul	1.078.433	2.464.434	1.247.336	4.588.293	141.951	9.520.447
Leste	11.007	56.270	278.484	1.061.161	0	1.406.922
Outras	54.834	0	0	262.175	0	317.009
Totais	1.144.274	2.520.704	1.525.820	5.911.629	141.951	11.244.378

Fonte: SEHAB/RESOL. In: Villas-Boas. 1995.

É neste contexto que aparecem os loteamentos clandestinos, pois neles não se cumprem as normas de construção municipais, que fixam o lote mínimo em 250m², 25% da área destinada para ruas, 15% de espaços livres e ainda 5% para instalações comunitárias, restando apenas 55% para a venda. Em APM, a LPM, muito mais restritiva, estabelece lote mínimo de 500m², em *dasse A*, podendo, conforme parâmetros estabelecidos, o lote mínimo chegar a 7.500m², em *dasse C*.

Estas restrições, encarecem em três vezes o valor do lote, proporcionando prestações em torno de 3 Salários Mínimos (SM). Contudo, 73% da população que está à procura de moradia, possuem uma renda familiar mensal de até 6 SM, não sendo compativas com suas possibilidades financeiras (Evers, 1984).

Na verdade, as empresas loteadoras, limitam-se a aplainar e limpar o terreno. Reservam apenas 20% do espaço para abrirem ruas improvisadas – ou seja, não pavimentadas e mais estreitas que o exigido

– e dividem em lotes de 125m². Os gastos limitam-se à administração, propaganda e terraplanagem. Desta forma, pode-se vender lotes bem mais baratos.

Outra estratégia adotada é a que geralmente começam a venda pelos lotes mais distantes. Esta situação pode durar muito tempo e, assim, os pioneiros começam uma mobilização por lutas sociais para atender suas carências, como asfaltamento da via principal e ponto final de ônibus mais próximo. Ou seja, a luta cotidiana pela sobrevivência. Depois que o Estado forneceu o mínimo de infra-estrutura urbana, os lotes mais próximos são vendidos por um preço bem maior, principalmente para pequenos comerciantes e prestadores de serviços (Evers 1984).

Em contra partida, os efeitos jurídicos dessa situação cabem quase que exclusivamente aos compradores, que após terminarem de pagar, não podem registrar-se como proprietários junto aos Cartórios de registro de Imóveis, já que o loteamento, juridicamente, não existe. Não podem vender ou herdar legalmente e no caso de desapropriação, correm o risco de perderem a indenização. No entanto, a Prefeitura cobra o IPTU dos compradores. Assim sendo, os moradores são obrigados, inúmeras vezes, a travarem uma verdadeira guerra contra as imobiliárias e contra o Estado, sejam as esferas municipais como estaduais. Ou seja:

“o comprador tem o direito de exigir indenização por danos sofridos; o vendedor permanece com o forte direito de propriedade, com todas as suas garantias” (Evers, 1984:35).

Não se trata apenas de reivindicar a legalização da propriedade, mas igualmente o acesso aos serviços e equipamentos de consumo coletivo. Desta feita, faz-se necessária a mobilização em movimentos sociais reivindicatórios, como os movimentos de bairros, que permitam um questionamento ou negociação permanente entre os moradores e o Estado, visando assim assegurar paulatinamente a conquista de direitos de cidadania (Krischke, 1984).

Conclusão

Em pesquisa realizada nas grandes cidades italianas, a opinião pública foi para que a qualidade de vida nestas não são muito diferentes daquela dentro de uma fábrica, pois como alertou o responsável técnico:

“(…) tutte queste sostanze che ho elencato, e migliaia di altre note e ignote, noi ce le mangiamo e ce le respiriamo tutti i santi giorni” (“Indagine ENI-ISVEST: L’intervento pubblico contro l’inquinamento”, 1970, Palazzo dei Congressi, Roma, apud Paccino, 1980:222).

A partir do ‘Código das Águas’, em 1934, o Estado, em sua esfera federal, tem se preocupado com a preservação da qualidade ambiental, em especial a dos recursos hídricos, embora o uso energético da água tenha sido sempre prioritário. Contudo, a forma de agir, inclusive ainda nos dias de hoje, é centralizadora. Isto demonstra que a característica do Estado Brasileiro é a que normalmente se chama de *paternalista*.

O forte processo de desenvolvimento alcançado pelo estado de São Paulo neste século, em especial nas últimas quatro décadas, sobretudo na RMSP, onde se concentra o maior parque industrial do país, tornando-a uma das mais críticas metrópoles do planeta, forçou o Poder Público Estadual a tomar a liderança na elaboração de legislação ambiental.

O PMDI, elaborado na virada da década de 1960 para a de 1970, é um exemplo da preocupação do Estado com os problemas cada vez mais complexos da RMSP, adotando diretrizes globais, procurando um planejamento para a metrópole capaz de preservar os recursos hídricos.

Assim sendo, o PMDI preocupou-se com as questões ambientais, principalmente com o abastecimento de água e com o saneamento básico, elaborando o Projeto Solução Integrada que traria os efeitos desejados quanto à disposição e tratamento dos esgotos, peça fundamental na preservação ambiental, pois privilegiava a despoluição da Billings.

Porém, as mãos pesadas do regime militar optavam sempre por soluções ‘tecnocratas’, ou seja superestimando os critérios técnicos, tratavam a questão com o que Villas-Boas (1995) chama de “racionalidade planificadora”, de forma a ver os problemas ambientais desconectados de sua realidade e contexto, como se fosse possível tratar o assunto sem incluir os diversos atores sociais envolvidos.

Não obstante à exclusão da população e dos municípios da discussão, ainda havia as pressões dos interesses do setor energético a quem não interessava a despoluição da Billings e, desta forma, o Projeto Solução Integrada foi substituído pelo Projeto SANEGRAN, que propunha tratamento de esgotos em zonas densamente povoadas, a altíssimos custos, mas permitia a volta do lançamento de esgotos na Billings.

A LPM foi fruto do PMDI e seu propósito, segundo acreditava-se, era o de coibir o avanço desenfreado da malha urbana na direção dos mananciais, adotando critérios rígidos de uso e ocupação do solo. A LPM era inovadora em sua época, pois já introduzia o conceito de auto-sustentabilidade na relação da ocupação com o ambiente. Ao estabelecer lotes maiores, por exemplo, permitia-se que no mesmo local se captasse água, tratasse-se o lixo e os esgotos domésticos e extraia-se a subsistência. Também foi pioneira ao preocupar-se com poluição difusa, erosão e assoreamento.

No entanto, o que houve nas APMs quanto à expansão urbana e preservação dos mananciais foi exatamente o contrário. Ou seja, a área da RMSP que mais cresceu nas últimas décadas, com um crescimento demográfico de quase 9% (aproximadamente três vezes à média da cidade), foi justamente a região sul, onde se encontram a Guarapiranga e a Billings.

Diversos fatores levaram ao crescimento populacional em APM, mas a implantação da ZUPI de Santo Amaro, que deu à região uma das maiores ofertas de emprego da RMSP, foi talvez o seu principal vetor de

ocupação. Ou seja, exemplo típico da falta de conexão entre as diversas políticas públicas adotadas para uma mesma região.

Não obstante a este desenfreado crescimento, agravaram-se as carências sociais da região, em especial a habitacional, já que a parcela da população que ocupou a região é principalmente a de baixa renda, excluída do SFH e, assim, impossibilitada do acesso à moradia, sobrando-lhe apenas a auto-construção em loteamentos clandestinos. Estes, aliás, consistem em exemplo claro da falta de empenho dos poderes públicos na gestão das APMs, que falharam, sobretudo, na fiscalização preventiva, impedindo a sua formação e a conseqüente deterioração da região.

O caráter ambíguo do Estado, que converge interesses difusos e divergentes e, portanto, gera conflitos, representa o espelho da sociedade, pois:

“Ma pensare un’umanità senza contraddizioni, senza conflitti (...) sarebbe lo stesso che pensare a un’umanità liberata dalla morte” (Paccino, 1980:241).

Aliado a esta ambigüidade, existe ainda os conflitos entre os poderes públicos dentro do próprio Estado. A falta de diálogo entre o Poder Público Estadual e os Municipais é impar, quaisquer que sejam os municípios envolvidos, seja São Paulo o maior e mais rico, seja Itapevi que só possui 2% de sua área incluída em APM, sejam Embu Guaçu ou Juquitiba que possuem 100% de suas áreas incluídas. O exemplo do projeto “Chácaras do Conde” demonstram esta falta de sintonia entre as duas esferas de governo.

Desta forma, fica evidente o caráter ambíguo das políticas públicas preservacionistas no Brasil, que por um lado adotam medidas pioneiras de preservação e por outro se submetem às pressões de grupos econômicos contrárias à qualidade ambiental.

Numa sociedade pós-capitalista, como analisa Touraine (1989), um processo contínuo de invenções através de conflitos e negociações toma

conta da vida social.

Contudo, como o Estado não cumpre seu papel de mediador da sociedade civil, pois não é capaz de se livrar das redes do sistema capitalista e, portanto, não é mais isento, esta inicia um processo para um novo pacto social que garanta a equidade. Assim, surgem as Organizações Não Governamentais, os Ambientalistas e a Igreja, principalmente, como seus novos interlocutores.

Como salienta Offe (1998), neste novo pacto social:

“as organizações não governamentais, as igrejas, os movimentos profissionais como os Médicos sem Fronteiras atuam como **válvula de escape** nas deficiências do Estado e do mercado. É a entidade de direitos civis que vai defender os interesses do cidadão junto à Justiça e ao Congresso. É a solidariedade de uma entidade religiosa que vai ajudar muitos desempregados excluídos pelo mercado” (Offe, 1998: 13 – grifos nossos).

A LPM apesar de abranger todas as questões técnicas quanto a preservação dos recursos hídricos e coibição da ocupação, falhou no seu propósito na medida que causou efeito inverso, pois ao restringir muito, desvalorizou a região, incentivando a ocupação, principalmente pelas classes menos remuneradas.

Desta maneira, fica patente que o logro da LPM deve-se sobremaneira ao Estado que não cumpre com isenção seu papel de mediador e gestor, protegendo o cidadão das atrocidades do poder econômico, pois o ponto fraco do Estado Brasileiro é sua impermeabilidade às carências sociais, ou seja à cidadania.

Entretanto, a ausência do Estado em detrimento do mercado, conforme profetiza Offe, é prejudicial à democracia, pois o excesso de poder do mercado afeta a confiança na democracia (Offe, 1998).

Então, quando a democracia está abalada, corre-se o perigo de cair-se na oclocracia, como alertou Políbios, historiador que viveu em Roma no século II a.C., que ao analisar as formas de governo, apontava que existem seis formas tradicionais, sendo três boas e três más que

derivam destas, quando são corrompidas. Assim, quando a democracia entra em colapso, quando a arrogância e a ilegalidade se alastram, tornando-se violenta e brutal, ela se transforma em oclocracia, o governo das multidões, o 'império odioso das turbas', ou seja, o 'não governo'.

Referências Bibliográficas:

1. BARREIRA, Cristina C.G. **Conflitos da expansão urbana na bacia hidrográfica de Guarapiranga: a ocupação urbana e o papel desempenhado pelos instrumentos de planejamento urbano ambiental na configuração do espaço.** Dissertação de Mestrado. PROCAM/USP. São Paulo.
2. BOBBIO, Norberto. 1987. **Estado, governo e sociedade ; por uma teoria geral da política.** Paz e Terra. Rio de Janeiro.
3. _____. 1991. **Thomas Hobbes.** Campus. Rio de Janeiro.
4. _____. 1995. **A teoria das formas de governo.** 8ª ed. Editora da UnB. Brasília.
5. BRANCO, Samuel M. 1984. **Utilização dos recursos hídricos.** Entrevista dada à Revista do SPAM – Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana. Ano III. Número 12, nov. São Paulo.
6. BRASIL. 1997. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 17ª edição. Saraiva. São Paulo.
7. CAMPANÁRIO, Milton de A. 1984. **O mercado de terras e a exclusão social na Cidade de São Paulo.** In : KRISCHKE, Paulo J. (org.). Terra de habitação versus terra de espoliação. Cortez. São Paulo.
8. CUEVA, Mario de la. 1994. **La idea del Estado.** 4ª edición. Fondo de Cultura Económica. México. D.F..
9. DALLARI, Dalmo de A. 1995. **Elementos de teoria geral do Estado.** 19ª ed. Saraiva. São Paulo.
10. DESPAX, Michel. 1980. **Droit de l'environnement.** LITEC. France. Paris.
11. DOMINGOS, Sadalla. 1984. **Água na Região da Grande São Paulo: histórico e perspectivas.** Revista do SPAM – Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana. Ano III. Número 12, nov. São Paulo.
12. EVERS, Tilman. 1984. **Reprodução da força de trabalho e movimentos populares: o caso dos loteamentos clandestinos em São Paulo.** In : KRISCHKE, Paulo J. (org.). Terra de habitação versus terra de espoliação. Cortez. São Paulo.
13. FERREIRA, Leila da C. & FERREIRA, Lúcia da C. 1995. **Limites ecossistêmicos : novos dilemas e desafios para o estado e para a sociedade.** In : HOGAN, Daniel J. & VIEIRA, Paulo F. (orgs.). Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável. 2ª ed. Editora da Unicamp. Campinas.
14. FERREIRA, Lúcia da C. 1993. **Os fantasmas do vale : qualidade ambiental e cidadania.** Editora da Unicamp. Campinas.

15. _____ . 1996a. **A Floresta Intransitiva ; conflitos e negociações na Mata Atlântica, SP.** Tese de Doutorado. IFCH/Unicamp. Campinas.
16. _____ . 1996b. **Os ambientalistas, os direitos sociais e o universo da cidadania.** In : FERREIRA, Leila da C. & VIOLA, Eduardo (orgs.). Incertezas de sustentabilidade na globalização. Editora da Unicamp. Campinas.
17. FONTES, Ubirajara P. 1984. **Proteção aos mananciais: da legislação à aplicação.** Revista do SPAM – Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana. Ano III. Número 12, nov. São Paulo.
18. FURRIELA, Rachel B. 1999. **Gestão ambiental e espaços de participação pública no Conselho Estadual de Meio Ambiente de São Paulo.** Dissertação de Mestrado. PROCAM/USP. São Paulo.
19. GONDOLO, Graciela C.F. 1999. **Desafios de um sistema complexo à gestão ambiental : Bacia do Guarapiranga, Região Metropolitana de São Paulo.** Annablume & Edusp. São Paulo.
20. KRISCHKE, Paulo J. 1984. **Os loteamentos clandestinos e os dilemas e alternativas democráticas dos movimentos de bairro.** In : KRISCHKE, Paulo J. (org.). Terra de habitação versus terra de espoliação. Cortez. São Paulo.
21. MARCONDES, Maria José de A. 1995. **Urbanização e meio ambiente: os mananciais da metrópole paulista.** Tese de Doutorado. FAU/USP. São Paulo.
22. MARTINS, Sérgio M.M. **Nos confins da metrópole: o urbano às margens da represa de Guarapiranga, em São Paulo.** Tese de Doutorado. Geografia/FFLCH/USP. São Paulo.
23. MOREIRA, Antônio C. 1990. **Política pública de proteção aos mananciais.** Dissertação de Mestrado. FAU/USP. São Paulo.
24. NUNES, Edison. 1989. **Carências urbanas, reivindicações sociais e valores democráticos.** In: Lua Nova. N.º 17, jun. CEDEC. São Paulo.
25. OFFE, Claus. 1988. Entrevista a Revista Veja. N.º 14. 8-abr.
26. PACCINO, Dario. 1980. **L'imbroglio ecologico; l'ideologia della natura.** 4ª edizione. Giulio Einaudi Editore. Torino. Italia.
27. PERUZZO, Dilvo. 1984. **Habitação : controle e espoliação.** Cortez. São Paulo.
28. POLIZELLI, Demerval L. 1995. **Meio ambiente, organização e poder: as novas faces do embate político capital-trabalho.** Dissertação de Mestrado. PROCAM/USP. São Paulo.
29. PRETTE, Marcos E. Del. 2000. **Apropriação de recursos hídricos e conflitos sociais: a gestão das áreas de proteção aos mananciais da região metropolitana de São Paulo.** Tese de Doutorado. Geografia/FFLCH/USP. São Paulo.

30. SÃO PAULO (estado). S/d. Secretaria de Economia e Planejamento. Grupo Executivo da Grande São Paulo – GEGRAN. GPI, ASPLAN, Neves & Paoliello. **Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado – PMDI**. São Paulo.
31. SÃO PAULO (estado). 1984. Secretaria dos Negócios Metropolitanos – SNM. Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A. – EMPLASA. **Região Metropolitana de São Paulo – proteção aos mananciais: legislação e roteiro para implantação de projetos**. São Paulo.
32. SÃO PAULO (estado). 1985. Secretaria dos Negócios Metropolitanos – SNM. Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A. – EMPLASA. **Legislação básica de interesse metropolitano**. São Paulo.
33. SÃO PAULO (estado). 1994. Secretaria do Meio Ambiente – SMA. Coordenadoria de planejamento Ambiental – CPLA. **Princípios e diretrizes para revisão e aperfeiçoamento da legislação de proteção dos mananciais da RMSP**. São Paulo.
34. SÃO PAULO (estado). 1997. Secretaria do Meio Ambiente – SMA. Coordenadoria de planejamento Ambiental – CPLA. **Uma nova política de mananciais**. São Paulo.
35. SÃO PAULO (estado). 1998. Secretaria do Meio Ambiente – SMA. Coordenadoria de planejamento Ambiental – CPLA. Programa Guarapiranga. **Avaliação da poluição por fontes difusas afluentes ao Reservatório Guarapiranga**. São Paulo.
36. SEABRA, Odete Carvalho de L. & Spörl, Andréa. 1997. **A lei de proteção aos mananciais versus a prática social de ocupação na bacia do Guarapiranga**. In: Revista do Departamento de Geografia/USP. N.º 11. São Paulo.
37. SÓCRATES, Jodete / R., GROSTEIN, Marta D. & TANAKA, Marta S. 1985. **A cidade invade as águas: qual a questão dos mananciais?**. FAU/USP. São Paulo.
38. TOURAINE, Alain. 1989. **Os novos conflitos sociais. Para evitar mal entendidos**. In: Lua Nova. N.º 17, jun. CEDEC. São Paulo.
39. VARGAS, Marcelo C. 1996. **Gestion Municipale vs. Gestion Étatique des services d'eau et d'assainissement dans la Région Métropolitaine de São Paulo : acteurs, territoires et régulation**. Thèse du Doctorat. Institut d'Urbanisme de Paris. Université de Paris XII – Val de Marne. Paris. France.
40. VASCONCELOS, Eliane J. G. de & KRISCHKE, Paulo J. 1984. **Igreja, motivações e organização dos moradores em loteamentos clandestinos**. In: KRISCHKE, Paulo J. (org.). Terra de habitação versus terra de espoliação. Cortez. São Paulo.
41. VILLAS BOAS, Renata. 1995. **São Paulo: conflitos e negociações na disputa pela cidade**. Publicações Polis. São Paulo.

Norma e Diplomas Legais e Citados

- Associação Brasileira de Normas Técnicas NBR-7.229/82, modificada em 1993;
- Decreto Federal n.º 24.643 (10/06/34);
- Lei Complementar Federal n.º 14 (18/06/73);
- Lei Estadual Complementar n.º 94 (29/05/74);
- Lei Estadual n.º 878 (18/12/75);
- Lei Estadual n.º 1.172 (17/11/76);
- Lei Estadual n.º 1.187 (27/10/78);
- Decreto Estadual n.º 9.714 (19/04/77);
- Decreto Estadual n.º 12.219 (1º/09/78);
- Lei Estadual n.º 2.177 (26/11/79);
- Decreto Estadual n.º 15.037 (06/05/80);
- Lei Estadual n.º 3.286 (18/05/82);
- Lei Estadual n.º 3.746 (09/06/82);
- Decreto Estadual n.º 33.407 (25/06/91);