



Uma nova estrutura institucional e normativa: A política urbana e habitacional em São Bernardo do Campo/SP

Jeane Aparecida Rombi de Godoy

Pós-doutoranda pelo PPGARQ-UNESP.
Doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela UPM.
Docente da UNIVAG.
urbanista.jeane@gmail.com

RESUMO

Este artigo realizou uma análise das legislações urbana e ambiental incidente nos espaços de proteção nos mananciais da Represa Billings em face da institucionalização das leis de proteção aos mananciais, evidenciando o processo de gestão e seus desdobramentos diante da emergência da recuperação socioambiental das APRMs. Nesta região é notória a conexão existente entre o acelerado processo de industrialização, a urbanização desordenada e o aumento da concentração populacional verificada ao longo dos anos, destituídas de ações adequadas de planejamento e ordenamento territorial, as quais contribuíram para a intensificação dos quadros de desigualdades socioespaciais sustentados por um padrão de exploração e dilapidação de usos e degradação dos ecossistemas. Com esse propósito foram analisadas as principais normativas ambiental e urbana, assim como as ações resultantes das legislações e políticas públicas urbanas e ambientais implementadas em São Bernardo do Campo. Para seu desenvolvimento, partiu-se do objeto de estudo eleito por esta pesquisa, as APPs (componentes essenciais dos ecossistemas dos mananciais), considerando os atributos geofísicos que caracterizam o município de São Bernardo do Campo, onde 52% do seu território encontra-se inserido em áreas de proteção aos mananciais da Represa Billings. Assim, buscou-se identificar os aspectos voltados ao tratamento das áreas de proteção e recuperação aos mananciais, em específico aqueles que almejam alcançar a sustentabilidade urbana.

PALAVRAS-CHAVE: Mananciais. Ordenamento territorial. Planos diretores.

1 INTRODUÇÃO

Este estudo fez parte de uma pesquisa mais ampla, desenvolvida no âmbito de uma tese de doutorado. Nela foi contextualizada a dinâmica do processo de ocupação urbana dos espaços de proteção nos mananciais da Represa Billings em face da institucionalização das leis de proteção aos mananciais, evidenciando o processo de gestão e seus desdobramentos diante da emergência da recuperação socioambiental das APRMs.

Nesta região a conexão existente entre o acelerado processo de industrialização, a urbanização desordenada e o aumento da concentração populacional verificado ao longo dos anos, destituídos de ações adequadas de planejamento e ordenamento territorial contribuíram para a intensificação dos quadros de desigualdades socioespaciais sustentados por um padrão de exploração e dilapidação de usos e degradação dos ecossistemas.

É no enfrentamento de tais questões que emerge uma nova estrutura institucional e política na tentativa de superação dos problemas estruturais, por meio, entre outros, de novos mecanismos de planejamento e gestão territorial, com intuito de mitigar e reverter os altos níveis de vulnerabilidade biofísica existentes nos espaços frágeis de proteção dos mananciais, os quais apresentaram dentre outros aspectos o comprometimento dos serviços ambientais essenciais para o equilíbrio do ecossistema urbano e regional.

Com esse propósito foram analisadas as principais normativas ambiental e urbana, assim como as ações resultantes das legislações e políticas públicas urbanas e ambientais implementadas em São Bernardo do Campo.

No âmbito do arranjo normativo incidente sobre o território em estudo, a pesquisa considerou que o Plano Diretor é o instrumento jurídico e administrativo capaz de nortear a implementação de medidas protetivas, sobretudo as voltadas às especificidades apresentadas por esses espaços, contribuindo assim para que os mananciais possam exercer sua função de produtor de água – em qualidade e quantidade. Com base nesses pressupostos, buscou-se identificar os aspectos voltados ao tratamento das áreas de proteção e recuperação aos

mananciais, em específico aqueles que almejam alcançar a sustentabilidade urbana. Assim, sem a intenção de esgotar essa questão, foram apresentados os instrumentos voltados ao ordenamento territorial de São Bernardo Campo, neste caso, seus planos diretores.

As ocupações informais em áreas de mananciais da represa Billings estão estritamente relacionadas com a dinâmica da produção do espaço urbano, decorrentes de uma interface econômica (mercado de terras), social (segregação socioespacial e vulnerabilidade social) e ambiental (impactos ambientais). No entanto, deve-se compreender que o direito à moradia não deve sobressair-se ao direito de um meio ambiente equilibrado, o qual cabe ao poder público equacionar a questão de modo a promover o desenvolvimento sustentável desses espaços. Neste sentido, Leff (2008, p. 67) explica que as “mudanças necessárias para a transição ao desenvolvimento sustentável decorrerão da adoção de uma estratégia política complexa”, que devem ser orientadas pela gestão democrática, “propulsionada pelas reformas do Estado e pelo fortalecimento da sociedade civil e das suas organizações”. Em face desse posicionamento, torna-se importante analisar os Planos Diretores do município de São Bernardo do Campo, por entender que este instrumento tem seus fundamentos alicerçados no princípio da gestão democrática. Por esta razão, foram analisados os desdobramentos jurídicos decorrentes de sua aplicabilidade para ordenamento do território do município.

2 OBJETIVO

Analisar as principais normativas ambiental e urbana, assim como as ações resultantes das legislações e políticas públicas urbanas e ambientais implementadas em São Bernardo do Campo, com a finalidade de entender o processo de gestão e seus desdobramentos diante da emergência da recuperação socioambiental das APRMs.

3 METODO DE ANÁLISE

A pesquisa proposta se desenvolveu por meio de um método qualitativo, em que os procedimentos tiveram uma base lógica, dividida em três etapas: “aberta ou exploratória”, “coleta de dados” e “análise e interpretação sistemática dos dados” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 21). Em sua primeira etapa - aberta ou exploratória, consistiu no exame da literatura específica, particularmente, da legislação urbana e ambiental, trabalhos científicos e referenciais bibliográficos sobre a temática (livros, teses, dissertações, artigos, etc.). Na segunda etapa realizou-se as atividades de coleta de dados em condições controladas, para obtenção de dados sistematizados, como por exemplo, os disponibilizados por órgão governamentais e não governamentais. Em sua etapa final - terceira consistiu na inserção do objeto de pesquisa (APPs - áreas de preservação permanente) dentro de um quadro de referenciais teóricos, concomitantemente com a construção empírica, o que permitiu a definição dos procedimentos metodológicos necessários para a realização de uma análise crítica sobre as legislações ambiental e urbana incidentes no recorte espacial definido para este estudo.

4 RESULTADOS

4.1 Planos Diretores de São Bernardo do Campo

4.1.1 Primeiro Plano Diretor de São Bernardo do Campo – Lei Ordinária nº 4.434, de 15 de maio de 1996.

O primeiro Plano Diretor do município de São Bernardo do Campo foi instituído pela Lei Ordinária nº 4.434, de 15 de maio de 1996, onde sua vigência se estendeu por dez anos no estabelecimento das diretrizes de ordenamento territorial. Apesar de o Plano Diretor (Lei nº 4.434/1996) ter atribuído certa importância à questão ambiental em suas diretrizes, deve-se considerar que seus efeitos jurídicos apresentaram pouca eficácia no ordenamento do território, como será apresentado a seguir.

A questão ambiental foi tratada neste Plano Diretor (Lei nº 4.434/1996) como um elemento condicionante para temas como o desenvolvimento econômico (inciso V, art. 16 e art. 93), Política Urbana (inciso III, art. 28), infraestrutura (inciso IV, art. 33), gestão dos resíduos sólidos (inciso VII, art. 43), Política Habitacional (inciso III, art. 60), Política do Meio Ambiente (arts. 70 a 87 e 95), seja para propor medidas de preservação e conservação ou para adoção de práticas sustentáveis.

No que se refere à tutela dos mananciais da Represa Billings, o Plano Diretor apontou a necessidade do controle da poluição da água, estabelecendo diretrizes para mitigar eventuais impactos sobre os ecossistemas dos mananciais, como ações direcionadas ao “controle e à fiscalização do lançamento de esgotos domésticos e efluentes industriais nos corpos d’água, com eventual fixação de padrões mais restritivos que a legislação vigente”, tanto no âmbito federal como estadual (inciso I, art. 81, da Lei nº 4.434/1996).

Como medida administrativa, foi enfatizada a necessidade de se implantar um sistema de tratamento de esgotos que impedisse o lançamento direto de efluentes não tratados nos corpos d’água (inciso II, art. 81, da Lei nº 4.434/1996). Para viabilizar as metas estabelecidas, o Plano Diretor apontou a necessidade de suporte técnico e operacional com a “empresa estadual concessionária responsável pela estação de Tratamento de Esgotos do Sistema ABC” (inciso III, art. 81, da Lei nº 4.434/1996).

IV – a recuperação da Represa Billings na sua função de manancial de água potável, inclusive, instando o Governo Estadual a apresentar soluções que permitam a despoluição imediata da represa, através da interrupção do bombeamento da Elevatória da Pedreira, até que o Programa de Despoluição da Bacia do Tietê apresente resultados efetivos. (inciso IV, art. 81, da Lei nº 4.434/1996, SÃO BERNARDO DO CAMPO, 1996).

Apesar do Plano Diretor (Lei nº 4.434/1996) ter proposto ações que tinham por finalidade clara a recuperação do manancial para produção de água potável, deve-se destacar que as mesmas estavam estritamente relacionadas com a condição de infraestrutura dos assentamentos.

Além de propor diretrizes para despoluição dos mananciais da Represa Billings, a pesquisa constatou que no art. 86, da Lei nº 4.434/1996, esta normativa já vislumbrava naquele momento a implantação de um parque ecológico na área de entorno do Rio das Pedras, Rio Grande e Rio Pequeno, com o objetivo de preservar as características do patrimônio histórico, paisagístico e ambiental e, ao mesmo tempo, oferecer equipamentos para práticas recreativas e turísticas em benefício da população metropolitana.

Outro ponto que chama atenção neste Plano Diretor (Lei nº 4.434/1996) ao observar seu conteúdo, verifica-se que ele se preocupou com as ocupações irregulares e predatórias em

áreas de proteção ao manancial, apresentando, ainda que de modo paliativo, o aumento da oferta de lotes e unidades habitacionais (inciso I, art. 60). Contudo, quando se observa o aumento progressivo de famílias morando em áreas de proteção aos mananciais (Tabela 1) nos anos seguintes após a sua vigência, constatou-se que tais medidas não apresentaram os resultados esperados, ou seja, os mecanismos propostos pela Lei nº 4.434/1996 foram de pouca eficácia.

Tabela 1 - População nas áreas de proteção aos mananciais por bairro, São Bernardo do Campo, 1980 a 2009

BAIRRO	1980	1991	1996	2000	2008 ⁽¹⁾	2009 ⁽¹⁾
Alves Dias (parte)	872	2.631	3.372	3.908	4.226	4.151
Balneária	441	451	623	606	647	643
Batistini	6.742	12.089	24.581	27.655	31.893	31.117
Botujuru (parte)	1.500	2.278	3.022	2.970	3.610	3.790
Cooperativa (parte)	-	763	8.114	9.024	12.331	12.969
Demarchi (parte)	-	2.807	4.636	4.711	5.203	5.295
Dos Alvarenga	7.781	27.974	43.569	54.585	69.025	71.391
Dos Casa (parte)	22.802	24.910	36.159	38.559	44.174	45.150
Dos Finco	2.229	5.738	7.988	9.435	11.504	11.841
Montanhão (parte)	257	3.934	7.351	9.504	13.008	14.228
Rio Grande	4.210	4.894	5.379	6.429	7.914	8.138
Total Zona Urbana	46.834	88.469	144.794	167.386	203.535	208.713
Zona Rural	3.290	5.604	10.900	12.169	13.863	13.980
Total geral	50.124	94.073	155.694	179.555	217.398	222.693

(1) Estimativa. Fontes: IBGE/Censos Demográficos; PMSBC/Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo (estimativas). Extraído de Sumário de Dados 2010 – São Bernardo do Campo, p. 78.

Fonte: Ferrara (2013, p. 157), adaptada pela autora.

Como pode ser observado na Tabela 1, apesar das diretrizes protetivas previstas neste instituto jurídico (Lei nº 4.434/1996), verificou-se um aumento no adensamento de 30,09% entre o período de 1996 a 2009, ou seja, 66.999 pessoas passaram a residir em área de proteção aos mananciais da Represa Billings. Estes dados permitem identificar o quadro de vulnerabilidade socioambiental existentes nas áreas de proteção aos mananciais, diante da ineficácia do Plano Diretor em promover o necessário ordenamento do território.

4.1.2 Segundo Plano Diretor de São Bernardo do Campo – Lei Ordinária nº 5.493, de 5 de outubro de 2006

Diversos são os estudos relacionados ao processo de ocupação informal em áreas de mananciais (UEMURA, 2000; CAPOBIANCO, 2002; FRACALANZA, 2002; ALVIM, 2003; FILARDO, 2004; MARTINS, 2006; WHATELY, 2008; POLLI, 2010; FERRARA, 2011), atribuindo, entre vários fatores, a Lei de Proteção aos Mananciais de 1976 (Lei nº 1.172/1976) um quadro adverso resultante da ocupação habitacional precária.

Em estudos mais recentes, ao abordar essa problemática, Alvim (2014, p. 178) reitera que a “concepção de congelamento legal do território voltado para a preservação ambiental não foi capaz em conter a força dos processos reais de ocupação”, notadamente ao reconhecer a dimensão das divergências entre urbanização e meio ambiente em São Bernardo do Campo, onde são confrontadas no crescimento demográfico com as restrições institucionais voltadas à expansão da mancha urbana.

A complexidade desse quadro evidenciava a importância de alcançar um nível de compatibilização entre os diversos instrumentos normativos incidentes sobre seu território, em especial, as leis de ordenamento e desenvolvimento urbano.

Por força do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), em 5 de outubro de 2006, por intermédio da Lei Ordinária nº 5.493¹, foi aprovado o segundo Plano Diretor do município de São Bernardo do Campo, com o propósito de disciplinar os “aspectos econômico-social, espacial, físico, ambiental e administrativo-institucional” (art. 3º).

Ao observar as diretrizes do Estatuto da Cidade, a temática ambiental é recorrente em vários artigos da Lei nº 5.593/2006. Embora sua edição tenha ocorrido em um período anterior à aprovação da Lei nº 13.579/2009 – Lei Específica da APRM-Billings, seu texto já enunciava aspectos relativos à sustentabilidade ambiental. Desse modo, foi concebido com objetivo de estabelecer diretrizes que pudessem assegurar a preservação e recuperação do meio ambiente. Por esta razão, a questão ambiental é recorrente em seu texto normativo, a exemplo, da Política de Desenvolvimento Econômico, que reconheceu a importância da legislação ambiental e a necessidade da adoção de práticas que promovessem o desenvolvimento sustentável:

Art. 22 São objetivos gerais da política de desenvolvimento econômico:

[...]

c) respeitem a legislação ambiental e promovam a reciclagem dos resíduos industriais e domésticos;

§ 1º O desempenho das atividades econômicas deverá contemplar:

[...]

b) a preservação do meio ambiente, notadamente, dos recursos hídricos e da vegetação de interesse ambiental; (Lei nº 4.434/1996, SÃO BERNARDO DO CAMPO, 1996).

A redação apresentada na alínea “c”, do inciso XVII do art. 22, da Lei nº 5.593/2006, a reciclagem de resíduos é uma das práticas comuns, enquanto proposta da aplicabilidade do desenvolvimento sustentável, pois além de incentivar a geração de renda ajuda a diminuir significativamente o impacto do descarte de resíduos sobre o ambiente, bem como contribui no combate à proliferação de vetores responsáveis por diversas patologias. Do mesmo modo, a adoção de práticas pelas empresas como a responsabilidade socioambiental, constituiu-se em ótimos exemplos de ações direcionadas à preservação do meio ambiente. Com a mesma intenção, o mesmo artigo, § 1º, alínea c, explicitou que, o desempenho das atividades econômicas deveria contemplar a preservação do meio ambiente, em especial os recursos hídricos e a vegetação de interesse ambiental, neste caso, as APPs.

Ainda com relação à Política de Desenvolvimento Ambiental, no âmbito do capítulo IV, art. 23, foram definidos objetivos gerais dedicados às áreas de proteção aos mananciais, evidenciando a importância de se promover o “uso e a ocupação adequados do solo, em especial na Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais (APRM) da Represa Billings”, de modo que fossem compatibilizadas as “características do Município e suas atividades sociais e econômicas, com a preservação, recuperação e manutenção da qualidade ambiental”, as quais deveriam ser viabilizadas através “da adequação aos parâmetros ambientais necessários à APRM definida por

¹ Deve-se esclarecer que o segundo Plano Diretor (Lei Ordinária nº 5.493/2006) foi analisado nesta pesquisa considerando as alterações previstas na Lei Ordinária nº 6.021/2010.

legislação estadual”. No âmbito das medidas de proteção ao meio ambiente, foram também incorporadas propostas de criação e ampliação das APPs e Unidades de Conservação, específicas à proteção, recuperação e conservação da biodiversidade, com a intenção de garantir condições satisfatórias a produção de água em quantidade e qualidade.

Alvim (2014) esclarece que as medidas protetivas ao meio ambiente que integram o texto legal do Plano Diretor (Lei nº 5.493/2006), de modo geral, sinalizam para a

[...] criação e ampliação de Áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação Permanente, visando à proteção, recuperação e conservação da biodiversidade dos ecossistemas; busca-se assegurar e ampliar a produção de água, em quantidade e qualidade, de maneira preventiva e através de ações articuladas, bem como a adequada coleta, transporte e tratamento do esgoto e dos resíduos sólidos, através da ampliação e implantação de infraestrutura sanitária. (ALVIM, 2014, p. 181).

No âmbito das medidas protetivas, deve ser ressaltado que o art. 25 da Lei nº 5.493/2006 explicita a necessidade de tais medidas serem complementadas pela institucionalização de uma política municipal de meio ambiente (§ 1º) e um sistema municipal de meio ambiente (§ 2º), composto pelo Conselho da Cidade e do Meio Ambiente de São Bernardo do Campo, por meio da Câmara Técnica de Meio Ambiente e Saneamento (inciso I, § 2º). Assim, o capítulo IV do Plano Diretor, ao tratar da Política de Desenvolvimento Ambiental do direito a uma cidade sustentável, expressou a importância da “recuperação da qualidade ambiental” do município (inciso V, art. 24, da Lei nº 5.593/2006), apresentando esta propositura como uma das diretrizes para gerenciamento do território de São Bernardo do Campo.

Em seu texto, o Plano Diretor (Lei nº 5.593/2006) condicionou o desenvolvimento urbano à implementação de ações que possibilitassem alcançar as funções sociais da cidade simultaneamente, por meio de ações que assegurem a justiça social, bem como a melhoria da qualidade vida urbana. Nessa lógica, a pesquisa verificou que no § 2º, art. 16, da Lei nº 5.593/2006, foi estabelecido que as áreas de proteção dos mananciais deveriam ter “como função social a produção de água para o consumo público”.

Sob esse prisma, a Lei nº 5.593/2006 propôs que o espaço territorial fosse utilizado de forma ambientalmente adequada, “observando a conservação e o uso racional dos recursos naturais, notadamente os hídricos e florestais” (inciso VI, art. 24). Com essa finalidade, tornou-se importante a definição de metas voltadas à sensibilização da população, possibilitando a adoção de práticas que promovessem o desenvolvimento sustentável e a universalização da “educação ambiental não formal, com a participação da sociedade” (inciso XVIII, art. 24, Lei nº 5.593/2006). Em área de proteção ao manancial, o ordenamento do solo urbano e seus usos deveriam observar as normas de interesse intermunicipal, prescritas na legislação estadual e federal, a exemplo dos parâmetros ambientais estabelecidos na legislação estadual para as APRM (item “e”, inciso XIX, art. 24, Lei nº 5.593/2006).

Ao tratar dos princípios que abordam a proteção da vida e da dignidade da pessoa humana, em seu texto foram inseridas diretrizes compostas por proposituras e ações que contribuíssem para “evitar a geração de poluição ambiental sob qualquer de suas formas, e a ocorrência de danos e riscos ambientais” (inciso VIII, art. 25, da Lei nº 5.593/2006), dentre as quais são ressaltadas:

- a) o gerenciamento ambiental dos resíduos sólidos (domésticos e industriais);
- b) a gestão ambiental de água e esgoto;
- c) promoção da fiscalização ambiental;
- d) aplicação das penalidades cabíveis aos infratores ou responsáveis;
- e) ações voltadas à fiscalização “permanentemente a ocupação irregular especialmente as áreas ambientalmente frágeis e de riscos” (inciso XVI, art. 25, da Lei nº 5.593/2006).

No que se refere à aplicação dessas ações para ampliar a tutela protetiva em áreas de mananciais no município de São Bernardo do Campo, o inciso II, do parágrafo primeiro do art. 25, da Lei nº 5.593/2006, foi proposta a criação do Fundo Municipal de Recuperação Ambiental (FMRA). Esta normativa, ainda previu o fortalecimento do turismo na APRM como uma estratégia para geração de renda e conservação ambiental (inciso XI, art. 22).

Em relação à Política de Habitação (art. 31, da Lei nº 5.593/2006), a questão ambiental foi tratada junto com temas que abordaram a regularização fundiária, urbanística e sustentável nos assentamentos precários, irregulares e clandestinos, bem como na implementação de ações para ocupação inadequada das áreas de preservação e conservação ambiental em áreas de risco.

Como estratégia para intensificar as ações protetivas em áreas de mananciais, em razão das necessidades de desenvolvimento das atividades econômicas, para uma justa adequação, o Plano Diretor (Lei nº 5.593/2006) determinou a divisão territorial do município de São Bernardo do Campo em quatro macrozonas. Dessa forma no art. 40, foram instituídas a Macrozona de Vocação Urbana (MVU); Macrozona Urbana de Recuperação Ambiental (MURA); Macrozona de Ocupação Dirigida (MOD); e a Macrozona de Restrição à Ocupação (MRO), com partes de seu território inseridas em áreas de proteção aos mananciais.

Com essa finalidade, seus arts. 42 a 44 procuraram definir os aspectos e finalidades para cada macrozona inseridas na APRM-B. Assim, para a Macrozona Urbana de Recuperação Ambiental (MURA), idealizada para viabilizar a recuperação ambiental da área de proteção dos mananciais que sofreram impactos oriundos de ações antrópicas (inciso II, art. 42, Lei nº 5.593/2006); para a Macrozona de Ocupação Dirigida (MOD), foi delimitada a porção territorial destinada a manter o potencial de produção de água, com a finalidade de realizar a recuperação ambiental das APRMs, e ainda áreas onde poderão ocorrer o adensamento da área urbana do distrito de Riacho Grande, uma das alternativas ao desenvolvimento estratégico do município; Macrozona de Restrição à Ocupação (MRO) para esta porção territorial foi destinada à manutenção das características físico-territoriais, recuperação das APRMs, áreas onde deveriam restringir a ocupação urbana com a intenção de proteger a Mata Atlântica e conservar a reserva da biosfera – cinturão verde da cidade de São Paulo.

Essa compartimentação territorial em macrozonas possibilitou que em cada unidade de seu território fosse efetuada a subdivisão em zonas, considerando as características vocacionais a partir da definição de critérios de uso e ocupação do solo específicos para cada uma. Ainda no âmbito dessa organização territorial, encontram-se os arts. 51 a 67 da Lei nº 5.593/2006, os quais definem as especificidades necessárias ao estabelecimento das diversas zonas, bem como suas funções.

Para a Zona de Desenvolvimento Urbano (ZDU), identificadas pelas porções territoriais marcadas por adensamento, ocupação e demais atividades urbanas, predominantemente regularizadas, onde deveriam ser observadas as diretrizes com a finalidade de equilibrar o processo de produção do espaço urbano, implementar e complementar a infraestrutura e equipamentos urbanos visando potencializar o adensamento em observância as restrições ambientais quando esta for delimitada em Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica da Represa Billings (APRM Billings) (arts. 51 e 52 da Lei nº 5.593/2006).

Os arts. 53 e 54 da Lei nº 5.593/2006 determinaram que a ZRU deveria receber intervenções urbanas para implantação de infraestrutura e equipamentos públicos, de modo a promover o desenvolvimento econômico sustentável, assim como melhorar a qualidade de vida da população.

Em conformidade com essa sistematização, a ZRUA foi delimitada por setores territoriais inseridos em áreas de proteção aos mananciais, em específico as localizadas ao norte da represa (Bairro dos Alvarengas), onde poderia ser viabilizado o reordenamento e adensamento urbano, desde que observados os parâmetros das legislações incidentes. Outro aspecto a ser observado refere-se às ZRA, as quais se diferenciam da ZRUA à medida que suas diretrizes procuraram definir as restrições à ocupação formuladas a partir de ações de recuperação e de preservação ambiental, tendo em vista que estão concentradas ao sul da represa, em espaços com vegetação preservada. Com relação às demais tipologias propostas por essa normativa (ZAOD, ZOSSES), destinavam-se ao uso sustentável e ocupação de baixa densidade.

Em linhas gerais, foram propostas para essas zonas restrições a usos inadequados com a necessidade de preservação ambiental, estabelecendo os espaços de preservação permanente em duas categorias: os incisos do art. 66 da Lei nº 5.593/2006, que trata da Zona de Restrição à Ocupação 1 (ZRO 1), especificando diretrizes voltadas à preservação da biodiversidade da Mata Atlântica, assim como procurou incentivar a sustentabilidade socioeconômica e ambiental, principalmente coibir a ocupação urbana. Com esses propósitos, o art. 67 determinou que Zona de Restrição à Ocupação 2 (ZRO 2), as medidas preventivas deveriam abranger a área do Parque Estadual da Serra do Mar, dada a importância de seus atributos ambientais.

Para o Zoneamento Especial, com o intuito de garantir efetividade às legislações superiores relativas ao direito à moradia, se fez necessária a criação da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) e a Zona Especial de Interesse Ambiental (ZEIA). A primeira tem por finalidade designar áreas que poderiam receber unidades habitacionais de interesse social, assim como promover a regularização fundiária, viabilizar implantação de infraestrutura, além de equipamentos e mobiliários urbanos. Por sua vez, a ZEIA foi proposta com o objetivo de proteção e recuperação da paisagem e do meio ambiente, seja nas áreas urbanizadas, por intermédio da implantação de áreas verdes públicas destinadas ao lazer, assim como em remanescentes naturais, visando à proteção de nascentes e de corpos d'água.

Mesmo considerando que a análise desse instrumento tenha se realizado de modo breve, foi possível aferir que se trata de um documento formulado por um texto, embora extenso, não deixa de apresentar um caráter inovador nos mecanismos e ações que são propostas para as complexas demandas existentes em seu território. Porém, deve ser ressaltado que, embora tenha sido concebido anteriormente a edição da lei específica da APRM-Billings,

tornava-se necessário como requisito que seus instrumentos fossem efetivados por meio de leis complementares.

No entanto, durante três anos somente a Lei de Uso e Ocupação do Solo teve sua aprovação, estabelecendo pormenorizadamente os critérios para cada zona no âmbito de cada Unidade e Planejamento e Gestão-Ambiental (UGPs), por meio da Lei nº 5.716/2007. Entretanto, em razão da necessidade de adequação dos instrumentos, diretrizes e ações previstas no PDSBC/2006, onde se identificava significativa incompatibilidade aos parâmetros estabelecidos pela lei específica da Billings, tornando imprescindível sua revisão.

Portanto, ao analisar o Plano Diretor (Lei nº 5.593/2006), os breves apontamentos apresentados foram orientados visando a atender ao enfoque desta pesquisa; entretanto, nele ainda é identificado maior detalhamento relacionado à definição de tipologias com a intenção de definir critérios para o ordenamento e disciplinamento territorial do município.

4.1.3 Terceiro Plano Diretor de São Bernardo do Campo – Lei Ordinária nº 6.184, de 21 de dezembro de 2011

A aprovação do terceiro Plano diretor ocorreu com a edição da Lei Ordinária nº 6.184, em 21 de dezembro de 2011², posteriormente modificada pela Lei nº 6.238, de 13 de dezembro de 2012, em razão da necessidade de compatibilizar o ordenamento territorial em harmonia com a Lei Estadual nº 13.579/2009 (Lei Específica da APRM-Billings). Revisado à luz da metodologia recomendada pelo Ministério da Cidades, sua nova versão trouxe uma estrutura normativa composta pelo Sistema Municipal de Planejamento e Gestão, onde foi prevista a articulação com os demais setores da cidade em cumprimento aos princípios da gestão democrática e participativa. Nesse sentido, Alvim esclarece que o

O Plano Diretor propôs instituir o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão, vinculado aos conselhos municipais setoriais, ao Conselho da Cidade e do Meio Ambiente e adotando instrumentos de gestão democrática como a Conferência Municipal da Cidade, as audiências e consultas públicas como mecanismo para tornar sempre participativo o processo de planejamento e de decisão sobre a cidade de todos. (ALVIM, 2014, p. 187).

Partindo-se do ideal de construir uma cidade socialmente justa, democrática e inclusiva, a redação de seu texto explicita uma preocupação em alcançar um desenvolvimento urbano em consonância com a preservação dos recursos ambientais, para os quais foram prescritas diretrizes dedicadas ao enfrentamento das enormes assimetrias socioespaciais que assinalam seu território. Frente a esse desafio, elencou a sustentabilidade urbana a um nível ideal a ser alcançado, entre outros princípios, por uma efetiva gestão democrática. No âmbito do novo Plano Diretor, temas como a sustentabilidade ambiental são evidenciados como requisito para manutenção das funções e componentes dos ecossistemas. Por sua vez, **a função social da cidade** ganha status de direito difuso, o que significa que a questão ambiental está subentendida neste conceito à medida que estabelece uma condição de sustentabilidade a ser alcançada, em conformidade com o art. 6º, da Lei nº 6.184/2011.

² Deve-se esclarecer que o terceiro Plano Diretor (Lei Ordinária nº 6.184/2011) foi analisado nesta pesquisa considerando as alterações previstas na Lei Ordinária nº 6.374/2014 e na Lei Ordinária nº 6.432/2015.

Portanto, no Capítulo II, art. 4º, foram elencados os princípios fundamentais ao eleger o desenvolvimento sustentável e a função social da cidade. Em consonância seu art. 8º, estabelece como objetivos gerais da política urbana-ambiental, a prioridade da preservação das áreas enquadradas como APRM-B, o disciplinamento e controle do uso e ocupação do solo a fim de evitar impactos negativos ao ambiente natural, a aplicação de instrumentos urbanísticos visando a assegurar a função social da propriedade, a implementação de ações voltadas a minimizar as desigualdades socioterritoriais, dentre outras ações que buscam assegurar justiça socioambiental.

Com esse enfoque, questões como saneamento ambiental passam a ser uma prerrogativa na agenda governamental, de modo assegurar não só a qualidade de vida de seus habitantes, mas a qualidade ambiental do território. Assim, como pode ser verificado no art. 21 da mesma lei, a Política de Saneamento Básico deve articular-se com as Políticas de Desenvolvimento Urbano e Regional, bem como a de Habitação, Proteção Ambiental, Promoção da Saúde e demais políticas públicas que apresentem relevância ao interesse social e contribuam para melhoria das condições sanitárias dos assentamentos.

Esta nova abordagem incorporada pelo novo PDSBC pode ser observada no art. 12 (Lei nº 6.184/2011), ao propor que a Política Municipal de Desenvolvimento Econômico, articular-se-á com as Políticas de Proteção Ambiental e de inclusão Social.

Nessa lógica, tanto a Política Urbano-Ambiental como a Política Municipal do Meio Ambiente abordam questões relacionadas às medidas protetivas de ações a serem implementadas no âmbito da APRM-Billings, a exemplo do **inciso I, do art. 9º, da Lei nº 6.184/2011, os quais explicitam que a melhoria da qualidade ambiental só será alcançada se forem consideradas as limitações e as vulnerabilidades dos ecossistemas**. Este inciso representa um avanço na edição de legislação de São Bernardo do Campo, pois pela primeira vez o legislador passa a considerar a dinâmica do geossistema³, ou seja, ele passa compreender o ambiente de forma sistêmica.

Essa visão adotada pela nova legislação passa a ser expressa ao longo do texto legal, à medida que são propostas as diretrizes para implementação da Política do Meio Ambiente, a exemplo do que se observa nas diretrizes descritas em seu art. 10.

Art. 10 São diretrizes para implementação da Política Municipal de Meio Ambiente:
I – desenvolver planos de ação para incentivo à adoção de práticas e comportamentos ambientalmente sustentáveis;
II – promover a educação ambiental e a conscientização pública para a preservação, conservação e recuperação do meio ambiente;
III – controlar e fiscalizar as obras, atividades, processos produtivos e empreendimentos que possam causar degradação ambiental, adotando medidas preventivas ou corretivas de forma a proteger o meio ambiente;
V – incentivar as indústrias a adotarem técnicas inovadoras e ambientalmente sustentáveis para a conservação da energia e de combate às mudanças climáticas; (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2011).

³ “O Geossistema é um sistema singular, complexo, onde interagem elementos humanos, físicos, químicos e biológicos, e onde os elementos socioeconômicos não constituem um sistema antagônico e oponente, mas sim estão incluídos no funcionamento do próprio sistema” (MONTEIRO, 2001).

Para implementar as diretrizes descritas no art. 10, o Plano Diretor propõe a adoção e instrumentos para preservação do patrimônio ambiental natural, gestão da qualidade ambiental, avaliação de impacto ambiental, licenciamento ambiental, fiscalização ambiental e a previsão de infrações e sanções administrativas.

No âmbito deste Plano Diretor, a Política Municipal de Habitação apresenta como **pilar estruturador o Princípio Constitucional do Direito à Moradia Digna**, de modo a assegurar “**padrões básicos de habitabilidade**, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e acesso a equipamentos e serviços urbanos e sociais, constituindo-se em vetor de inclusão social e de qualidade de vida na Cidade” (art. 15, da Lei nº 6.184/2011).

Dentre os vários objetivos para implementação dessa política, destacam-se como **parâmetros de qualidade: a) a previsão legal do inciso II, do art. 17, da Lei nº 6.184/2011, o qual estabeleceu o dever em assegurar a “sustentabilidade ambiental nas soluções habitacionais planejadas”; e ainda b) que as intervenções urbanísticas e de regularização fundiária, devam assegurar a segurança, a salubridade e a sustentabilidade ambiental.**

Para assegurar a função social da propriedade de modo compatível com o equilíbrio ambiental, o Plano Diretor instituiu o macrozoneamento, onde foram contempladas a Macrozona de Proteção Ambiental (MPA), com a finalidade de alcançar a reestruturação dos espaços urbanos deteriorados por intermédio de intervenções urbanísticas, conjugadas pela implementação de melhorias sociais e equilíbrio ambiental.

A MPRM (Macrozona de Proteção e Recuperação do Manancial) foi delimitada pela APRM-Billings em observância à Lei Estadual nº 13.579, de 13 de julho de 2009, visando a assegurar a preservação dos recursos ambientais, conservação da biodiversidade e manutenção do potencial produtor de água. Para alcançar esses objetivos, esta normativa ressaltou a importância de recuperar as áreas degradadas por ações antrópicas, implantação de redes de saneamento, além da importância de compatibilizar ações direcionadas ao turismo sustentável e estimular programas de agricultura orgânica.

O Plano Diretor também criou a MPA, onde parte de sua abrangência é ocupada pelo Parque Estadual da Serra do Mar. Por esta razão, esta macrozona foi dividida em: a) Zona de Conservação Ambiental ao abranger o parque e **as áreas de preservação permanente – APP**; b) Zona de Manejo Sustentável, **acrescentado posteriormente pela redação da Lei nº 6.374/2014.**

Com relação ao zoneamento especial, o Plano Diretor criou as ZEIS, as quais foram sistematizadas em:

Art. 38 – As Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS se destinam, prioritariamente, à regularização fundiária, requalificação urbanística e socioambiental e produção de habitação de interesse social e de mercado popular.

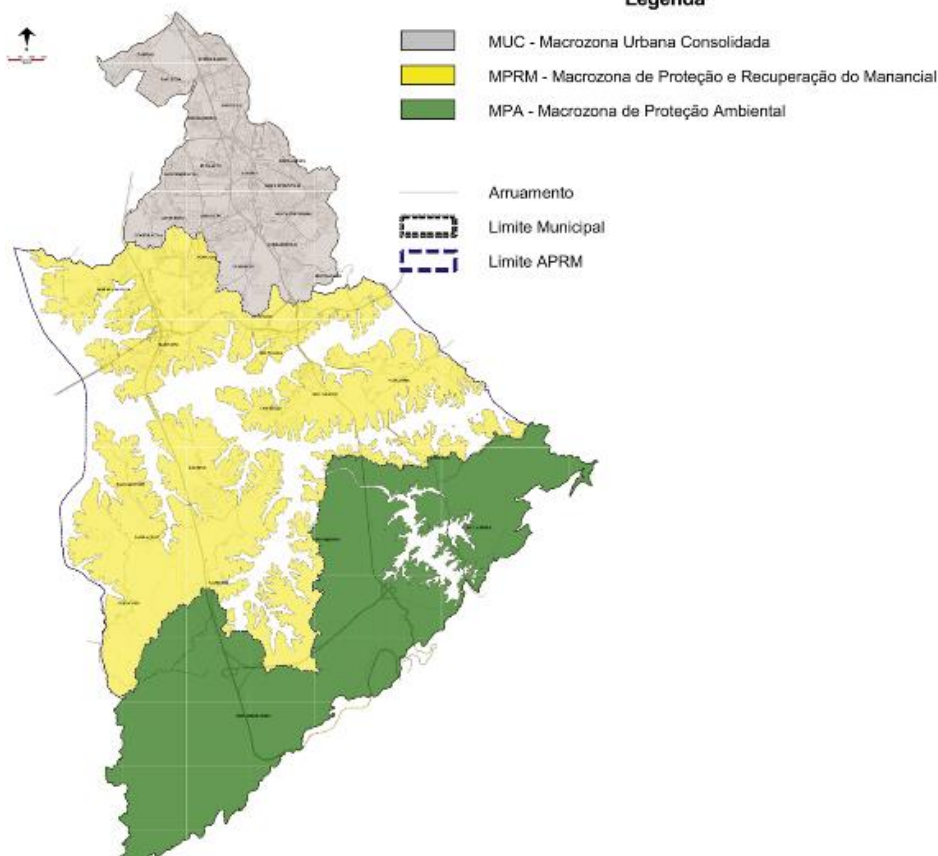
§ 1º As ZEIS ficam classificadas em:

I – ZEIS 1 – áreas ocupadas predominantemente por população de baixa renda, abrangendo favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, em que haja interesse público em promover recuperação urbanístico-ambiental, regularização fundiária ou produção de Habitação de Interesse Social – HIS; e

II – ZEIS 2 – constituídas por áreas não edificadas ou subutilizadas, destinadas à produção de Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP). (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2011).

No âmbito dessa sistematização, cabe ressaltar que as ZEIS inseridas na MPRM (Figura 1) serão objeto de PRIS. Entretanto, deve-se esclarecer que até a aprovação do PRIS as áreas demarcadas como ZEIS deverão obedecer aos parâmetros definidos na Lei Específica da APRM-Billings (Lei Estadual nº 13.579/2009).

Figura 1 - Macrozona de Proteção e Recuperação do Manancial – MPRM
Legenda



Fonte: São Bernardo do Campo (2011).

Outro aspecto a ser evidenciado, refere-se às ZEIS localizadas na área do Parque Estadual da Serra do Mar por estar enquadrado como Macrozona de Proteção Ambiental, todo assentamento inserido nesta porção territorial será objeto de remoção total⁴, conforme previsto no Programa de Recuperação Ambiental da Serra do Mar (§ 4º, art. 38, da Lei nº 6.184/2011).

Como pode ser observado, o atual Plano Diretor (Lei nº 6.184/2011) do Município de São Bernardo do Campo oferece vários subsídios para o exercício da tutela em áreas de proteção aos mananciais da represa Billings. No entanto, o grande desafio para a gestão pública está em aplicar estes dispositivos ao caso concreto frente as divergências e lacunas ainda constatadas nesta lei.

⁴ § 4º A ZEIS existente sobre o Parque Estadual da Serra do Mar, na Macrozona de Proteção Ambiental, será objeto de remoção total, conforme previsto no Programa de Recuperação Ambiental da Serra do Mar (Redação acrescida pela Lei nº 6.238/2012).

Todo esse contexto evidenciava a urgência de tentar uma adequação do Plano Diretor à Lei Específica da Billings, com essa finalidade a PMSBC elaborou um estudo⁵ aprofundado com o objetivo de efetuar as adequações do Plano Diretor à Lei Específica da Billings. A partir do mapa da lei específica da Billings, do cadastro fiscal e da sobreposição de fotos aéreas do município, foram identificadas divergências relativas ao que determina a lei específica e a realidade encontrada nos assentamentos que ocupam cada compartimento ambiental.

Assim, após um exaustivo processo de discussões entre os diversos setores, em janeiro de 2015 a PMSBC finalizou a adequação de seu Plano Diretor às diretrizes estabelecidas na Lei Específica da Billings, a partir do qual todos os empreendimentos inseridos em áreas de proteção e recuperação aos mananciais da Billings para seu licenciamento deverão observar as diretrizes previstas na legislação estadual, em específico em se tratando do parcelamento, uso e ocupação solo, além dos demais instrumentos anteriormente contemplados no Plano Diretor.

4.2 Legislações editadas a partir de planos diretores

Conforme apresentado anteriormente, o município de São Bernardo do Campo teve três edições de Planos Diretores, sendo que a segunda e a terceira edições foram revisadas em função da dinâmica urbana, procurando oferecer mecanismos voltados ao ordenamento territorial em consonância com o desenvolvimento econômico, além de estabelecer diretrizes para elaboração de outros dispositivos jurídicos (Quadro 1) que pudessem contribuir para ordenamento do território.

Quadro 1 - Legislações editadas a partir de Planos Diretores

PLANO DIRETOR	LEGISLAÇÕES
Lei Ordinária nº 4.434, de 15 de maio de 1996	LEI ORDINÁRIA Nº 4.803/1999 Dispõe sobre as Normas de Parcelamento do Solo Urbano, conforme dispõe a Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, com a redação alterada pela Lei Federal nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999, cria Setores Especiais de Urbanização Específica no município de São Bernardo do Campo, e dá outras providências.
Lei Ordinária nº 5.593, de 5 de outubro de 2006	LEI Nº 5.716, DE 23 DE AGOSTO DE 2007 Dispõe sobre o uso e ocupação do solo para o município de São Bernardo do Campo, define parâmetros reguladores, e dá outras providências.
	LEI Nº 5.892, DE 26 DE JUNHO DE 2008 Dispõe sobre alteração da Lei Municipal nº 5.716, de 23 de agosto de 2007, que dispõe sobre o uso e ocupação do solo para o município de São Bernardo do Campo, define parâmetros reguladores, e dá outras providências.
LEI ORDINÁRIA Nº 5.593, de 5 de outubro de 2006	DECRETO Nº 16.534, DE 13 DE JUNHO DE 2008 Dispõe sobre Constituição de Grupo de Trabalho para o enfrentamento de possíveis impactos a serem gerados no município, com a aprovação do Anteprojeto da Lei Estadual Específica da Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais do Reservatório Billings-APRM-B, e dá outras providências.
	LEI Nº 6.163, DE 21 DE NOVEMBRO DE 2011 Dispõe sobre a Política Municipal de Meio Ambiente, cria a Taxa de Autorização e Licenciamento Ambiental, e dá outras providências.

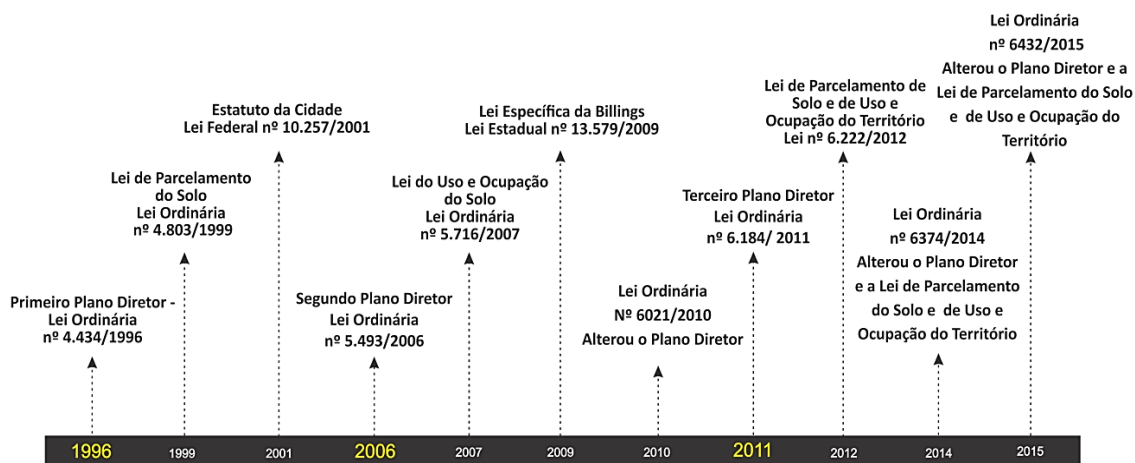
⁵ Em estudo realizado pela PMSBC entre os anos de 2010 e 2011, intitulado “Compatibilização do Plano Diretor do município de São Bernardo do Campo à Lei Estadual nº 13.579, de 13 de julho de 2009”, os parâmetros estabelecidos pela Lei específica, bem como a delimitação das áreas e subáreas, foram objeto de análise pormenorizada pela equipe da prefeitura (ALVIM, 2014, p. 188).

	<p>LEI Nº 5.617, DE 30 DE NOVEMBRO DE 2006 Institui o Programa Renda Abrigo para Possibilitar, em caráter emergencial e transitório, habitação e moradores de baixa renda do município, mediante a concessão de benefício pecuniário para locação de imóvel residencial, e dá outras providências.</p>
<p>LEI ORDINÁRIA Nº 6.184, de 21 de dezembro de 2011</p>	<p>LEI ORDINÁRIA Nº 6.186/2011 Dispõe sobre o instrumento do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios instituído pelo plano diretor do município de São Bernardo do Campo, e dá outras providências.</p>
	<p>LEI ORDINÁRIA Nº 6.222/2012 Dispõe sobre o parcelamento, o uso e a ocupação do solo em todo o território do município de São Bernardo do Campo, e dá outras providências.</p>
	<p>LEI ORDINÁRIA Nº 6.238/2012 Dispõe sobre a alteração da Lei Municipal nº 6.184, de 21 de dezembro de 2011 – Plano Diretor do Município de São Bernardo do Campo; da Lei Municipal nº 6.222, de 3 de setembro de 2012, Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo; da Lei Municipal nº 5.959, de 13 de agosto de 2009, que dispõe sobre as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP); da Lei Municipal nº 5.714, de 23 de agosto de 2007, que dispõe sobre a Obrigatoriedade de Elaboração e Apresentação do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV e do Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV, e dá outras providências.</p>
	<p>DECRETO Nº 18.437/2013 Regulamenta a Lei Municipal nº 6.186, de 27 de dezembro de 2011, que dispõe sobre o instrumento do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, instituído pelo plano diretor do município de São Bernardo do Campo, e dá outras providências.</p>
<p>LEI ORDINÁRIA Nº 6.184, de 21 de dezembro de 2011</p>	<p>LEI ORDINÁRIA Nº 6.374/2014 Altera as Leis Municipais nº 6.184, de 21 de dezembro de 2011, que dispõe sobre a aprovação do plano diretor do município de São Bernardo do Campo; 6.222, de 3 de setembro de 2012, que dispõe sobre o parcelamento, o uso e a ocupação do solo em todo o território do município de São Bernardo do Campo; nº 5.959, de 13 de agosto de 2009, que dispõe sobre as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP), e dá outras providências.</p>
<p>PLANO DIRETOR</p>	<p>LEGISLAÇÕES</p>
<p>LEI ORDINÁRIA Nº 6.184, de 21 de dezembro de 2011</p>	<p>DECRETO Nº 18.943/2014 Altera o Decreto Municipal nº 18.437, de 16 de abril de 2013, que Regulamenta a Lei Municipal nº 6.186, de 27 de dezembro de 2011, que dispõe sobre o instrumento do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, instituído pelo plano diretor do município de São Bernardo do Campo, e dá outras providências.</p>
	<p>LEI ORDINÁRIA Nº 6.432/2015 Dispõe sobre alteração das Leis Municipais nº 6.184, de 21 de dezembro de 2011 – Plano Diretor do Município de São Bernardo do Campo; 6.222, de 3 de setembro de 2012 – parcelamento, uso e ocupação do solo no território do município de São Bernardo do Campo; nº 5.959, de 13 de agosto de 2009 – Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP), e dá outras providências.</p>
	<p>DECRETO Nº 17.824, DE 25 DE JANEIRO DE 2012 Dispõe sobre compensação para intervenção em vegetação de porte arbóreo e intervenção em área de preservação permanente (APP), decorrente de processo de licenciamento ambiental, atendido o disposto na Lei Municipal nº 6.163, de 21 de novembro de 2011.</p>
	<p>DECRETO Nº 19.462, DE 24 DE SETEMBRO DE 2015 Dispõe sobre as compensações ambientais aplicáveis aos procedimentos de autorização de intervenção em vegetação de porte arbóreo e em área de preservação permanente (APP), considerando as disposições da Lei Municipal nº 6.163, de 21 de novembro de 2011, e dá outras providências.</p>

Fonte: Organizado pela autora.

A Figura 2 apresenta os principais instrumentos jurídicos destinados ao ordenamento territorial no município de São Bernardo do Campo, os quais influenciaram diretamente a produção do espaço urbano, bem como foram concebidos com a intenção de contribuir para a proteção das áreas de mananciais.

Figura 2 - Linha do tempo dos instrumentos jurídicos destinados ao ordenamento territorial



Fonte: Elaborada pela autora.

Dentre os instrumentos jurídicos apresentados no Quadro 1 e na Figura 2, deve-se destacar que a Lei de Parcelamento do Solo e a Lei de Uso e Ocupação do Solo merecem especial atenção para a compreensão do fenômeno de produção do espaço urbano, bem como analisar como essas podem ser utilizadas para proteção das áreas de mananciais no município de São Bernardo do Campo.

4.2.1 Parcelamento do solo

O parcelamento do solo urbano no município de São Bernardo do Campo passou a ser regulamentado com a edição da Lei Ordinária nº 4.803, de 4 novembro de 1999⁶, com observância nos preceitos legais da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (com a redação alterada pela Lei Federal nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999), com objetivo de melhorar a qualidade de vida da população, oferecendo “condições adequadas para o desempenho da atividade urbana” (inciso I, art. 2º) bem como “orientar o desenvolvimento urbano adequado à preservação e valorização do patrimônio ambiental peculiar ao Município” (inciso IV, art. 2º) e “recuperar as áreas degradadas” em seu território (inciso V, art. 2º).

Ao analisar a Lei nº 4.803/1999, a pesquisa constatou que no âmbito deste instituto foram inseridas normativas referentes ao zoneamento, subdividindo o território em Área Urbana de Recuperação Ambiental (AURA), Área Urbana de Ocupação Vocacional (AUV), Área de Conservação e Preservação (ACP) (art. 5º). Desta forma, deve-se destacar que AURA era

⁶ Deve-se esclarecer que o texto da Lei nº 4.803, de 4 novembro de 1999, analisada nesta pesquisa, contempla as alterações previstas na Lei Ordinária nº 4.936/2000 de 21/12/2000, Lei Ordinária nº 4.949/2001 de 15/03/2001, Lei Ordinária nº 5.185/2003, de 10/09/2003, Lei Ordinária nº 5.338/2004, de 09/09/2004, Lei Ordinária nº 5.398/2005, de 16/06/2005, e na Lei Ordinária nº 5.680/2007, de 17/05/2007.

caracterizada por ocupações inadequadas, carentes de infraestrutura básica, “pela ocupação esparsa ou isolada”, assim como pela “existência de condições físico-naturais que restringem a urbanização. Sua delimitação tinha por objetivo conter a expansão urbana” (alínea “a”, inciso I, art. 5º, da Lei nº 4.803/1999), enquanto ACP era caracterizada pela limitação das ocupações, as quais foram sistematizadas com a seguinte redação:

Artº 5. [...]

Inciso II [...]

- a) Área de Restrição à Ocupação (ARO): área definida pela Constituição do Estado e por lei como de preservação permanente e aquelas de interesse para a proteção aos mananciais e para a preservação, conservação e recuperação dos recursos naturais;
- b) Área de Ocupação Dirigida (AOD): área de interesse para a consolidação ou implantação de atividades sustentáveis, desde que atendidos os requisitos que garantam a manutenção das condições ambientais necessárias à produção de água em quantidade e qualidade para o abastecimento das populações atuais e futuras;
- c) Área de Recuperação Ambiental (ARA): área cujo uso e ocupação esteja comprometendo a fluidez, potabilidade, quantidade e qualidade dos mananciais de abastecimento público e que necessitam de intervenção de caráter corretivo. (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 1999).

Dessa forma, ao observar a Lei nº 4.803/1999, é possível afirmar que a mesma já oferecia subsídios para o devido ordenamento do território de modo assegurar as condições necessárias à realização dos serviços ecossistêmicos do manancial enquanto produtor de água. Essa intenção do legislador também pode ser verificada no inciso II, do art. 6º desta mesma lei ao delimitar como um dos setores especiais AUOV⁷, o Setor Especial do Patrimônio Urbano e Ambiental (SE2), compreendendo “as áreas que apresentam conjuntos arquitetônicos ou elementos naturais de interesse histórico, paisagístico, ecológico ou cultural que devem ser preservados”.

Outro aspecto importante a ser comentado em relação ao parcelamento do solo, refere-se ao art. 14, da Lei nº 4.803/1999, por estabelecer restrições nas áreas que apresentassem riscos geológicos (inciso I), terrenos com declividade igual ou superior a 30% (inciso II), terrenos alagadiços e sujeitos à inundação (inciso III), áreas de aterro com materiais nocivos à saúde pública (inciso IV), “áreas de preservação histórica, paisagística, cultural e ecológica ou naquelas onde a poluição” impedissem as “condições sanitárias suportáveis” (inciso V) e nas “áreas de mananciais” (inciso VI).

Ainda na Lei nº 4.803/1999, outro ponto que chama atenção em seu texto é a previsão do art. 29 ao determinar que os lotes localizados na Zona Residencial de Urbanização Específica destinada para fins residenciais, poderiam apresentar uma “área mínima de 100,00 m² (cem metros quadrados) e testada de 5,00 m (cinco metros)” (inciso I), enquanto para os demais usos poderiam apresentar “área mínima de 125,00 m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e testada de 5,00 m (cinco metros)” (inciso II). Esta Lei nº 4.803/1999 também estabelecia uma taxa mínima de apenas 10% para áreas verdes e áreas institucionais (art. 35), além de permitir que este percentual poderia ser reduzido para 5% (cinco por cento) quando aplicados em Unidade de Planejamento Comunitário (PLACOM) (Parágrafo Único, art. 35).

⁷ “Área Urbana de Ocupação Vocacional (AUOV): área que se caracteriza pela oferta de infraestrutura básica, maior densidade de ocupação e existência de condições físico-naturais que favoreçam a urbanização, tendo como objetivo sua consolidação” (alínea “b”, inciso I, art. 5º, Lei nº 4.803/1999).

Esse modelo de parcelamento difundido pela Lei nº 4.803/1999 contribuiu diretamente para o adensamento, favorecendo a impermeabilização além de comprometer a qualidade ambiental do espaço urbano, prejudicar o sistema de percolação das águas pluviais e consequentemente interferir na produção de água nas áreas de mananciais, dentre outras complicações.

4.2.2 Lei do Uso e Ocupação do Solo

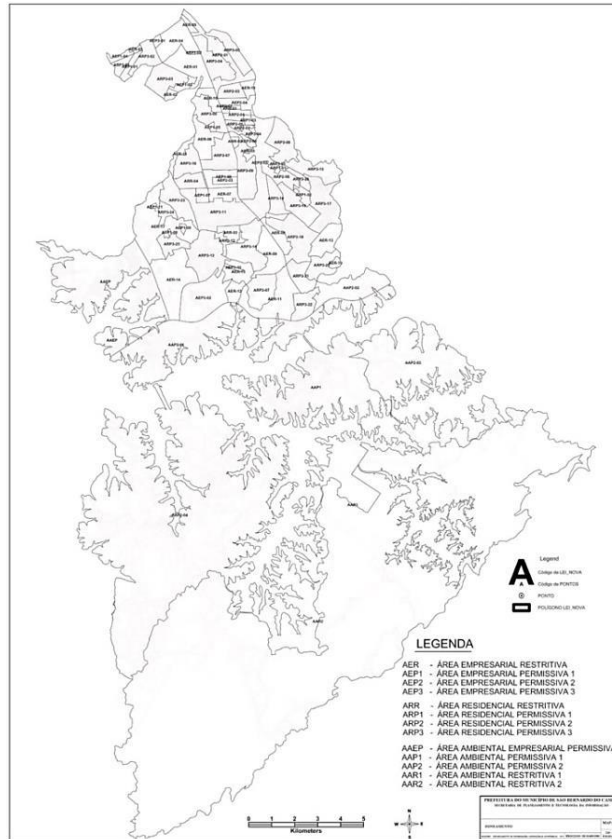
Posteriormente, em razão da aprovação do segundo Plano Diretor (Lei Ordinária nº 5.593/2006), o município de São Bernardo do Campo editou a **Lei Ordinária nº 5.716, de 23 de agosto de 2007**⁸, para tratar da regulamentação do uso e ocupação do solo em seu território.

Ao analisar este instrumento nota-se que uma das preocupações do legislador na sua formulação e regulamentação foi elaborar uma lei que estivesse em conformidade com Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), possibilitando a elaboração e implementação de políticas urbanas que viessem a assegurar as “funções sociais da cidade e da propriedade”, sem afastar os preceitos do “desenvolvimento sustentável” (incisos I e II, art. 2º, Lei nº 5.716/2007). No que concerne às medidas protetivas para áreas de mananciais, a pesquisa constatou que o art. 39, Lei nº 5.716/2007, definiu as Unidades e Planejamento e Gestão-Ambiental (UPGs-A), as quais tinham por finalidade a preservação ambiental e a produção de água, com possibilidade de compatibilizar os demais usos como:

- a) Área Ambiental Empresarial Permissiva (AAEP), que permitia a implantação de usos e atividades empresariais, inclusive as industriais, que fossem sustentáveis ecologicamente e que viessem a preservar o meio ambiente (§ 1º);
- b) Área Ambiental Permissiva (AAP 1 e 2) que permitia a implantação de usos sustentáveis ecologicamente e que viessem a preservar o meio ambiente (§ 2º) (Figura 3).

⁸ Deve-se esclarecer que o texto da Lei nº 5.716, de 23 de agosto de 2007, analisada nesta pesquisa, contempla as alterações previstas na Lei Ordinária nº 5.892/2008, de 26/06/2008 e na Lei Ordinária nº 5.959/2009, de 13/08/2009.

Figura 3 - Anexo VII do Zoneamento da Lei nº 5.716/2007



Fonte: Jornal Notícias do Município (2007, p. 14)⁹.

No entanto, o art. 39, Lei nº 5.716/2007, também estabeleceu restrições referentes a ocupações em áreas proteção aos mananciais, delimitando a Área Ambiental Restritiva (AAR 1 e 2) (§ 3º) e nas Áreas Ambientais Restritivas (AAR), as quais foram caracterizadas como ecossistemas “ambientalmente frágeis e estratégicos à conservação do meio ambiente” (§ 4º).

4.2.3 Lei de Parcelamento do Solo e Uso e Ocupação do Território

Com a aprovação do terceiro Plano Diretor (Lei Ordinária nº 6.184/2011) em observância à Lei Específica da Billings (Lei Estadual nº 13.579/2009), o município de São Bernardo do Campo em um único instrumento jurídico (Lei nº 6.222, de 3 de setembro de 2012) regulamentou o parcelamento de solo e o uso e a ocupação do território¹⁰ impondo restrições ao parcelamento de novas glebas em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, áreas contaminadas, terrenos com declividades superior a 30%, áreas de riscos geológicos e em unidades de conservação (incisos de I a V, art. 5º), além de **proibir a edificação em áreas de**

⁹ Jornal editado pela Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo. Disponível em: <<http://www.saobernardo.sp.gov.br/documents/10181/60130/NM+2007+1409+1+a+25.pdf.pdf/bc9631e3-f9b5-46a3-ab59-c6548b39738f?version=1.0>> Acesso em: 22 jul. 2015.

¹⁰ Deve-se esclarecer que a Lei de Parcelamento do Solo e de Uso e Ocupação do Território (Lei Ordinária nº 6.222/2012) foi analisada nesta pesquisa, considerando as alterações previstas pela Lei Ordinária nº 6.374/2014 e pela Lei Ordinária nº 6.432/2015.

preservação permanente, em especial ao longo das águas correntes e dormentes e ao redor das nascentes, ainda que intermitentes, e nos chamados olhos d’água (art. 19).

Deve-se destacar ainda que a Lei nº 6.222/2012, apesar de ter sido elaborada com base nas diretrizes da Lei Estadual nº 13.579/2009 (Lei Específica da Billings), que objetiva proteger as áreas de mananciais para produção de água, o legislador apresenta pontos polêmicos como:

- a) Macrozona Urbana Consolidadas (MUC) que permite 100% de ocupação nos pavimentos de subsolo para usos residenciais multifamiliares e não residenciais (§ 1º, art. 76), o que comprometeria o processo de percolação das águas pluviais para recarga dos lençóis freáticos contribuintes das áreas de mananciais;
- b) a dispensa da taxa de permeabilidade para usos residenciais multifamiliares e não residenciais desde que seja implantado sistema de captação de águas pluviais (§ 2º, art. 77). Neste último item, pode ser observada a preocupação do legislador com o sistema de drenagem urbana, mas considerando a dinâmica do processo do ciclo hidrológico apresentado no primeiro capítulo desta pesquisa, os serviços ecossistêmicos ficam comprometidos.

Com relação aos parâmetros urbanísticos, Alvim (2014, p. 207-208) aponta que há uma evidente “diferenciação de lote mínimo na Macrozona Urbana Consolidada (onde proíbe-se lotes inferiores a 125,00 m² (cento e vinte e cinco metros quadrados), na Zona de Uso Diversificado 1 (ZUD 1); 500,00 m² (quinhentos metros quadrados), na Zona Empresarial Restritiva 1 (ZER 1)” em atendimento ao dimensionamento estabelecido pela lei específica da APRM-B.

A pesquisa constatou que a Lei nº 6.222/2012 prevê ainda a integração aos processos de gestão ambiental estabelecido pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê – CBH-AT referentes à matéria, dentre os quais podem ser citados:

- a) análise de pedidos de regularização;
- b) licenças de empreendimentos;
- c) usos e atividades que possam ser enquadradas como polos geradores de tráfego;
- d) atividades e empreendimentos que possam comprometer de forma significativa a qualidade e quantidade dos recursos hídricos (*caput* do art. 126).

Contudo, no que se refere às questões relacionadas às áreas dos mananciais, a Lei nº 6.222/2012 é taxativa em compartilhar responsabilidades com as outras esferas de governo.

Em suma, verifica-se que houve um avanço significativo para a tutela ambiental no município de São Bernardo do Campo. Entretanto, diante do atual cenário, faz-se necessário que as proposições do texto normativo possam transcender o papel e se materializar em benefícios sociais e ambientais para a melhoria da qualidade de vida da população por meio da implementação de ações que promovam a recuperação das áreas de mananciais, em especial de suas funções ambientais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No âmbito deste estudo, a análise realizada sobre as legislações incidentes na região delimitada, reiterou a conexão existente entre o acelerado processo de industrialização, a

urbanização desordenada e o aumento da concentração populacional verificado ao longo dos anos, e suas consequências para a intensificação dos quadros de desigualdades socioespaciais sustentados por um padrão de exploração e dilapidação de usos e degradação dos ecossistemas. Em resposta a tais questões emerge uma nova estrutura institucional e política na tentativa de superação dos problemas estruturais, por meio de novos mecanismos de planejamento e gestão territorial.

Frente a esse quadro, o município de São Bernardo do Campo teve três edições de Planos Diretores, sendo que a segunda e a terceira edições foram revisadas em função da dinâmica urbana, procurando oferecer mecanismos voltados ao ordenamento territorial em consonância com o desenvolvimento econômico, além de estabelecer diretrizes para elaboração de outros dispositivos jurídicos que pudessem contribuir para ordenamento do território. Neste contexto, os estudos realizados constataram que as subseqüentes normativas formuladas, além de buscarem um alinhamento com as diretrizes da Lei específica da Billings, também buscaram alcançar o disciplinamento e controle do uso e ocupação do solo, a aplicação de instrumentos urbanísticos visando a assegurar a função social da propriedade, a implementação de ações voltadas a minimizar as desigualdades socio territoriais, dentre outras ações que buscam assegurar justiça socioambiental.

Entretanto, também identificou a ocorrência de flexibilização das medidas protetivas em áreas dos mananciais da Represa Billings em favor da política urbana, sendo que este posicionamento do Estado foi evidenciado no desenvolvimento da pesquisa empírica. Este posicionamento mostra a necessidade emergencial de ações governamentais, em específico a implementação de políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade de vida dos segmentos sociais em situação de vulnerabilidade, sem desconsiderar a importância de preservação dos espaços de fragilidades ambientais necessários à proteção dos mananciais.

Em linhas gerais, em face da problemática abordada, o estudo realizado identificou um esforço em diversos campos de atuação que direta e indiretamente emerge da atual legislação nas três esferas governamentais. Em se tratando da legislação estadual, observa-se uma preocupação em oferecer mecanismos adequados para uma maior efetividade junto as políticas públicas. O que denota um contexto em que as ações voltadas a seu enfrentamento, configuram um processo ainda em construção - evidenciando que há uma árdua reflexão a ser aprofundada e melhor compreendida em suas diversas interfaces, tendo em vista os resultados incipientes apresentados pelas ações governamentais voltadas à questão habitacional no Brasil, as quais ganham maior visibilidade em âmbito municipal.

REFERÊNCIAS

ALVIM, A. T. B. et al. Das políticas públicas ambientais e urbanas às intervenções: os casos das sub-bacias Guarapiranga e Billings no Alto Tietê. **Relatório de pesquisa**. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo/Fundo Mackpesquisa, 2014.

ALVIM, A. T. B.; VITALE, S. P. S. M. Direito à moradia sem risco: desafios das políticas e projetos urbanos em assentamentos precários em São Paulo. In: COUTINHO M. DA SILVA, R. (org.). **Desafios urbanos para a sustentabilidade ambiental nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: PROURB/UFRRJ, 2012. v. 1.

BRASIL. **Lei n. 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: DOU, 2001.

CAPOBIANCO, J. P. R.; WHATELY, M. **Billings 2000**: ameaças e perspectivas para o maior reservatório de água da região metropolitana de São Paulo: relatório do diagnóstico socioambiental participativo da bacia hidrográfica da Billings no período 1989-99. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2002.

CBHAT – COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO ALTO DO TIETÊ. **Plano de Bacia Hidrográfica do Alto do Tiete**. São Paulo: FEHIDRO; FUSP, 2009.

FERRARA, Luciana Nicolau. **Urbanização da natureza: da autoprovisão de infraestruturas aos projetos de recuperação ambiental nos mananciais do sul da metrópole paulistana**. Tese (Doutorado), Tecnologia da Arquitetura, FAUUSP, São Paulo, 2013.

LEFF, E. *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.
LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagem qualitativa**. São Paulo: EPU, 1986, 99 p

MARTINS, A. M.; CASTILHO, C. J. M.; SILVA, H. P. O processo de adensamento populacional em áreas de manguezais: o caso específico da Ilha de Deus, Recife–PE, numa perspectiva de análise que tenta ultrapassar o nível quantitativo. **ANAIS...** Encontro Nacional de Estudos Populacionais, XV, 2006. Disponível em: <anpec.org.br>. Acesso em: 20 mar 2016.

SÃO BERNARDO DO CAMPO (MUNICÍPIO). **FUNEP**. Mapeamento, caracterização e hierarquização dos assentamentos precários e irregulares de São Bernardo do Campo. Relatório Final. São Bernardo do Campo, 2010.

SÃO BERNARDO DO CAMPO (MUNICÍPIO). **Lei n. 4.434**, de 15 de maio de 1996. Plano Diretor. São Bernardo do Campo: PMSBC, 1996.

SÃO BERNARDO DO CAMPO (MUNICÍPIO). **Lei n. 4.803/1999**. Dispõe sobre as Normas de Parcelamento do Solo Urbano, conforme dispõe A Lei Federal Nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, com a redação alterada pela Lei Federal Nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999, cria Setores Especiais De Urbanização Específica no Município de São Bernardo do Campo, e dá outras providências. São Bernardo do Campo: PMSBC, 1999.

SÃO BERNARDO DO CAMPO (MUNICÍPIO). **Lei n. 5.493**, de 5 de outubro de 2006. Plano Diretor. São Bernardo do Campo: PMSBC, 2006.

SÃO BERNARDO DO CAMPO (MUNICÍPIO). **Lei n. 5.716**, de 23 de agosto de 2007. Dispõe sobre o uso e ocupação do solo para o município de São Bernardo do Campo, define parâmetros reguladores, e dá outras providências. São Bernardo do Campo: PMSBC, 2007.

SÃO BERNARDO DO CAMPO (MUNICÍPIO). **Lei n. 6.184**, de 21 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a aprovação do Plano Diretor do município de São Bernardo do Campo e dá outras providências. In Legislações. Disponível em: <www.leis.municipais.com.br>. Acesso em: 10 de ago. 2012.

SÃO BERNARDO DO CAMPO (MUNICÍPIO). **Lei n. 6.222**, de 3 de setembro de 2012. Dispõe sobre o parcelamento, o uso e a ocupação do solo em todo o território do município de São Bernardo do Campo, e dá outras providências. Disponível em: <www.leis.municipais.com.br>. Acesso em: 12 dez. 2012.

SÃO BERNARDO DO CAMPO (MUNICÍPIO). **Lei n. 6.238**, de 13 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a alteração da Lei 6.184 de 21 de dezembro de 2011, do Plano Diretor [...] e dá outras providências. Disponível em: <www.leis.municipais.com.br>. Acesso em: 12 abr. 2012.



SÃO BERNARDO DO CAMPO (MUNICÍPIO). **Lei n. 6.374/2014**. Altera as Leis Municipais nN. º 6.184, de 21 de dezembro de 2011, que dispõe sobre a Aprovação do Plano Diretor do Município de São Bernardo do Campo; 6.222, de 3 de setembro de 2012, que dispõe sobre o Parcelamento, o Uso e a Ocupação do Solo em Todo o Território do Município de São Bernardo do Campo; 5.959, de 13 de agosto de 2009, que dispõe sobre as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP), e dá outras providências. São Bernardo do Campo: PMSBC, 2014.

SÃO PAULO (ESTADO). **Lei Estadual nº 13.579**. Define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings – APRM-B, e dá outras providências correlatas. São Paulo: DOE, 2009.

WHATELY, M.; DINIZ, L. T. **Água e esgoto na grande são Paulo**. Instituto Socioambiental, São Paulo, 2009. Disponível em: < https://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/10369.pdf>. Acesso em: 15 jan 2015.