

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA URBANIZAÇÃO EM FAVELAS

ROSANA DENALDI¹
LUCIANA NICOLAU FERRARA²

1. Introdução

Grande parcela da população que habita as regiões metropolitanas reside em favelas e parte significativa dessa ocupação ocorre em áreas ambientalmente sensíveis e protegidas por lei. A formação de favelas constituiu-se historicamente no processo de urbanização brasileiro, assumindo características locais ou regionais, como parte da formação de cidades desiguais, ou seja, moradias com boa qualidade e infraestruturas urbanas não se distribuem equitativamente no território, concentrando-se nas áreas com elevado preço da terra e onde vive a população de maior renda.

De acordo com dados do Plano Municipal de Habitação de 2016, na cidade de São Paulo existem 445.112 domicílios em favelas e 385.080 em loteamentos clandestinos ou irregulares. Desse universo, 684 assentamentos são ocupados por 171.771 domicílios, todos localizados em Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais (APRM), nas bacias hidrográficas Guarapiranga e Billings³.

Na Região do Grande ABC, em 2016, foram identificados 835 assentamentos de interesse social⁴, ocupados por 203.874 domicílios. Deste total de assentamentos, 788 são classificados como precários e correspondem a 190.194 domicílios. Na APRM Billings, há 267 assentamentos que englobam 61.983 domicílios, ou seja, 32% em relação ao total de assentamentos de interesse social. Identificou-se também a presença de curso d'água em 398 assentamentos de interesse social (CONSÓRCIO..., 2016).

Tais situações são exemplos da desigualdade socioambiental e espacial da metrópole. A dimensão e complexidade do problema requerem, para seu enfrentamento, o

1. Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (FAUUSP), é Professora Associada da Universidade Federal do ABC vinculada ao Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas e ao Programa de Mestrado e Doutorado em Planejamento e Gestão do Território e coordenadora geral do Lepur – Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais da UFABC. E-mail: rosana.denaldi@ufabc.edu.br

2. Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (FAUUSP), é Professora Adjunta da Universidade Federal do ABC vinculada ao Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas e compõe a coordenação do Lepur – Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais da UFABC. E-mail: luciana.ferrara@ufabc.edu.br

3. Dado calculado por Gilmar da Silva Gonçalves (Pesquisadora associada ao Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais LEPUR/UFABC), com o SIG (Sistema de Informações Geográficas), a partir da Base de Dados Favelas e Loteamentos (2000-2010) do Centro de Estudos da Metrópole. Disponível em: <http://web.fflch.usp.br/centrodametropole/1289>. Acesso em 22/03/2017.

4. Denomina-se assentamento de interesse social aquele habitado por população de baixa renda, correspondendo tanto às áreas que já foram urbanizadas como às que se mantêm precárias.

reconhecimento dos conflitos socioambientais e a adoção de abordagem interdisciplinar nos projetos de intervenção, ou seja, soluções que visem a qualificação ambiental e, ao mesmo tempo, garantam o direito à moradia.

Considerando que há maior reconhecimento da importância do tratamento da dimensão ambiental na urbanização de favelas pelos atores envolvidos nos projetos, o que se propõe a discutir, nesta análise, são os avanços, limites e conflitos que se estabelecem na prática. Destacam-se duas questões nesse debate. A primeira refere-se ao tratamento da dimensão ambiental nos projetos e obras para assentamentos precários do tipo favela e loteamentos localizados em áreas urbanas consolidadas e ocupadas pela população de menor renda. A segunda relaciona-se à aplicação dos novos marcos regulatórios para promover a regularização fundiária desses assentamentos estabelecidos em áreas urbanas ambientalmente protegidas.

Para tanto, esta investigação toma como referência estudos que avaliam as experiências realizadas no Grande ABC, pioneiras na prática da urbanização de favelas. O Grande ABC integra a Região Metropolitana de São Paulo e é formado pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema, São Caetano do Sul, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, abrigando 2,5 milhões de habitantes distribuídos em 865.145 domicílios (IBGE, 2011), sendo que 25% estão localizados em assentamentos precários. Complementarmente, no intuito de enriquecer a pesquisa, serão mencionados, no decorrer da análise, exemplos do Município de São Paulo.

2. Reflexões sobre as possibilidades de conciliação da teoria e da prática urbano-ambiental

Os problemas ambientais são indissociáveis das questões sociais e envolvem as dimensões econômica, política e cultural, perpassando diferentes escalas da produção e reprodução do espaço.

As análises desenvolvidas pelo campo da ecologia política e baseadas na concepção de produção social da natureza contribuem para construir uma abordagem integradora e intersetorial, ou seja, a humanidade e a natureza transformam-se mutuamente e, nesse sentido, é necessário questionar a oposição natureza e cultura (LIPIETZ, 2002, p.19). Erik Swyngedouw (2009, p.102) trata da indissociabilidade entre a sociedade e a natureza e debate o conceito de siconatureza, que estaria embasado na concepção de que as “[...] relações sociais operam metabolizando o meio ambiente ‘natural’, por meio do qual tanto a sociedade quanto a natureza são transformadas e novas formas siconaturais são produzidas”.

Contudo, para Swyngedouw e Heynen (2003), na recente literatura da ecologia política, pouca atenção foi dada para o urbano como processo de mudança socioecológica sendo, portanto, necessário reconhecer sua centralidade nas discussões sobre as origens de muitos problemas ambientais. Da mesma forma, a literatura sobre aspectos técnicos de ambientes urbanos falha ao reconhecer a íntima relação entre antinomias do processo de urbanização capitalista e injustiças ambientais. De qualquer modo, não se pode mais negar que, durante o último século, temas “ambientais” têm sido centrais para a transformação urbana e da política urbana. Esse metabolismo urbano fica evidenciado a partir da favela e da sua urbanização.

O fundamento do debate sobre a desigualdade ambiental das favelas em relação aos demais espaços das cidades é a disputa pelo acesso à terra em um contexto de urbanização capitalista, em que a crescente valorização imobiliária e concentração da propriedade privada se combinam a um histórico de produção e acesso desigual às infraestruturas. A segregação socioespacial produzida pela dinâmica do mercado de terras, que prevalece sobre as normas jurídicas, engendra desigualdades ambientais (ACSELRAD, 2009; MARICATO, 2010).

Em relação ao tratamento dos conflitos urbano-ambientais, a perspectiva que não dissocia transformação da natureza da produção do espaço no capitalismo, e não se limita a entender a dimensão ambiental como proteção ambiental independentemente do contexto de desigualdade social, não é hegemônica nem homogênea entre os atores públicos e privados envolvidos na urbanização de favelas.

Luz (2013) analisa o processo de implantação do Parque Linear Canivete, realizado no âmbito do “Programa 100 Parques”. O projeto foi promovido pela Prefeitura de São Paulo, na gestão do prefeito Gilberto Kassab (2008-2012), e visava a recuperação ambiental dos cursos d’água, fundos de vales e áreas de preservação permanente (APP) em várzeas suscetíveis a inundações, que colocavam em risco as famílias que habitavam as margens em condições precárias. Para viabilizar o Parque, foram removidas 527 famílias da favela Jardim Damasceno, das quais 343 receberam uma “indenização” (verba de apoio habitacional) no valor de R\$ 5.000,00 e 21 no valor de R\$ 8.000,00, montantes que não permitem o acesso a uma moradia formal e digna. O estudo mostra que o direito à moradia não foi respeitado.

Figura 1 – Parque Linear Canivete antes e depois das intervenções



Habitacões precárias situadas na margem do córrego antes da implantação do Parque Linear Canivete. Fotos extraídas de Fabiana Luz (2103), Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo. Demandas Especiais, 2006.



Parque Linear Canivete. Jardim Damasceno. São Paulo, 2011. Foto: Luciana Ferrara.

Prevalece a utilização do discurso ambiental pela sociedade, setores governamentais e judiciário, com intuito de promover ou manter a segregação socioespacial e atender aos interesses do mercado imobiliário em detrimento do interesse social. Compans (2007) relata que a Prefeitura do Rio de Janeiro, na década de 1990, flexibilizou a legislação municipal para viabilizar a implantação de condomínios residenciais pelo mercado imobiliário no mesmo setor urbano da cidade que determinava a remoção das favelas. A autora afirma que a ofensiva contra os moradores de favelas teve significativa participação do Ministério Público Estadual por meio da Promotoria de Meio Ambiente, motivada pelas denúncias de um Jornal.

A prática evidencia que a narrativa da defesa do meio ambiente efetiva-se de modo contraditório na implementação dos programas de urbanização de favelas, pois estes nem sempre garantem o pleno direito à moradia ou alcançam a qualidade ambiental e urbanística adequada.

Para Costa (2008), as dificuldades e os impasses de uma ação urbana e ambiental articulada também estão associados com a origem dos planejamentos ambiental e urbano, desenvolvidos a partir de racionalidades distintas. Enquanto a política urbana herdou um predomínio da racionalidade funcionalista do planejamento modernista, que percebia a natureza pela ótica utilitarista e econômica, a política ambiental estava fundamentada na dimensão simbólica da natureza e na necessidade de sua conservação, ao considerar a urbanização inerentemente destrutiva. Essas lógicas distintas foram incorporadas às respectivas políticas e, apesar da “convergência de olhares” relacionada com princípios de justiça social, participação e sustentabilidade, não se eliminam os conflitos em torno da produção do espaço urbano e os interesses antagônicos sobre o objeto da política (COSTA, 2008, p. 81).

No campo das políticas urbanas, Acselrad (2010) aponta a “ambientalização”, impulsionada pelo debate internacional nos anos 1990, como responsável pelo movimento de institucionalização e atuação de grupos que assumiram posicionamentos diversos, passando a atuar nos governos. Tratava-se não só de grupos mais críticos ao modelo de desenvolvimento econômico e defensores do campo dos direitos, como também daqueles que acreditavam na modernização ecológica do capitalismo brasileiro (ACSELRAD, 2010, p.105). Percebe-se que esse campo de tensões permanece presente.

Travassos e Silva (2008, p. 28) apontam dois fatores que contribuíram para que as políticas urbanas e ambientais não produzissem resultados concretos positivos: a distância existente entre o discurso e a prática, e a “[...] incapacidade [do poder público] de conceber políticas públicas que levem em conta não somente o efeito – degradação ambiental, social e urbana –, mas também suas causas – as formas de produção do espaço urbano”.

No sentido da justiça ambiental urbana e da democratização da cidade, urbanizar a favela considerando a dimensão ambiental assume, além do aspecto técnico e interdisciplinar, um significado político e social. Mesmo sendo possível identificar uma preocupação ambiental crescente nas urbanizações de favelas, há conflitos e tensões na articulação das agendas urbana e ambiental (MARTINS, 2006), o que aponta para a necessidade de dar continuidade a esse debate.

3. A qualificação ambiental nos processos de urbanização de assentamentos precários à luz da ação governamental

As favelas, com ou sem intervenção, consolidaram-se como espaço permanente de moradias. E o tipo de intervenção mais praticado passou a ser a urbanização, tendo como principal protagonista o município. A década de 1980 marcou o início da construção institucional das políticas de urbanização de favelas, contrapondo-se à lógica da erradicação e expulsão para locais distantes. Na década de 1990, muitos municípios que possuíam favelas passaram a desenvolver programas de urbanização e regularização como parte integrante da política municipal de habitação (DENALDI, 2003).

Na década de 1980, a ação municipal caracterizou-se pela intervenção “emergencial” destinada a promover, em algum grau, a melhoria das condições de infraestrutura (aberturas de vielas e execução de redes de saneamento), com projetos quase sempre executados *in loco* e que se atinham, na maioria dos casos, aos limites do território ocupado pela favela (DENALDI, 2003, p. 191). A concepção das políticas desenvolvidas nesse período orientava-se para o reconhecimento legal da posse da terra e a garantia de “direitos sociais mínimos”, como o acesso ao saneamento.

A execução das obras dependia de recursos municipais, uma vez que eram inexistentes ou irrisórios os recursos destinados pelas esferas estadual e federal. Não se desenvolviam ações como produção de novas moradias e requalificação das existentes. Pouco se valorizava a dimensão ambiental. De forma geral, as intervenções executadas não dialogavam com estratégias de melhorias ambiental e urbanística de um setor da cidade.

Para ilustrar essa questão, Denaldi (2003, p.97) aborda a atuação do Município de Diadema nesse período, onde era comum abrir o viário principal em cima do córrego canalizado e nele despejar o esgoto. Cita o caso da favela Nações, em que muitas intervenções não consideraram as características morfológicas do terreno. Lotes e moradias foram consolidados sobre linhas de drenagem, o que resultou no represamento das águas e inundação de quadras nos períodos de chuva. Por isso, conclui que muitas intervenções realizadas na década de 1980 no município agravaram os problemas ambientais e consolidaram condições inadequadas de moradia e parcelamento do solo.

Nas décadas seguintes, a intervenção começou a ser aprimorada, com avanços na concepção de políticas e elaboração de projetos de urbanização de favela. O projeto para a favela passa a ser valorizado e são definidas normas para a execução e contratação dos serviços de urbanização, o que, em alguma medida, permite elevar a qualidade das intervenções. Amplia-se o conjunto de ações envolvidas nas urbanizações. A perspectiva de integração da favela à cidade reforça o reconhecimento do direito mais amplo à cidade e induz à elaboração de projetos e modelos de gestão que focalizem tanto a favela como a cidade (DENALDI, 2003).

Embora o discurso nem sempre coincida com a prática, a dimensão ambiental começa a ser valorizada nos programas de urbanização de favelas. Índícios desse fato é a decisão de financiar e incorporar a ‘requalificação ambiental’ como um componente do projeto, assim como a recomendação de adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão das intervenções. Além disso, ao eleger como prioritárias as áreas

com sobreposição de problemas sociais, urbanos e ambientais o Poder Público, de certa forma, passa a reconhecer esta tipologia de assentamento precário como um problema socioambiental.

Também são lançados programas com o objetivo de recuperar áreas de mananciais e ambientalmente protegidas. A partir dos anos 1990, intervenções foram viabilizadas com financiamentos internacionais, principalmente concedidos pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo Banco Mundial. Vale citar como exemplos: o Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga, no Município de São Paulo; o Programa Novos Alagados (ALIANÇA DE CIDADES, 2008), em Salvador, e as intervenções realizadas no âmbito do Programa Prometrópole na bacia do Beberibe, na Região Metropolitana de Recife.

No âmbito federal, a urbanização de favelas entrou para a agenda na década de 1990, por meio do Programa Habitar Brasil, elaborado no governo Itamar Franco (1991-1994) e reestruturado no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Na segunda gestão de FHC, em 1999, foi firmado um contrato de empréstimo com o BID para desenvolvimento do Programa Habitar Brasil/BID (HBB), que incluiu como objetivo, em sua segunda fase, o tema da recuperação ambiental (BRASIL, 2008, p.17).

A publicação 'Habitar Brasil BID' (2008), que trata desse programa, destaca a importância das intervenções em Áreas de Preservação Permanente (APPs) de corpos hídricos situados em áreas urbanas e aponta que o tipo de urbanização adotado depende de vários fatores, como grau de consolidação do assentamento e tamanho e função do corpo hídrico. Descreve que, em alguns casos, as intervenções financiadas viabilizaram a desocupação das áreas e replantio da vegetação nativa e, em outros, cederam lugar a áreas de lazer e equipamentos públicos ou, ainda, garantiram a consolidação da ocupação (BRASIL, 2008, p. 67).

Em 2007, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), que permitiu aumentar a escala da intervenção em favela no território nacional. Entre seus objetivos, constam mitigar danos ao meio ambiente e ações de despoluição. Ou seja, a 'recuperação ambiental' é considerada como critério de priorização para seleção de propostas e um dos itens de financiamento (BRASIL, 2010, p. 32).

Apesar dos problemas decorrentes das obras, há experiências acumuladas sobre parâmetros de urbanização de favelas que possuem padrões distintos dos legalmente instituídos (BUENO, 2000, 2002; SAMORA, 2011). Entretanto, em relação aos parâmetros ambientais, a busca de conciliar urbanização com ganhos ambientais é um debate mais recente (FERRARA; MARTINS, 2014).

Não há um conjunto de parâmetros específicos para a promoção ou comprovação dos ganhos ambientais amplamente reconhecidos e praticados. Mas, é possível dizer que a melhoria das condições ambientais está relacionada com um conjunto de ações: provisão de saneamento integrado; recuperação das margens de curso d'água; aumento do percentual de áreas comuns e livres; adequação de densidade e eliminação de situações de insalubridade das moradias; aumento das áreas permeáveis; eliminação e recuperação de áreas de risco.

O conhecimento acumulado com as experiências realizadas, assim como os avanços relacionados com o desenho dos programas que financiam a urbanização de assentamentos precários, permitiram o aprimoramento das intervenções. No entanto, essas nem sempre alcançam a qualidade satisfatória. Há indícios de que, na prática, é preciso elevar a qualidade dos projetos e garantir sua integral realização nas intervenções para promover a adequada recuperação ambiental e urbanística dos assentamentos.

Moretti et al. (2014) analisaram projetos e obras de urbanização realizadas na Região do Grande ABC e financiadas pelo PAC-UAP, por meio da definição de descritores quantitativos e qualitativos. Concluíram que o acesso ao abastecimento oficial de água potável, coleta de esgotos e fornecimento de eletricidade é uma meta que já vem sendo alcançada pelos projetos de urbanização de favelas, porém, a de interligação do esgoto captado ao sistema estrutural de coleta e tratamento não foi plenamente alcançada.

Esse estudo aponta que a meta de aumento do percentual de áreas com cobertura vegetal e de uso comum não foi obtida na maioria dos projetos que preveem reduzidas áreas permeáveis, destinadas a espaços livres e de lazer. Também não se logrou, em todos os casos, a requalificação de moradias localizadas em áreas consolidáveis, assim como a redução das situações de adensamento excessivo e de insalubridade. Os melhores indicadores encontrados referem-se a assentamentos com alto percentual de remoção de famílias e substituição de tecido, como o caso do assentamento *Jd. Santo André*, no Município de Santo André. Nesse caso, a intervenção se aproxima mais daquelas que propõem a construção de novos empreendimentos.

A meta de eliminação das situações de risco foi alcançada na maioria dos casos por meio da remoção de famílias e execução de obras como drenagem, contenção geotécnica, retaludamento e revegetação. Entretanto, avaliou-se que as soluções geotécnicas contidas no projeto são genéricas, desconexas, e muitas vezes incoerentes com a realidade do meio físico-urbano. Já em relação à recuperação das áreas de margens de cursos d'água e nascentes, existem diferentes estratégias na abordagem do tema.

Vários são os fatores que levaram a esses resultados: limitada capacidade institucional dos municípios; características de ocupação desses territórios; baixa qualidade dos projetos e obras; e volume de recursos insuficientes para realização integral da intervenção. Trata-se de assentamentos com alto grau de complexidade, devido a suas características físicas e de ocupação. Situações com tais peculiaridades demandam intervenções físicas complexas, além de projetos adequadamente elaborados (DENALDI et. al, 2016, p.111), cujas obras sejam integralmente executadas.

Observou-se, tomando como referência os estudos de caso, que os projetos elaborados nem sempre são baseados em diagnósticos integrados, frequentemente não estão completos e possuem um grau insuficiente de detalhamento. Com algumas exceções, ainda é evidente que as urbanizações, projetadas e/ou executadas de modo fragmentado, não atingem a qualidade necessária e a desarticulação dos projetos específicos compromete a solução urbanística e ambiental. Os autores destacam que o projeto é desvalorizado frente à execução da obra, que nem sempre observa suas definições.

O tratamento dos cursos d'água merece especial atenção, pois é elemento estruturante da urbanização de favela, estabelece relações com a solução de infraestruturas e está diretamente relacionado à solução habitacional e à remoção de moradias, seja por motivo

de mitigação de áreas de risco não consolidáveis, seja pela necessidade de implantação de vias e redes de saneamento.

Vale ressaltar que os cursos d'água estão presentes na maioria dos assentamentos precários localizados em áreas metropolitanas. No caso da Região do Grande ABC, do total de assentamentos precários, cerca de 49% possuem APP do tipo margem de córrego (CONSÓRCIO..., 2016, p.127).

De forma geral, desde 2009, a legislação de regularização fundiária urbana de interesse social flexibiliza a definição da largura e tratamento das APPs do tipo margens de cursos d'água, desde que o diagnóstico específico demonstre a situação do assentamento e seu grau de consolidação. A análise do córrego para além do espaço da favela, a jusante e a montante, deve orientar a decisão sobre o tipo de intervenção a ser realizada no corpo d'água, bem como a quantidade de remoções, que muitas vezes pode ter número reduzido ou não se justificar.

A dimensão e complexidade do problema indica a impossibilidade de adotar como única alternativa a remoção das famílias que construíram suas moradias nessas áreas. Mas, se reconhece que não se trata de consolidar esses assentamentos (ou setores deles), considerando-se apenas aspectos sociais e urbanísticos. Em alguns casos, evidencia-se a impossibilidade de consolidação e regularização dos assentamentos devido à extrema precariedade e situações de risco não passíveis de remediação, devendo-se, então, recuperar-se a APP e garantir o direito à moradia em outra localização. Em outros casos, é possível combinar a urbanização e a consolidação da ocupação, com a qualificação ambiental e, para tanto, é necessário compatibilizar os instrumentos urbanísticos e ambientais e desenvolver parâmetros projetivos especiais.

Lentas mudanças têm ocorrido no tratamento técnico conferido aos cursos d'água. No lugar de canalizações fechadas, passam a ser feitas canalizações abertas, com a utilização de diferentes materiais. Mais recentemente, a recuperação de margens de córrego é associada à construção de parques lineares, e as margens são recompostas, formando áreas de uso coletivo onde, anteriormente, havia moradias. Tais intervenções devem estar acompanhadas de solução de saneamento (implantação de coletores tronco) e tratamento da água, bem como de sua manutenção, fatores que influenciam na qualidade e nas possibilidades de apropriação e uso desses espaços.

Essas questões tornam-se ainda mais complexas quando o assentamento se localiza em uma APRM. Tomando como exemplo os Programas Guarapiranga e Mananciais, apesar dos recursos investidos, observa-se que as obras de urbanização não necessariamente contribuíram para elevar a qualidade da água das represas, uma vez que não foram concluídas as redes coletoras de esgoto, os quais continuaram sendo lançados diretamente nos corpos d'água – problema que também decorre da incompletude do sistema de tratamento de esgotos metropolitano. Apesar de as intervenções priorizarem o saneamento ambiental, que é fundamental para a saúde pública, o modelo adotado é pautado em ações setoriais pouco articuladas, deixando grande número de moradias consolidadas em condições precárias. Destaca-se também a ausência de critérios ambientais para selecionar e priorizar os assentamentos precários que integraram o Programa de 1992 a 2016, desconsiderando as especificidades da região para a produção de água (FERRARA, 2013).

4. Marcos regulatórios para promover a ‘Regularização fundiária de interesse social’: avanços e impasses

Antes da aprovação dos novos marcos legais que serão tratados a seguir, o Código Florestal de 1965 (Lei n.º 4.771/1965) e legislação complementar eram as principais referências para um padrão desejável de proteção ambiental, porém de difícil aplicação sobre o passivo socioambiental das urbanizações brasileiras em geral, e em especial dos assentamentos precários. Avanços relacionados com a produção e revisão dos marcos regulatórios da política urbana e ambiental abriram novos caminhos.

O Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), principal marco regulatório da política urbana, definiu a regularização fundiária como uma questão de direito e previu as Zonas Especiais Interesse Social (Zeis) como principal instrumento para promover sua urbanização e regularização. A Lei do Programa Minha Casa Minha Vida (n.º 11.977/2009) tratou da Regularização Fundiária de Interesse Social na sua devida abrangência e estabeleceu instrumentos para promovê-la, como a Demarcação Urbanística e a Legitimação de Posse, que possibilitam que ações de regularização antes exclusivas do poder judiciário sejam realizadas pelo poder executivo municipal.

A regularização fundiária de interesse social, quando em áreas ambientalmente protegidas como APPs ou APRMs, deve observar tanto as normas urbanas como os marcos regulatórios da política ambiental. Com a edição ou revisão de marcos regulatórios, passa a ser adotado novo enfoque que reconhece as características socioambientais dos territórios e a irreversibilidade dos assentamentos ocupados por população de menor renda, e, ainda, admite a regularização fundiária de interesse social em áreas ambientalmente protegidas, vinculada a ações de melhoria e recuperação ambiental.

O chamado novo Código Florestal (Lei n.º 12.651/2012) convalida o conteúdo da Lei do MCMV, que admite a regularização de interesse social em APPs. Ressalta-se que esse conteúdo já estava presente na Resolução Conama n.º 369 de 2006, que trata da autorização excepcional para promover a regularização de assentamentos precários do tipo favelas em APPs de corpos hídricos. Entretanto, essa resultou em pouco efeito prático (SANTOS 2007; 2012; DENALDI; JODAS, 2014).

Na esfera estadual foi instituída a gestão de recursos hídricos por bacias hidrográficas pela Lei n.º 7.663 de 1991. No Estado de São Paulo, as Leis n.º 898/1975 e n.º 1.172/1976 instituíram as Áreas de Proteção de Mananciais e disciplinaram o uso do solo, e a Lei n.º 9.866 de 1997 estabeleceu áreas de intervenção visando proteção e recuperação nas bacias protegidas, reconhecendo tanto a preexistência de ocupações urbanas quanto os atributos ambientais. Esta lei previu a elaboração dos Planos de Desenvolvimento e Proteção Ambiental para as APRMs da RMS, possibilitou a realização de obras emergenciais e indicou a elaboração de legislação específica para cada sub-bacia. Para Alvim, Bruna e Kato (2008), trata-se de uma legislação que permite orientar o uso e ocupação do solo considerando as características socioambientais e peculiares de cada território, com interessante proposta de arranjo institucional.

A partir da publicação dessa legislação foram elaboradas, até março de 2018, cinco leis específicas: a Lei Específica da Guarapiranga n.º 12.233/2006, a Lei Específica da Billin-

gs n.º 13.579/2009, a Lei Específica do Alto Juquery n.º 15.790/2015, a Lei Específica do Alto Tietê Cabeceiras n.º 15.913/2015 e a Lei Específica do Alto Cotia n.º 16.568/2017.

A Lei Específica da Guarapiranga e a Lei Específica da Billings estabeleceram um novo instrumento chamado Programa de Recuperação de Interesse Social (PRIS), que é um plano de regularização e recuperação ambiental de um assentamento delimitado pelo município como Zeis e que deve se submeter ao licenciamento ambiental a cargo da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb).

Entretanto, a revisão dos marcos regulatórios ainda não desencadeou resultados expressivos. Entre os motivos para isso, podem ser mencionadas as dificuldades de aplicação dos instrumentos, que estão relacionadas com a limitada capacidade institucional dos municípios, a falta de clareza de atribuições e competências de cada um dos entes envolvidos no licenciamento e a resistência das equipes dos órgãos ambientais que interpretam a lei de forma restritiva.

Na prática, a possibilidade de admitir a regularização de interesse social em APPs indicada no novo Código Florestal (Lei n.º 12.651/2012) não é devidamente aceita, mesmo nos casos em que o diagnóstico ambiental comprova que poderia ser permitida. Lopes (2015), analisando o quadro da Região do Grande ABC, aponta que a Cetesb interpreta que a intervenção ou supressão de vegetação nativa em APP somente seria possível para os casos de utilidade pública, e que não se aplica para casos de interesse social, como a regularização fundiária. O referido órgão também tende a aplicar a norma mais restritiva, sem manejar as possibilidades abertas pelo quadro normativo recente. Segundo a autora, a Lei Federal n.º 11.977/2009 não é aplicada e, ao invés dela, são utilizadas as resoluções do Conama, que estabelecem faixas limites para a regularização em APPs mais restritivas. A falta de consenso entre o órgão licenciador e os municípios quanto às intervenções em APP é um obstáculo para promover a regularização e recuperação ambiental dos assentamentos.

Essa interpretação restritiva já era praticada quando foi editada a Resolução n.º 369 de 2006, como aponta estudo produzido por Denaldi e Jodas (2014) e que trata da regularização fundiária do assentamento Jd. Cristiane, localizado no Município de Santo André, às margens do córrego Taioca. A regularização fundiária foi iniciada em 2006 com a instituição da área como Zeis e o licenciamento ambiental em 2005 para cumprir exigências estabelecidas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que financiava parte das obras previstas, tais como: execução do coletor tronco de esgoto; canalização a céu aberto do córrego Taioca; abertura da via Marginal Taioca; implantação de redes de infraestrutura e serviços públicos; construção de 350 novas unidades habitacionais; eliminação de situações de risco.

A autorização ambiental para viabilizar a canalização do córrego e abertura de viário foi emitida em menos de seis meses e a autorização para urbanização, iniciada em maio de 2007, não havia sido expedida até o final de 2012. Como essa era condição para disponibilização do financiamento, as obras de urbanização da favela ficaram paralisadas, a execução do coletor tronco de esgoto estava em ritmo lento, o esgoto do assentamento e bairro seguia sendo enviado ao córrego e moradias continuavam precárias.

A Lei Específica da Billings está em vigor desde 2009, mas pouco se avançou na regularização fundiária de assentamentos localizados em APRM. O estudo Diagnóstico

Habitacional Regional do Grande ABC (2016) revelou que os municípios da região iniciaram o licenciamento ambiental junto com a Cetesb de apenas 42 dos 243 assentamentos precários existentes na bacia da Billings e, até junho 2016, nenhum licenciamento de PRIS havia sido concluído.

Em relação aos procedimentos de licenciamento ambiental em andamento na Cetesb, os municípios obtiveram, até julho de 2016, as seguintes licenças: três assentamentos em Diadema obtiveram Licença de Instalação; dois assentamentos em Mauá obtiveram Licença de Instalação; Santo André obteve uma Licença Prévia; em São Bernardo do Campo 19 assentamentos obtiveram Licença Prévia e sete obtiveram Licença de Instalação. O município de São Bernardo do Campo concluiu somente um processo de regularização fundiária por meio do PRIS, do loteamento consolidado Vila Guarani, em dezembro de 2016, sendo que o procedimento foi iniciado em 2012.

Tratam-se de processos morosos. No caso de São Bernardo do Campo, para os processos de regularização de assentamentos onde não era necessária a execução de obras, a tramitação demorou de 20 a 31 meses para a Prefeitura obter a licença prévia (LP), a primeira etapa do licenciamento ambiental. Em processos que envolvem a execução de obras de infraestrutura, esse tempo variou de 24 a 60 meses. No caso de Diadema, e tomando como referência duas situações onde era necessária a execução de infraestrutura, a Licença de Instalação (LI), que permite o início das obras, foi emitida após 48 meses.

Após a aprovação da Lei Específica da Billings em 2009, a Cetesb publicou, em 2011, um Manual de Procedimentos do PRIS que tornou o licenciamento ainda mais complexo. Diante de tanta complexidade e morosidade dos processos de licenciamento, os municípios da Região mobilizaram-se, por meio do Consórcio Intermunicipal Grande ABC. Segundo Lopes (2015), em 2011, o Consórcio apresentou ao Governo do Estado a sua Agenda Metropolitana, e indicou como um dos temas prioritários a revisão de procedimentos para licenciamento ambiental de assentamentos precários localizados na APRM Billings. O tema foi eleito como prioritário porque os prazos de licenciamento estavam colocando em risco a contratação de recursos federais captados – em especial por meio do PAC-UAP – para execução de projetos de urbanização de assentamentos precários na região.

Solicitava-se que o licenciamento de PRIS se restringisse às exigências previstas na Lei Específica da Billings. Um dos entraves apontado pelos municípios era a exigência pela Cetesb da comprovação do domínio público municipal do imóvel objeto do PRIS. Tal fato demonstra o desconhecimento da natureza do problema e dos instrumentos de regularização fundiária de áreas particulares previstos na legislação Federal.

Após a mobilização dos municípios, foi criado um Grupo de Trabalho com a Cetesb, que resultou na Resolução nº 25 de 2013, estabelecendo procedimentos para o licenciamento de PRIS. Com o andamento dos pedidos de licenciamento, outras questões surgiram, tornando necessária nova revisão, principalmente porque as situações de precariedade e consolidação dos assentamentos em APRM são muito diversificadas, nem sempre implicam a necessidade de realização de obras complexas e alguns casos dependem somente da regularização fundiária. Tais questões foram contempladas na Resolução n.º 21 de 2017.

Contudo, ainda há muito a se discutir sobre o PRIS e o procedimento de licenciamento ambiental. Ramalho (2013, p. 165) aponta que a morosidade e a baixa eficiência do licenciamento ambiental, no caso dos assentamentos precários, decorrem “do descolamento entre a situação para o qual foi concebido, isto é, visando à avaliação prévia de empreendimentos potencialmente poluidores, e a realidade dos assentamentos precários, em que a degradação ambiental já está posta”. Para a autora, é importante que sejam aplicadas as regras específicas voltadas para adequação ambiental e urbana dos assentamentos precários e irregulares.

Ao estudar o licenciamento ambiental do assentamento Alvarenga Peixoto em São Bernardo do Campo, a autora identificou diversos impactos negativos dele decorrentes. Embora o longo tempo de aprovação não seja o único fator gerador de atrasos, nesse caso ele foi determinante. Isso gerou impactos sociais na vida das pessoas que seriam beneficiadas com as obras, pois houve descompasso entre as obras de urbanização e a construção de moradias para viabilizar a remoção e reassentamento de famílias. As unidades habitacionais construídas no Conjunto Habitacional Três Marias foram concluídas e as obras de urbanização e ações de remoção não foram iniciadas por falta de conclusão do processo de licenciamento. Desse modo, prorrogou-se a situação de degradação ambiental e os recursos disponibilizados não foram otimizados.

Figura 2 – Projeto PAC Alvarenga antes de depois das intervenções



Situação do córrego e das moradias antes da urbanização, na área do PAC Alvarenga. Fonte: Secretaria de Habitação, São Bernardo do Campo.



Urbanização do Sítio Bom Jesus, uma das áreas de intervenção do PAC Alvarenga, São Bernardo do Campo, 2015. Foto: Luciana Ferrara.

Além disso, o procedimento mostrou-se limitado para elevar a qualidade ambiental das intervenções. Os projetos apresentados em 2007 aguardaram seis anos a conclusão dos processos de licenciamento e foram aprovados da forma como haviam sido concebidos.

Vale ressaltar que, dada a diversidade de situações regionais e nacionais, não se trata de consolidar ou regularizar toda e qualquer ocupação, como também não se defende a flexibilização indiscriminada de procedimentos de aprovação. Trata-se de, nos casos em que o diagnóstico integrado apontar a viabilidade de consolidação, aplicar a

legislação com vistas a solucionar o problema social de modo a não reproduzir processos de ocupação precária.

5. Conclusão

Hoje, há milhões de pessoas residindo em assentamentos precários localizados em áreas ambientalmente protegidas em regiões metropolitanas. Essa realidade é expressão da desigualdade socioambiental. A dimensão e complexidade do problema evidenciam que não é possível impor, como única alternativa e sob a justificativa ambiental, a remoção total das famílias. É preciso buscar alternativas para combinar, quando possível, a urbanização e consolidação da ocupação com a qualificação ambiental e urbana.

A política de urbanização de assentamentos precários foi aprimorada, mas permanecem os desafios para se elevar a qualidade das intervenções e promover a 'regularização fundiária sustentável'. Constata-se que é necessário melhorar também a qualidade dos diagnósticos, projetos e obras; desenvolver parâmetros projetivos especiais; conceber soluções integradas de infraestrutura, espaço público e solução habitacional, de acordo com cada contexto, pensando a urbanização para além do tecido da favela.

As soluções de infraestrutura, particularmente a rede de coleta, condução e tratamento de esgotos, bem como aquelas de drenagem e tratamento de corpos d'água, explicitam ainda as dificuldades de interligação e expansão dessas redes para além da escala local, pois dependem do funcionamento de sistemas que extrapolam a microbacia do assentamento, alcançando a escala metropolitana. Para isso, é necessária a articulação de agentes públicos municipais e estaduais priorizando o saneamento ambiental de assentamentos precários e também a realização dos planos de longo prazo da Sabesp, que são frequentemente prorrogados para o tratamento de esgotos, mantendo o ciclo de poluição das águas urbanas.

Outro desafio é conciliar a urbanização e a garantia do Direito à Moradia, com ganhos ambientais. Nas últimas décadas, os assentamentos em RMs se consolidaram, adensaram e muitas vezes se verticalizaram. Ações como adequação de densidade e recuperação de áreas protegidas como as APPs, de forma geral, demandam promover um percentual alto de remoção e reassentamento, medida essa de grande impacto social e que requer disponibilidade de terra e recursos subsidiados para produção de novas moradias. De forma geral, e tomando como referência experiências realizadas na Região do Grande ABC na última década, alcançam-se melhores indicadores elevando-se o percentual de remoção e propondo soluções de substituição parcial do tecido urbano. Mas essa alternativa é de difícil execução e, dependendo da solução proposta, pode aumentar as condições de vulnerabilidade socioeconômica das famílias. O trabalho social é outro componente fundamental dos processos de urbanização e remoção.

Mais um desafio é aplicar o arcabouço jurídico e institucional relacionado às políticas urbanas e ambientais, em especial aquele voltado para regularização fundiária. Os procedimentos de licenciamento ambiental de assentamentos informais em APPs e APRMs, por exemplo, são extremamente morosos e de difícil conclusão, impactam negativamente

o andamento dos projetos e, portanto, a própria possibilidade de construir soluções que viabilizam o ganho ambiental, de acordo com cada contexto.

No caso do Estado de São Paulo, a nova legislação para os mananciais ainda não desencadeou uma nova abordagem do problema. A urbanização de assentamentos precários em áreas ambientalmente protegidas é vista com resistência pelos órgãos de licenciamento ambiental. O fato de os parâmetros de qualificação ambiental dos assentamentos precários não estarem consolidados, amplamente difundidos e debatidos contribui para o impasse. Na prática, fica a cargo dos órgãos de licenciamento ambiental indicar o ganho ou melhoria da qualidade ambiental. Entretanto, questiona-se se o licenciamento ambiental, sob a lógica da conferência de requisitos da lei e do atendimento a parâmetros ambientais preestabelecidos, seria o instrumento adequado para tratar da qualificação ambiental em favelas. Além disso, o rigor com que se aplicam as leis ambientais na urbanização de favela é superior ao restante da cidade, onde muitas vezes não se verifica o ganho de qualidade ambiental ou até mesmo a proteção pretendida de APPs.

As experiências de urbanização de assentamentos precários realizadas na última década apontam que o impasse permanece. Uma hipótese a ser comprovada é que os avanços relacionados com o aprimoramento do arcabouço jurídico e institucional do planejamento urbano e ambiental, assim como os referentes à reflexão conceitual, ainda não desencadearam, de forma significativa, uma nova práxis. Como mencionado anteriormente, a referida “convergência de olhares” não elimina os conflitos, que se agravam na operacionalização das políticas e programas.

A perspectiva da ecologia política fornece elementos para problematizar a favela e a intervenção de urbanização de favela no quadro político, econômico e de relações implícadas na urbanização, para além da abordagem estrita das questões técnicas e normativas. Ou seja, é preciso considerar um quadro de relações que envolvem a produção do espaço desigual e a apropriação do espaço “natural” em geral, e no espaço da favela. A explicitação dessas questões pode contribuir para o tratamento dos conflitos socioambientais e a construção de uma abordagem intersetorial conciliadora e que priorize a justiça social, sem a qual não será possível uma nova abordagem sobre o ambiente urbano.

Notas

i A Lei Federal n.º 11.977/09 estabeleceu os procedimentos para a regularização fundiária de interesse social, definindo a necessidade de realização de projeto de regularização fundiária para comprovar a melhoria da qualidade ambiental resultante da intervenção. Essa lei foi revogada pela Lei Federal 13.465/17 que, sobre esse conteúdo, manteve a exigência.

Referências

ACSELRAD, H. (2009). **A duração das cidades. Sustentabilidade e risco nas políticas públicas urbanas**. Rio de Janeiro: Lamparina. 2ª ed.

_____. (2010). Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. **Revista Estudos Avançados**. São Paulo, n. 24, p.103-119.

ALIANÇA DE CIDADES. (2008). **A vez dos Alagados: a construção de um programa integrado de urbanização de favelas em Salvador**. São Paulo: Aliança de Cidades.

ALVIN, A. T. B; BRUNA, G. C.; KATO, V. R. C. (2008). Políticas ambientais e urbanas em áreas de mananciais: interfaces e conflitos. **Cadernos Metrópole**. São Paulo, n. 19, p.143-164.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. (2008). **Habitar Brasil BID**. Ministério das Cidades: Brasília.

_____. (2010). **Avanços de desafios: Política Nacional de Habita o**. Ministério das Cidades: Brasília.

BUENO, L. M. de M. (2000). **Projeto e favela: metodologia para projetos de urbaniza o**. Tese (doutorado em arquitetura e urbanismo) - FAU, USP, São Paulo.

_____. (2002) "Parâmetros para a avalia o de vida urbana e qualidade habitacional em favelas urbanizadas". In: ABIKO, Alex K.; ORNSTEIN, Sheila W. (orgs.). **Inser o Urbana e Avalia o Pós-Ocupa o (APO) da Habita o de Interesse Social**. São Paulo, Cole o HABITARE, v.1, p.318-349.

COMPANS, R. (2007). A cidade contra a favela: a nova ameaça ambiental. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Anpur, v. 9. p.83-99.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC; DENALDI R. (Org). (2016). **Diagnóstico Habitacional Regional do Grande ABC**. Relatório. Santo André. Disponível em: http://www.consortioabc.sp.gov.br/imagens/noticia/Diagnostico%20Habitacional%20Regional%20do%20Grande%20ABC_versao%20final.pdf. Acesso em: 28/07/2017.

COSTA, H. (2008). "A trajetória da temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas". In: COSTA, G. M (Org.). **Planejamento Urbano no Brasil: trajetórias, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte.

DENALDI, R. (2003). **Políticas de urbaniza o de favelas: evolu o e impasses**. Tese (doutorado em arquitetura e urbanismo) - FAU, USP, São Paulo.

DENALDI, R.; JODAS, A. P. (2014). "Regulariza o de favelas em áreas de preserva o permanente: dimensão do problema, abordagens e conflitos". In: SCHULT S. M.; BOHN, N. (ORG). **As múltiplas dimensões das áreas de Preserva o Permanente**. Blumenau: Edifurb.

DENALDI, R. et al. (2016). Urbaniza o de favelas na Região do ABC no âmbito do Programa de Acelera o do Crescimento-Urbaniza o de Assentamentos Precários (PAC-UAP). **Cadernos Metrópole (PUCSP)**, v. 18, p. 101-118.

FERRARA, L. N.; MARTINS, M. L. R. R. (2014). O desenho ambiental da infraestrutura urbana: princípios de projeto para regulariza o de interesse social. In: Anais do III Encontro da Associa o Nacional de Pesquisa e Pós-Gradua o em Arquitetura e Urbanismo - III ENANPARQ - **Arquitetura, cidade e projeto: uma constru o coletiva**. São Paulo.

FERRARA, L. N. (2013) **Urbanização da natureza**: da autoprovisão de infraestruturas aos projetos de recuperação ambiental nos mananciais do sul da metrópole paulistana Tese (doutorado em arquitetura e urbanismo) - FAU, USP, São Paulo.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). (2011). **Censo Demográfico 2010**: características da população e dos domicílios - resultado do universo. Rio de Janeiro: IBGE.

LIPIETZ, A. (2002). A Ecologia Política, solução para a crise da instância política? In: ALIMONDA, H. (Comp.). **Ecología Política**: Naturaleza, sociedad y utopía. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciências Sociales (CLACSO), p.15-26. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D2527.dir/2lipietz.pdf>

LOPES, T. F. (2015). A Lei Específica da Billings e os novos desafios para o Programa de Recuperação de Interesse Social – PRIS: o estudo de caso do GT Licenciamento. In: **VIII Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico Processos de Regularização Fundiária e Urbanização de Favelas**.

LUZ, F. C. da. (2013). **O tratamento dos conflitos socioambientais no âmbito do Programa 100 Parques para São Paulo**. Dissertação de Mestrado (Planejamento e Gestão do Território) - UFABC, Santo André.

MARICATO, E. (2010). O Estatuto da Cidade Periférica. In: BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades.

MARTINS, M. L. R. (2006). **Moradia e Mananciais** – tensão e diálogo na Metrópole. São Paulo: FAU-USP/FAPESP.

MORETTI, R. (Org). (2014). **Identificação e caracterização dos empreendimentos do PAC-UAP na Região do ABC**. Relatório de pesquisa. Santo André: UFABC.

NOGARA, M. de A. C. (2008). **Conflitos Socioambientais na Justiça**: Da formação das normas à ação do Poder Judiciário no conflito entre os direitos à habitação e ao meio ambiente em assentamentos irregulares, um estudo de jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo (1985 a 2006). Dissertação de mestrado (Arquitetura e Urbanismo) FAU USP, São Paulo.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. (2016) **Plano Municipal de Habitação de São Paulo** – caderno para discussão pública. Disponível em: <http://www.habitasampa.inf.br/files/CadernoPMH.pdf>. Acesso em: 28/07/2017.

RAMALHO, P.C. (2013). **Licenciamento ambiental aplicado à regularização fundiária de interesse social**: um estudo de caso em São Bernardo do Campo. Dissertação de Mestrado (Planejamento e Gestão do Território) - UFABC, Santo André.

SAMORA, P. R. (2011). **Proyecto de Vivienda em favelas**: especificidades y parâmetros de calidad. Infonavit: Universidad Autonoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

SANTOS, R. B. (2007). A institucionalização do impasse ambiental: a difícil aplicação da Resolução CONAMA 369/06 face às deficiências nos processos de regularização fundiária. In: FERREIRA, Y. N. (org.). **Águas Urbanas: Memória, Gestão, Riscos e Regeneração**. 1ª ed. v. 1, Londrina: EDUEL.

SANTOS, R. B. (2012). Limites da regularização fundiária: a experiência de Santo André. In: DENALDI, R. (org.) **O Desafio de Planejar a Cidade**. Política Habitacional e Urbana de Santo André/SP (1997-2008). São Paulo: Annablume.

SWYNGEDOUW, E. (2009). A cidade como um híbrido: natureza, sociedade e urbanização-cyborg. In: ACSELRAD, H. (org.) **A duração das cidades sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A.

SWYNGEDOUW, E.; HEYNEN, N. C. (2003). Urban Political Ecology, Justice and the Politics of Scale. **Antipode - A Radical Journal of Geography**. Oxford: Blackwell, v. 35, nº 5, Special Issue, p. 898-918.

TRAVASSOS, L.; SILVA, L. S. (2008). Problemas ambientais urbanos: desafios para a elaboração de políticas públicas integradas. **Cadernos MetrÓpole**. São Paulo, v.19, p.27-47.

Submetido em: 08/09/2017

Aceito em: 23/04/2018

<http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc0195r0vu18L1AO>

2018;21:e01950

Artigo Original

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA URBANIZAÇÃO EM FAVELAS

Resumo: Parcela significativa dos assentamentos precários nas regiões metropolitanas localiza-se em áreas ambientalmente protegidas e apresenta alto grau de complexidade e desigualdade socioambiental em relação a outras porções do território. Por isso, qualquer que seja a intervenção em regiões com essas características, o tratamento deve demandar a integração das dimensões social, urbana e ambiental. Apesar da evolução da política de urbanização de favelas e dos avanços relacionados ao arcabouço jurídico e institucional das políticas urbanas e ambiental, permanece ainda o desafio de articular essas dimensões de forma a observar o direito à moradia e promover recuperação ambiental. A presente análise baseia-se em quadro teórico que problematiza a produção social do espaço e a visão cindida entre sociedade e natureza. Discutem-se os avanços, limites e conflitos que se estabelecem na prática da urbanização de favelas. Duas questões ganham destaque: o tratamento da dimensão ambiental nos projetos e obras e a aplicação dos novos marcos regulatórios para promover a regularização fundiária desses assentamentos.

Palavras-chave: urbanização de favelas; requalificação ambiental; assentamentos precários; recuperação ambiental.

Abstract: In metropolitan areas, a significant share of precarious settlements is located in environmentally protected areas. They have high levels of complexity and socio-environmental inequality compared with other areas of the overall territory. For this reason, any intervention in areas with such characteristics has to be managed by integrating social, urban and environmental dimensions. With regards to the evolution of slum upgrading policies and developments in the legal and institutional frameworks that regulate urban and environmental policies, the challenge to articulate these dimensions in order to guarantee both the right to housing and promote environmental recovery still remains. This paper is based on the theoretical panorama that problematizes the social production of space and divided approach to society and nature. It discusses the developments, limits and conflicts that emerge in the practice of slum upgrading. Two issues stand out: the management of the environmental dimension in upgrading projects and works; and the enforcement of the new regulatory frameworks to promote the regularization of these settlements.

Keywords: Slum upgrading; environmental requalification; precarious settlements; environmental recovery.

Resumen: Una parte significativa de los asentamientos precarios en regiones metropolitanas se ubica en áreas de protección medioambiental y presenta un alto grado de complejidad y

desigualdad socio ambiental respecto a otras partes del territorio. De esta manera, cualquier que sea la intervención en regiones con estas características, demanda un tratamiento integral en sus dimensiones social, urbana y medioambiental. A pesar de la evolución de la política de urbanización de favelas y los avances en el aparato jurídico e institucional de las políticas urbana y medioambiental, el reto sigue siendo el de articular esas dimensiones de forma a observar el derecho a la vivienda y promover la recuperación medioambiental. Este análisis se embaza en un cuadro teórico que problematiza la producción social del espacio y la visión desconectada entre sociedad y naturaleza. Se discuten los avances, límites y conflictos que se establecen en la urbanización de favelas. Se destacan dos cuestiones: el tratamiento de la dimensión medioambiental en los proyectos y obras; y la aplicación de nuevos marcos reguladores para promover la regularización del suelo en estos asentamientos.

Palabras-clave: urbanización de favelas; rehabilitación medioambiental; asentamientos precarios; recuperación ambiental.
