



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade na
Gestão Ambiental

UFSCar – Campus Sorocaba
Rod. João Leme dos Santos, Km 110
Bairro do Itinga – Sorocaba – São Paulo – Brasil
CEP 18052-780

Home page: <http://www.ppgsga.ufscar.br>

ELZO SAVELLA

ÁREAS VERDES OCUPADAS:

REALOCAÇÃO DOS MORADORES OU URBANIZAÇÃO?
– ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE VOTORANTIM-SP

SOROCABA/SP

2013



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade na
Gestão Ambiental

UFSCar – Campus Sorocaba
Rod. João Leme dos Santos, Km 110
Bairro do Itinga – Sorocaba – São Paulo – Brasil
CEP 18052-780

Home page: <http://www.ppgsga.ufscar.br>

ELZO SAVELLA

ÁREAS VERDES OCUPADAS:

REALOCAÇÃO DOS MORADORES OU URBANIZAÇÃO?
– ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE VOTORANTIM-SP

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade na Gestão Ambiental da Universidade de Federal de São Carlos – UFSCar – Campus Sorocaba, como requisito para obtenção do título de Mestre em Sustentabilidade na Gestão Ambiental.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Inez Pagani

Co-orientador: Prof. Dr. José Marcos Nayme
Novelli

SOROCABA/SP

2013



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade na
Gestão Ambiental

UFSCar – Campus Sorocaba
Rod. João Leme dos Santos, Km 110
Bairro do Itinga – Sorocaba – São Paulo – Brasil
CEP 18052-780

Home page: <http://www.ppgsga.ufscar.br/>

FOLHA DE APROVAÇÃO

Elzo Savella

Dissertação defendida em 7 de outubro de 2013

Banca Examinadora

Prof^a. Dr^a. Maria Inez Pagani

Orientadora (PPGSGA/UFSCar)

Prof^a. Dr^a. Neusa de Fátima Mariano

Examinadora (PPGSGA/UFSCar)

Prof. Dr. Vidal Dias da Mota Junior

Examinador (UNISO)

AGRADECIMENTOS

Agradeço e dedico este estudo aos meus pais Mario (in memorian) e Palmira, por não só me darem a vida, mas também pelos valores que me transmitiram através do exemplo de vidas baseadas no trabalho e na honestidade.

Aos meus tios Valeriano Barba (in memorian) e João Romão Barba (in memorian) por terem despertado em mim a sede pelo conhecimento já na tenra infância.

À minha orientadora prof^a Dr^a Maria Inez Pagani e ao meu co-orientador prof. Dr. José Marcos Nayme Novelli por terem acreditado em meu projeto e indicado os melhores caminhos para sua realização.

Ao coordenador do Programa prof. Dr. Ismail Barra Nova de Melo pela paciência, atenção, compreensão com os meus momentos de dificuldades e fundamental contribuição na banca da minha qualificação.

Aos professores Dr^a Fernanda Sola e Dr. Sílvio César Moral Marques pela participação na banca da minha qualificação com importantes críticas e contribuições para o resultado final deste trabalho.

Aos professores do Programa por fazerem das disciplinas verdadeiros espaços de críticas, reflexões e construção do conhecimento.

Ao colega de curso Me. Maurício Tavares da Mota pelos trabalhos em grupo que muito contribuíram com a elaboração deste estudo.

Aos colegas deste Programa pelos animados encontros, ricas discussões, conhecimentos compartilhados e espírito de companheirismo.

RESUMO

Espaços livres de uso público, as áreas verdes compreendem praças, jardins públicos, parques urbanos e áreas com vegetação arbórea. Neste trabalho o objeto de estudo são as áreas com vegetação arbórea destinadas às funções ambientais e de recreação. No município de Votorantim/SP existem 133 áreas que se enquadram nesse conceito, sendo que 20 foram ocupadas por cidadãos em busca de espaço para habitação. Em virtude disso se colocam algumas questões. A primeira é quanto à destinação adequada dessas áreas. A segunda é quanto à solução do problema das submoradias nessas áreas: os moradores devem ser realocados e as áreas recuperadas ou devem permanecer no local urbanizado? Duas experiências servem de modelo. Na primeira os moradores permaneceram no local que foi urbanizado. Na segunda os moradores foram realocados no mesmo bairro e a área foi recuperada. No final do estudo consideramos que a principal causa do problema da ocupação das áreas verdes são a falta de políticas que definam as destinações desses espaços, e que nos casos de ocupações as soluções devem ser analisadas respeitando-se o território das comunidades. Dessa forma a solução ideal, de realocação das famílias e recuperação da área, nem sempre é a que melhor atende a comunidade.

Palavras-chave: Espaços. Território. Conservação. Lazer. Habitação

ABSTRACT

Open spaces for public use, the green spaces include squares, public gardens, urban parks and areas with woody vegetation. In this work the object of study are the woody vegetation areas intended for environmental and recreational purposes. In the municipality of Votorantim/SP there are 133 spaces that fit in this concept, while 20 were occupied by people looking for housing space. As a result some questions arise. The first is about the appropriate use of these spaces. The second is how to solve the problem of precarious housing in these areas: residents should be relocated and the areas should be recovered, or the residents should remain in the urbanized area? Two experiments are models. In the first, the residents remained on the place which was urbanized. In the second, residents were relocated in the same neighborhood and the area was recovered. At the end of the study we consider that the main cause of the problem of the occupation of the green spaces are the lack of policies that would define the destinations of these spaces, and that in cases of occupation solutions should be analyzed respecting the communities territory. Thus the ideal solution, relocation of the families and recovering of the green space, is not always the one that best serves the community.

Keywords: Spaces. Territory. Conservation. Recreation. Housing

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Espaços verdes na legislação de alguns países europeus	27
Tabela 2. Quantidade e total de áreas por faixas e dimensões	32
Tabela 3. Classificação das áreas verdes quanto a conservação e uso	33
Tabela 4. Evolução populacional do Município de Votorantim	66
Tabela 5. Áreas ocupadas no Município de Votorantim	67
Tabela 6. Quantidade e total de áreas por conservação e uso	81
Tabela 7. Áreas verdes ocupadas no município de Votorantim	96
Tabela 8. Área verde ocupada do Jd. São Lucas: avaliação e propostas	97
Tabela 9. Área verde ocupada do Itapeva I: avaliação e propostas	98
Tabela 10. Área verde ocupada do Itapeva V: avaliação e propostas	99
Tabela 11. Área verde ocupada da Vila Domingues: avaliação e propostas ..	100
Tabela 12. Área verde ocupada da Vila Monteiro: avaliação e propostas	101
Tabela 13. Área verde ocupada do Vale do Sol: avaliação e propostas	102
Tabela 14. Área verde ocupada do Fornazari: avaliação e propostas	103
Tabela 15. Área verde ocupada da Vila Irineu: avaliação e propostas	104
Tabela 16. Área verde ocupada do Jd. Serrano I: avaliação e propostas	105
Tabela 17. Área verde ocupada do Jd. Serrano II: avaliação e propostas	106
Tabela 18. Área verde ocupada do Pq. Bela Vista I: avaliação e propostas ..	107
Tabela 19. Área verde ocupada do Pq. Bela Vista II: avaliação e propostas ..	108
Tabela 20. Área verde ocupada da Vila Garcia II: avaliação e propostas	109
Tabela 21. Área verde ocupada do Jd. Palmira: avaliação e propostas	110
Tabela 22. Área verde ocupada da Vila Galli: avaliação e propostas	111
Tabela 23. Área verde ocupada do Jd. Novo Mundo I: avaliação e propostas	112
Tabela 24. Área verde ocupada do Promorar: avaliação e propostas	113

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Localização do Município de Votorantim no Estado de São Paulo e do Estado de São Paulo no Brasil	28
Figura 2. Vegetação no Município de Votorantim	29
Figura 3. Imagem com a localização das áreas verdes no território do Município de Votorantim	30
Figura 4. Imagem com a localização das áreas verdes na zona urbana do Município de Votorantim	30
Figura 5. Imagem de área verde com menos de 0,1 ha situada entre as ruas Eginio Terciani e Maria Modenese Modena	31
Figura 6. Gráfico dos percentuais de destinação e uso das áreas verdes	34
Figura 7. Vista de área verde com 6 ha situada no bairro Parque Bela Vista transformada em parque urbano	34
Figura 8. Vista de área verde com a função de recreação e lazer situada entre a rua Servina C. Luvison e av. Isabel F. Coelho.....	35
Figura 9. Vista de área verde com vegetação nativa conservada situada na rua Antonio Vieira de Barros, Jardim Europa	35
Figura 10. Vista de área verde reflorestada situada na rua Zilda Tescaro Sbrana, Parque São João	36
Figura 11. Área verde sem vegetação arbórea situada na rua Antonieta Correa dos Santos, Jardim Paraíso	36
Figura 12. Área verde com destinação alterada com construção de creche e praça situada na av. Isabel F. Coelho, Vila Garcia	37
Figura 13. Área verde ocupada parcialmente situada na rua Bertília Laureano, Jardim São Lucas	37
Figura 14. Área verde ocupada situada na rua Caetano Correa da Silva, Jardim Serrano	38
Figura 15. Imagem com localização espacial das áreas verdes ocupadas	68
Figura 16. Imagem da área do Jardim Morumbi ocupada por moradias precárias em 2004	72
Figura 17. Imagem da construção de casas populares no Jardim Morumbi pelo sistema de mutirão no ano de 2005	73
Figura 18. Vista parcial da área do Jardim Morumbi urbanizado	73
Figura 19. Imagem da área verde do Jardim Morumbi após urbanização e remanescente de área verde	74
Figura 20. Vista da área verde do Jardim Archilla ocupada por submoradias em 2009	76

Figura 21. Vista da construção das novas moradias no Jardim Archilla em 2009	77
Figura 22 . Curso de panificação para os moradores da área verde do Jardim Archilla	78
Figura 23. Vista da área verde do Jardim Archilla no início da recuperação ambiental	79
Figura 24. Reflorestamento na área verde do Jardim Archilla com participação comunitária	79
Figura 25. Vista da área verde do Jardim Archilla após desocupação.....	80
Figuras 26 a 47. Resultados da pesquisa com moradores do Jd. Morumbi	83
Figuras 48 a 69. Resultados da pesquisa com moradores do Jd. Archilla	89
Figura 70. Área verde ocupada do Jd. São Lucas	97
Figura 71. Área verde ocupada do Itapeva I e área verde livre	98
Figura 72. Área verde ocupada do Itapeva V (Vila Pardini)	99
Figura 73. Área verde ocupada da Vila Domingues	100
Figura 74. Área verde ocupada da Vila Monteiro	101
Figura 75. Área verde ocupada do Vale do Sol	102
Figura 76. Área verde ocupada do Fornazari	103
Figura 77. Área verde ocupada da Vila Irineu	104
Figura 78. Área verde ocupada do Jardim Serrano I	105
Figura 79. Área verde ocupada do Jardim Serrano II	106
Figura 80. Área verde ocupada do Parque Bela Vista I	107
Figura 81. Área verde ocupada do Parque Bela Vista II	108
Figura 82. Área verde ocupada da Vila Garcia II	109
Figura 83. Área verde ocupada do Jardim Palmira	110
Figura 84. Área verde ocupada da Vila Galli	111
Figura 85. Área verde ocupada do Jardim Novo Mundo I	112
Figura 86. Área verde ocupada do Promorar II	113

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
JUSTIFICATIVA	10
PROBLEMA E HIPÓTESE	11
OBJETO E OBJETIVOS	12
METODOLOGIA	13
ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	15
1. ÁREAS VERDES	17
1.1. Definição e importância das áreas verdes	17
1.2. Índice de áreas verdes	23
1.3. Diagnóstico das áreas verdes em Votorantim	27
2. A QUESTÃO HABITACIONAL	39
2.1. A questão habitacional e as políticas públicas	39
2.2. Regularização fundiária e função social.....	46
2.3. A regularização fundiária na legislação, federal, estadual e municipal .	52
2.4. Espaço e território.....	58
3. ÁREAS VERDES OCUPADAS	63
3.1. Diagnóstico das áreas verdes ocupadas em Votorantim.....	63
3.2. Estudo de caso.....	69
3.2.1. Jardim Morumbi.....	71
3.2.2. Jardim Archilla.....	75
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	81
4.1. Índice de áreas verdes em Votorantim.....	81
4.2. Pesquisa com moradores.....	82
4.2.1. Jardim Morumbi	83
4.2.2. Jardim Archilla	88
PROPOSTAS	96
CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
REFERÊNCIAS	118

INTRODUÇÃO

Espaços livres de uso público, as áreas verdes, embora não exista uma definição consensual, compreendem, de maneira geral, praças, jardins públicos, parques urbanos e áreas com vegetação arbórea reservadas para uso futuro (CAPORUSSO; MATIAS, 2008). São também denominadas, em alguns casos, de “áreas de sistema de recreio” (VOTORANTIM, 2006).

Segundo Lima et al. (1994), as áreas verdes são espaços livres de construção, de modo que a vegetação deve ocupar o mínimo de 70% da área, devem ser planejadas e equipadas, atendendo as necessidades de seus usuários, com o tipo de arborização e lazer específicos e satisfatórios. Uma definição mais completa se encontra em Brasil (2012, s/p.):

“[...] espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais”.

Importantes espaços no ambiente urbano, com suas funções estéticas, de lazer e ecológicas, contribuem para a melhoria da qualidade de vida nas cidades. Como função estética, podemos citar o paisagismo e a beleza cênica que propiciam contemplação e bem estar psicológico às pessoas. Como função social e de lazer, podemos citar a integração com outros espaços urbanos e as atividades de recreação que propiciam lazer e convivência social. Já as funções ecológicas e ambientais compreendem a preservação da vegetação, da fauna, do solo e das nascentes, que impactam diretamente o microclima local, a qualidade do ar, da água, permeabilidade do solo e garantem espaços para atividades de educação ambiental (NUCCI, 1999 e GUZZO, 2011). Ainda segundo Llardent (1982, p. 50) a cidade não pode prescindir desses espaços pois “...a cidade é um conjunto de elementos, sistemas e funções

entrelaçados”. Portanto os espaços livres são um dos principais sistemas do organismo urbano.

Atualmente, com uma maior preocupação da sociedade com os problemas ambientais e, como consequência, uma legislação cada vez mais rigorosa na defesa do meio ambiente e da qualidade de vida, existem nos municípios leis que garantem, entre outros aspectos ambientais, a criação dessas áreas. Hoje as áreas verdes são criadas e passam a fazer parte do domínio público a partir das leis de parcelamento do solo. Geralmente todo empreendimento imobiliário com parcelamento do solo deve destinar percentuais das áreas para as chamadas funções de recreação. Como resultado existem em muitos municípios uma grande quantidade de áreas verdes formando um verdadeiro mosaico verde em suas malhas urbanas. Se por um lado isso é bom, com a perspectiva de espaços com funções ambientais e de recreação, por outro lado temos o problema da falta de recursos e planejamento por parte dos municípios que acabam transformando essas áreas em espaços vulneráveis a ocupações ou ações degradadoras.

JUSTIFICATIVA

No município de Votorantim-SP, em sua área urbana, existem, segundo mapas do PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 2006, 133 áreas classificadas como “áreas de sistema de recreio”, também denominadas de “áreas verdes”. São áreas que, no processo de urbanização e parcelamento do solo foram, juntamente com as chamadas “áreas institucionais”, reservadas para ações governamentais estruturantes.

Essas áreas, que possuem dimensões estimadas que variam de 0,1 ha a 6,5 ha de acordo com os mapas do PDDI, não estão incluídas em nenhum plano municipal que contemple sua destinação, de forma planejada, para as finalidades a que foram reservadas. Observando as imagens de satélite da área urbana do município se observou que muitas ainda possuem cobertura

vegetal arbórea nativa e que, das 133 áreas verdes, 20 foram ocupadas por moradias, caracterizando, além dos problemas causados pela degradação ambiental, graves problemas sociais e de saúde representados pelas sub-habitações e pela falta de saneamento básico.

Apenas algumas ações pontuais ocorrem esporadicamente. Segundo informações da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Votorantim, algumas áreas receberam ações de reflorestamento para cumprimento de Termos de Ajuste de Conduta junto ao Ministério Público. Quanto às áreas conservadas, a maior de todas, com 6,5 ha de mata nativa, já foi transformada em “parque municipal”, porém sem instrumento legal para o ato. Quanto às áreas ocupadas, segundo informações da Secretaria de Cidadania e Geração de Renda de Votorantim, os moradores de três delas foram contemplados com moradias através de programas habitacionais, sendo que duas áreas foram desocupadas e recuperadas ambientalmente, e a terceira sofreu um processo de urbanização com a implantação de moradias na própria área.

Em geral as áreas verdes em Votorantim sofrem com a falta de ações governamentais devido ao seu grande número e a falta de recursos e planejamento para sua utilização. Estão expostas à degradação ambiental pelo desmatamento, destinação indevida de resíduos e ocupação irregular.

A vulnerabilidade dessas áreas e os problemas ambientais e sociais que elas expõem, demonstram a urgência de um amplo estudo, com mapeamento, diagnósticos e propostas de destinação desses espaços para o cumprimento de suas funções ambientais. É necessária também a indicação de soluções para os graves problemas habitacionais que afetam essas áreas.

PROBLEMA E HIPÓTESE

Dentro do principal problema que envolve as áreas verdes no município de Votorantim, que é o seu uso e destinação, surge outro que diz respeito às

áreas verdes ocupadas. Qual a melhor solução: realocação ou urbanização? A solução envolve aspectos ambientais, sociais e legais. Ambientais, pois não se pode relegar a segundo plano a importância das áreas verdes para qualidade ambiental no meio urbano; sociais, pois não se pode negar ou negligenciar o direito à habitação a segmentos mais frágeis da sociedade; e legais, pois devemos considerar o que determina a lei, em especial a legislação que trata de regularização fundiária. O fenômeno, portanto é complexo e multifacetado.

A hipótese que norteou o estudo foi a de que os moradores dessas áreas, uma vez consolidada a ocupação, constituíram uma comunidade e estabeleceram um território e que, portanto, não podem ser removidos sem que se leve esses aspectos em consideração. A realocação deve priorizar espaços no mesmo bairro com a recuperação ambiental da área ou, como última alternativa, a urbanização da própria área com a permanência dos moradores.

OBJETO E OBJETIVOS

O universo pesquisado foi a área urbana do município de Votorantim/SP nos anos de 2011 e 2012. O estudo foi realizado nas áreas verdes e nas áreas ocupadas em geral e, em específico, em duas áreas que tiveram soluções diferentes para os moradores: realocação (com recuperação ambiental) e urbanização.

O objetivo deste estudo foi levantar as origens sociais do problema das ocupações das áreas verdes no município de Votorantim; discutir o problema da realocação dos moradores; discutir soluções e alternativas para a destinação e uso dessas áreas; e proposta para tentar evitar a continuidade desse problema. Como objetivos específicos elaborar o mapeamento das “áreas de sistema de recreio” no município de Votorantim; caracterizar as “áreas de sistema de recreio” ocupadas; propor programa habitacional; elaborar propostas de recuperação ambiental e destinação das áreas a serem desocupadas.

METODOLOGIA

Mapeamento

Para a realização do mapeamento e a obtenção de dados como a localização e o número de áreas verdes e suas respectivas áreas em metros quadrados e a área total da zona urbana do município de Votorantim, foram utilizadas cartas do PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, plantas de áreas públicas do Setor de Topografia da Prefeitura e imagens orbitais de alta resolução espacial (resolução espacial de 50cm e multiespectrais – bandas espectrais R,G,B e IR), obtidas por satélite (Worldview-2, com data de cena de 03/11/2010) e abrangendo todo o território do município.

Através de um software para Sistemas de Informações Geográficas (SIG, ArcGis, versão 9.3) as cartas e plantas foram sobrepostas às imagens orbitais para permitir a identificação, visualização e avaliação de cada área. Utilizando-se das ferramentas do software foram calculadas a área total urbana do município e das áreas verdes, para se obter a proporção de áreas verdes com a área urbana e com o número de habitantes para permitir a comparação com índices de áreas verdes consagrados na literatura e estabelecidos pela legislação.

Pesquisa e diagnóstico

Quanto aos fins

A pesquisa teve caráter exploratório, explicativo e aplicado. Exploratório, pois buscou levantar informações sobre o objeto de estudo; explicativo, pois buscou identificar as causas do fenômeno estudado através da interpretação de dados e informações; e aplicado por propor ações concretas (SEVERINO, 2011) .

Quanto aos meios

Quanto aos meios a pesquisa foi bibliográfica, documental e de campo (SEVERINO, 2011). Bibliográfica, pois buscou fundamentação em literatura especializada sobre o tema; documental, pois se valeu de documentos e relatórios sobre a situação do problema na Administração Municipal de Votorantim; e de campo, pois as principais áreas verdes foram visitadas e avaliadas, todas as áreas ocupadas foram visitadas e foi aplicada pesquisa junto aos moradores de duas áreas ocupadas para obtenção do perfil socioeconômico, relação com o território e visão do problema a partir da percepção dos atores.

A pesquisa com os moradores foi aplicada através de entrevistas estruturadas, de caráter quantitativo, com questões fechadas precisamente formuladas e a coleta dos dados foi feita por entrevistador de forma objetiva conforme Severino (2011) e Marconi & Lakatos (2010), tendo sempre como entrevistado um dos responsáveis pela manutenção da família. As perguntas foram colocadas de forma retroativa ao tempo anterior à solução do problema.

O questionário compõe-se de 22 questões com o objetivo de obter o perfil socioeconômico das famílias, sua relação com o espaço/território e sua visão do problema e da solução aplicada. As questões apresentadas para se obter o perfil socioeconômico foram: número de componentes da família, quantos trabalham, menores de 18 anos e renda familiar. Quanto a relação com o espaço/território foram: tem filhos na escola do bairro?, utiliza o posto de saúde do bairro?, trabalha no bairro, na cidade ou em outra cidade?, frequenta a igreja no bairro?, faz compras no comércio do bairro?, tem outros parentes que moram na área?, origem da família (na própria cidade, outra cidade do estado de São Paulo ou outro estado), há quanto tempo reside no local?, qual o motivo da vinda para Votorantim (trabalho, moradia ou outros), na vinda para Votorantim já se instalou na área verde?, participou da ocupação da área ou comprou a moradia?, a ocupação foi organizada ou as pessoas foram chegando espontaneamente?. Para se obter a visão dos participantes sobre o problema e a solução aplicada, foram as seguintes questões: os moradores se

reuniam para discutir os problemas?, os moradores se reuniam com representantes da prefeitura?, em sua opinião qual a melhor solução (permanecer no local com melhorias, mudar para outra área no mesmo bairro ou qualquer outro bairro da cidade)?, qual era a solução preferida pelos moradores?, em sua opinião você considera mais importante a área verde preservada ou transformada em local para moradia?, a solução encontrada para as moradias foi a melhor para todos?.

ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

O estudo está organizado em quatro capítulos, sendo que três tratam de temas específicos com revisão teórica e um discute sobre os resultados e discussão.

O capítulo um tem como tema as áreas verdes. Traz conceitos e busca definir essas áreas e sua importância social e ambiental através de autores consagrados, trabalhos acadêmicos e legislação pertinente. Apresenta também um breve diagnóstico sobre a quantidade e estado das áreas verdes no município de Votorantim/SP.

O segundo capítulo trata da questão habitacional. Aborda o problema habitacional e as políticas públicas (ou a ausência da efetividade delas), a regularização fundiária e a função social da propriedade pública à luz do direito quanto ao acesso à habitação pela população de baixa renda. Contempla também conceitos sobre espaço e território com o objetivo de definir a relação dos moradores com as áreas ocupadas e seu entorno.

O terceiro capítulo aborda as áreas verdes ocupadas. Apresenta um histórico do problema das áreas verdes ocupadas em Votorantim dentro do contexto nacional e as causas do problema habitacional no município, além do quadro local das áreas ocupadas. Apresenta, também, estudo de caso de duas áreas ocupadas que tiveram soluções diferentes: realocação com recuperação

ambiental da área e outro caso onde houve a permanência dos moradores com a urbanização da área.

Nos resultados e discussão são apresentadas as dimensões totais de áreas verdes na área urbana do município e sua proporção com o número de habitantes discutindo diversos índices de áreas verdes (IAV) com o objetivo de demonstrar se é justificável a hipótese de se liberar para habitação as áreas com ocupação já consolidada. Nesse tópico também é exposta a pesquisa realizada junto aos moradores das duas áreas estudadas e são analisados o perfil socioeconômico dessa população, sua relação com o espaço/território e a visão desses moradores sobre o problema e a solução apresentada.

A lógica dessa estrutura é demonstrar a importância ambiental e social das áreas verdes em contraste com a falta de espaços e políticas para a habitação, apresentando a realidade habitacional da população de baixa renda e migrante em Votorantim e, baseando-se em dois casos com soluções diferentes, trazer a discussão da sustentabilidade a partir da análise de índices de áreas verdes e dos interesses dos moradores das áreas ocupadas, atores centrais dessa problemática.

1. ÁREAS VERDES

1.1. Definição e importância das áreas verdes

A intensificação do fenômeno da urbanização durante o século XX com a expansão da industrialização e, conseqüentemente, o crescimento das cidades e o surgimento de grandes centros urbanos, criou a tendência de transferência da população rural para as cidades. No Brasil, o grande êxodo rural se inicia com a forte industrialização a partir da década de 1930 e intensificada a partir dos anos 50. Em 1940 a população urbana no Brasil era de 31%, hoje segundo o censo de 2010 é de 84% (IBGE, 2010). Estima-se que cerca de 30 milhões de pessoas deixaram a área rural em busca de áreas urbanas entre 1960-1980 (MARTINE e CAMARGO, 1984). Baeninger (1998, p. 733) nos apresenta algumas taxas de crescimento populacional para esse período:

“De fato, o enorme esvaziamento do campo que se operava, a partir dos anos 50, levou a aceleração do processo de urbanização; a taxa de crescimento da população urbana passou de 3,8% a.a., no período 1940-50, para 5,32% a.a. entre 1950-60. O impacto da transferência de população rural para o meio urbano se fez sentir de maneira mais acentuada nos anos 50, uma vez que a base demográfica não era tão extensa; à medida que essa base foi se alargando, o impacto dessa população foi diminuindo e apresentando, portanto, taxas menores de crescimento urbano: 5,15% a.a., no período 1960/70; 4,44% a.a. entre 1970/80; 2,96% a.a. no período 1980-91, chegando a 2,11% entre 1991-1996.”

Segundo Martine (1987) até a década de 70, e particularmente nessa década, intensos fluxos migratórios provocaram a redistribuição espacial da população e a expansão das cidades, acelerando o processo de urbanização no país. A transferência contínua de populações do meio rural para o meio urbano, provocou uma verdadeira explosão urbana concentrando populações nas grandes cidades.

A rápida urbanização associada à falta de planejamento, trouxe uma série de problemas aos moradores das cidades. A concentração de indústrias em muitas cidades, aliada à falta de infraestruturas adequadas (de saneamento, por exemplo), acentuou ainda mais a deterioração da qualidade do ambiente urbanizado devido à poluição atmosférica, das águas, à produção de resíduos, aos congestionamentos, aos ruídos, às alterações do microclima, à destruição do solo, às inundações, à falta de espaços livres públicos e de vegetação. Se por um aspecto os antigos e novos “cidadãos” se beneficiaram com as oportunidades laborais e sociais que a cidade oferece, por outro passaram a sofrer as consequências da queda da qualidade ambiental. Braga et al. (2003) afirmam que a intensa urbanização faz com que a questão urbana e a ambiental se confundam, pois a urbanização altera todos os elementos naturais e isso gera impactos na qualidade ambiental.

Os ambientes urbanos e a alta densidade populacional provocam um distanciamento crescente entre o homem e o ambiente natural. O território urbano é priorizado para as atividades econômicas e moradias, carecendo a cidade de espaços livres de uso público, principalmente espaços dotados de atributos naturais. Muitas cidades, algumas há séculos, já possuíam seus parques e jardins públicos, mas com uma clara preocupação com os aspectos estéticos e de recreação, mesmo assim localizados em zonas mais nobres, ficando a periferia e os bairros pobres desprovidos desses espaços. A origem dos parques e jardins foi uma demanda burguesa no século XVIII, a princípio o objetivo era meramente estético, somente na segunda metade do século XX estes espaços foram reconhecidos como estratégia de manutenção da qualidade de vida no meio urbano (SILVA, 2003). Ainda hoje, segundo Morero, Santos e Fidalgo (2007, p. 19):

“[...] apesar do conhecimento acadêmico da importância das áreas verdes urbanas, há uma tendência de se “economizar espaços para o lazer”, principalmente nas zonas urbanas mais pobres e, como consequência, pode se causar a deterioração da qualidade de vida dos habitantes.”

Atualmente os espaços livres de uso público, também genericamente chamados de áreas verdes, são considerados indicadores de qualidade ambiental. Muitos autores priorizam a vegetação como importante indicador de qualidade ambiental urbana. Conforme Nucci (2001) um atributo muito importante, porém negligenciado no desenvolvimento das cidades, é o da cobertura vegetal, pois além de todas as necessidades que o ser humano tem em relação à vegetação é importante lembrar que as cidades estão cada vez mais poluídas; e esta poluição, principalmente no ar e nos rios, pode ser reduzida substancialmente preservando-se a vegetação local.

Porém existem divergências entre os pesquisadores quanto a como conceituar esses espaços e suas funções. Termos como áreas verdes, espaços livres, áreas de lazer, são utilizados como sinônimos. Morero, Santos e Fidalgo (2007, p. 20) entendem que:

“[...] as áreas verdes englobam locais onde predominam a vegetação *arbórea*, praças, jardins e parques, e sua distribuição deve servir a toda população, sem privilegiar qualquer classe social e atingir as necessidades reais e os anseios para o lazer, devendo ainda estar de acordo com sua estrutura e formação (como idade, educação, nível sócio-econômico).”

Embora não haja uma definição consensual, o termo mais utilizado para designar a vegetação urbana é “área verde”. Mas ainda essa falta de consenso traz dificuldades sobre a definição, classificação e função exata desses espaços. Segundo Caporusso e Matias (2008) as áreas verdes, embora não exista uma definição consensual, compreendem, de maneira geral, praças, jardins públicos, parques urbanos e áreas com vegetação arbórea reservadas para uso futuro. Outros autores incluem nessa classificação os canteiros de avenidas e a própria arborização viária. Quando se tratam de áreas com ou sem vegetação nas cidades são também denominadas de “áreas de sistema de recreio” (VOTORANTIM, 2006). Segundo Toledo e Santos (2008) a inexistência de uma linguagem única para estes termos traz dificuldade ao meio científico quanto ao planejamento e gestão destes espaços.

Lima et al. (1994) reconhecem a necessidade de um esforço para se buscar uma convergência quanto a classificação dos espaços livres e áreas urbanas vegetadas. Consideram espaço livre mais adequado e abrangente e propõem a seguinte classificação para esses espaços:

- *Área verde*: onde há o predomínio de vegetação arbórea. Incluem as praças, os jardins públicos, os parques urbanos, os canteiros centrais e trevos de vias públicas, que têm apenas funções estéticas e ecológicas;
- *Parque Urbano*: são áreas verdes maiores que as praças e jardins, com função ecológica, estética e de lazer;
- *Praça*: pode não ser considerada uma área verde caso não tenha vegetação e seja impermeabilizada. Quando apresentar vegetação é considerada jardim, e sua função principal é de lazer;
- *Arborização Urbana*: são os elementos vegetais de porte arbóreo tais como árvores e outros no ambiente urbano.

Arfelli (2004) classifica as áreas verdes em dois tipos: típicas e mistas. As típicas seriam as com predominância de vegetação exuberante, voltadas para a conservação, permitindo somente atividades de pouco impacto. As mistas, onde não haveria predominância de cobertura vegetal permitindo a implantação de equipamentos de recreação e lazer. Já em uma definição mais específica, as áreas verdes seriam espaços livres de construção, de modo que a vegetação deva ocupar o mínimo de 70% da área, devendo ser planejadas e equipadas, atendendo as necessidades de seus usuários, com o tipo de arborização e lazer específicos e satisfatórios (LIMA et al., 1994). Guzzo (2006, p. 21) ressalta a importância das áreas verdes serem compostas predominantemente por vegetação arbórea e solo permeável, segundo ele uma área verde deve ser constituída por “pelo menos 70% do seu espaço por áreas vegetadas com solo permeável”. Porém uma definição mais completa e que define melhor o objeto deste estudo é a que se encontra em Brasil (2012, s/p.):

“[...] espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município,

indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais”.

Se ainda não há um consenso quanto ao conceito e classificação das áreas verdes, esse consenso existe quanto aos benefícios que elas trazem. Segundo Arfelli (2004) as áreas verdes exercem funções fundamentais na paisagem urbana, no cenário da ordenação urbanística. Trata-se de um componente de equilíbrio do meio ambiente urbano, de lazer. A boa apresentação dessa paisagem tem direta influência no meio, gerando efeitos sobre todos que dela se utilizam, proporcionando condições de uma sadia qualidade de vida.

Para Loboda e Angelis (2005) os espaços verdes protegidos no ambiente urbano cumprem uma importante função ecológica, pois a cobertura vegetal propicia melhora do microclima, eleva a umidade relativa do ar, reduz os efeitos da poluição atmosférica, absorvem ruídos, atenuam o calor, mantém a permeabilidade no solo, aumenta a recarga de aquíferos, propicia manutenção da biodiversidade existente, reduz a erosão de cursos d`água além de propiciar bem estar à população, dada beleza cênica destas formações, contribuindo também para o aprimoramento do senso estético, e quando são espaços verdes livres ainda propiciam atividades de lazer e convívio social. Outros autores como Cavalheiro e Del Picchia (1992), Lima et al. (1994), Nucci (2001), Vieira (2004), Toledo e Santos (2008), reafirmam esses benefícios e apresentam outros como: aumento do conforto ambiental, estabilização de superfícies por meio da fixação do solo pelas raízes das plantas, abrigo à fauna, proteção das nascentes e dos mananciais, organização e composição de espaços no desenvolvimento das atividades humanas, valorização visual e ornamental do ambiente, diversificação da paisagem construída. Ainda segundo Llardent (1982, p. 50), a cidade não pode prescindir desses espaços pois “...a cidade é um conjunto de elementos, sistemas e funções entrelaçados”. Portanto os espaços livres são um dos principais sistemas do organismo urbano.

Para Oliveira (1996, p.17) o conceito de áreas verdes, para ser completo, deve descrever suas estruturas e enfatizar a importância que elas têm quanto às suas funções (ecológicas, estéticas, econômicas e sociais). Assim definiu:

“[...] áreas permeáveis (sinônimos de áreas livres *[de construção]*), públicas ou não, com cobertura vegetal predominantemente arbórea ou arbustiva (excluindo-se as árvores no leito das vias públicas) que apresentem funções potenciais capazes de proporcionar um microclima distinto no meio urbano em relação à luminosidade, temperatura e outros parâmetros associados ao bem-estar humano (funções de lazer); com significado ecológico em termos de estabilidade geomorfológica e amenização da poluição e que suporte uma fauna urbana, principalmente aves, insetos e fauna do solo (funções ecológicas); representando também elementos esteticamente marcantes na paisagem (função estética), independentemente da acessibilidade a grupos humanos ou da existência de estruturas culturais como edificações, trilhas, iluminação elétrica, arruamento ou equipamentos afins; as funções ecológicas, sociais e estéticas poderão redundar entre si ou em benefícios financeiros.”

A partir das definições e importância apresentadas, entre as mais importantes funções das áreas verdes urbanas podemos citar:

- Ecológica/ambiental: conservação da vegetação, permeabilidade do solo e drenagem urbana, abrigo de fauna, proteção a biodiversidade, melhora do microclima da cidade e da qualidade do ar, água e solo, controle da poluição sonora (PEREIRA, 2011; NUCCI, 1999; GUZZO, 2011; OLIVEIRA, 1996; LOBODA e ANGELIS, 2005);
- Social: recreação, lazer e convívio social para a população da cidade, principalmente para a comunidade do entorno, e integração com outros espaços urbanos (OLIVEIRA, 1996; LLARDENT, 1982; LOBODA e ANGELIS, 2005);
- Psicológica: contato com elementos naturais, atividades físicas, de lazer e recreação, e contemplação que levam o bem estar psicológico à população (LOBODA e ANGELIS, 2005);

- Saúde: melhora da qualidade do ar e diminuição da incidência de doenças respiratórias (LOBODA e ANGELIS, 2005);
- Estética: diversificação da paisagem construída, paisagismo e beleza cênica (OLIVEIRA, 1996; LOBODA e ANGELIS, 2005);
- Geomorfológica: proteção de superfícies por meio da fixação do solo pelas raízes, mantendo a estabilidade geomorfológica (MONTEZ, 2010; OLIVEIRA, 1996).

No Brasil as áreas utilizadas em geral para instituição de áreas verdes tem origem por força legal no processo de parcelamentos de solo. Essa regulamentação é prevista na legislação federal, estadual e municipal. Todos os projetos imobiliários de parcelamento do solo devem destinar percentuais das áreas para as chamadas funções de recreação e lazer. Como resultado existem em muitos municípios uma grande quantidade de áreas verdes formando um verdadeiro mosaico verde em suas malhas urbanas. Se por um lado isso é bom, com a perspectiva de espaços com funções ambientais e de recreação, por outro lado temos o problema da falta de recursos e planejamento por parte dos municípios que acabam transformando essas áreas em espaços vulneráveis a ocupações ou ações degradadoras.

Assim como a criação desses espaços hoje tem sua reconhecida importância e garantias legais, o estabelecimento de políticas públicas para a sua gestão deve ser um dos principais pontos a compor uma agenda para a sustentabilidade urbana.

1.2. Índice de áreas verdes

Uma vez conceituadas as áreas verdes e definida a sua importância como indicadores de qualidade de vida no ambiente urbano, cabe avaliar o quanto desses espaços atenderiam essa função, ou seja, quantificar o mínimo necessário para se garantir uma satisfatória qualidade ambiental. A princípio a forma mais comum para isso é a formulação de índices. Quando se busca um

índice percebe-se a existência de diversas metodologias que se utilizam dos mais variados elementos: vegetação em geral, copas de árvores, espaços livres, áreas verdes, parques, praças públicas, canteiros de avenidas e arborização urbana, não existindo um consenso do ideal. Caporusso e Matias (2008) apontam que essa falta de consenso de classificação e terminologias é devida aos interesses específicos de cada pesquisa ou estudo para os quais os índices são formulados. Assim temos uma variedade de índices como: Índice de Áreas Verdes (IAV), Índice de Arborização Urbana (IAUrb), de Espaços Livres de Uso Público (IELUP), de Cobertura Vegetal em Área Urbana (ICVAU), Índice Verde por Habitante (IVH). Índices com diferentes metodologias que não podem ser comparados.

No presente estudo, que tem como objeto as áreas verdes já definidas anteriormente (ver item 1.1), o índice que mais atende a quantificação do nosso objeto é o Índice de Áreas Verdes (IAV). Toledo e Santos (2008, p.84) consideram que:

“em termos gerais, o *índice de áreas verdes* é aquele que denota a quantidade de *espaços livres de uso público* (em Km² ou m²) dividido pela quantidade de habitantes de uma cidade”.

Mas mesmo para esse índice ainda falta consenso quando a definição de terminologias e metodologias. Segundo Caporusso e Matias (2008) isso pode induzir a diferentes interpretações para cada localidade e ao seu uso incorreto, pois em alguns métodos podem ser contabilizados espaços que não estão em outros. Portanto a formulação de cada índice deve conter a definição dos objetos analisados e quantificados de acordo com o interesse da pesquisa ou planejamento para o qual são necessários. Bargas (2010, p.39) avalia que:

“Independente dos valores recomendados o que se percebe é que não há um padrão para o estabelecimento e cálculo destes índices de áreas verdes, o que revela que eles buscam a atender objetivos distintos: ora são consideradas as funções de lazer, ora as funções ecológicas e ora as funções estéticas. Sendo assim, algumas perguntas ainda não foram respondidas sobre o cálculo destes índices.”

Mas para se ter algum parâmetro para comparações podemos citar o índice atribuído à Organização das Nações Unidas (ONU), à Organização Mundial da Saúde (OMS) e à Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), que é de 12 m² área verde por habitante. Embora muito utilizado no Brasil, não foi confirmado junto a esses organismos segundo Cavalheiro e Del Picchia (1992, p. 33) e que se referiria “tão somente às necessidades de parque de bairro e distritais/setoriais, já que são os que, dentro da malha urbana, devem ser sempre públicos e oferecerem possibilidade de lazer ao ar livre”.

Outro índice utilizado no Brasil é o elaborado pela Sociedade Brasileira de Arborização Urbana (SBAU), que estabelece o mínimo 15m²/hab de áreas verdes destinadas à recreação (GUZZO, 2006). A fórmula para o cálculo do IAV é:

$$IAV = \frac{\sum AV}{H}$$

sendo:

IAV= Índice de Áreas Verdes;

AV = Áreas Verdes;

H = N^o de habitantes.

Segundo Caporusso e Matias (2008) esse índice pode apresentar distorções por ser simplificado e não considerar outros fatores demográficos como a densidade populacional. Também segundo Rosset (2005) o IAV por conter somente a informação quantitativa, não reflete o estado de conservação dessas áreas, sua utilização ou a sua distribuição espacial na área urbana.

No Brasil as áreas verdes são reservadas no momento do parcelamento do solo. A Lei Federal nº 6.766/79 que rege o parcelamento do solo urbano, não fornece a definição de área verde e de lazer. Nessa mesma lei, em seu artigo 4^o cita que as áreas destinadas a espaços livres, dentre outras, serão proporcionais à densidade populacional e determinava até 1999 o percentual

mínimo de 35% de espaços livres de uso público compreendendo as áreas de sistema de recreio, praças e vias públicas. Tal preceito legal foi alterado pela Lei n. 9.785/99, remetendo aos municípios a determinação desse percentual. Ainda em relação à legislação, é comum em leis municipais de uso e ocupação do solo, a definição de área verde idêntica a área de lazer (ARFELLI, 2004).

No Estado de São Paulo a Resolução SMA-SP 31, de 19 de Maio de 2009, define que a área verde e sistema de lazer devem representar 20% da área do loteamento, sendo 70% desse valor destinado ao reflorestamento, até 30% de jardins ou até 30% de equipamentos urbanos, sendo que no local deverá ser assegurada a permeabilidade (SÃO PAULO, 2009).

No município de Votorantim a Lei Municipal 1.907/2006 (Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado) estabelece em seu art. 74 que, nos parcelamentos de solo, quando pertencentes às áreas de mananciais deverá ser destinado 20% (vinte por cento) para áreas verdes e institucionais, cuja distribuição ficará a cargo do Poder Executivo, em função da localização e da necessidade de sua função social; e quando fora das áreas de mananciais deverão ser destinado 15% (quinze por cento) para áreas verdes e institucionais, cuja distribuição ficará a cargo do Poder Executivo, em função da localização e da necessidade de sua função social. Porém não estabelece relação com a densidade populacional estimada para o loteamento. Supõe-se que esse percentual seja dividido igualmente e as áreas verdes tenham respectivamente 10% e 7,5%.

Assim como no Brasil, no exterior também não há consenso sobre esses indicadores. Em Portugal são definidos 30m² de espaços verdes por habitante, sendo 20 m² de espaço de estrutura verde principal e 10 m² de estrutura verde secundária (PEREIRA, 2011), sendo considerada como estrutura verde primária os espaços extensos e contínuos de características naturais e a estrutura verde secundária os jardins, parques, alamedas, canteiros de avenidas, pequenas áreas agrícolas e florestais (MONTEZ, 2010).

Na Tabela 1 podemos comparar os diversos índices de áreas verdes de alguns países europeus:

Tabela 1. Espaços verdes na legislação de alguns países europeus, adaptado de Magalhães (1992).

PAÍS	ESPAÇOS VERDES	VALOR	UNID.
Inglaterra	EVS / EVP	52	M ² /hab.
	EVP	25	M ² /hab.
França	EVS	10	M ² /hab.
	EVS, baixa densidade.	15	M ² /hab.
Itália	EVS, zona com alta densidade	9	M ² /hab.
	EVS, zona menor densidade	8	M ² /hab.
Espanha	EVS	15	M ² /hab.
Portugal	EVP	20	M ² /hab.
	EVS	10	M ² /hab.

Legenda: Estrutura Verde Primária (EVP); Estrutura Verde Secundária (EVS).

1.3. Diagnóstico das áreas verdes em Votorantim

Votorantim: localização e vegetação

O Município de Votorantim está localizado a uma latitude 23°32'48" sul e a uma longitude 47°26'16" oeste, no sudeste do Estado de São Paulo, como podemos observar na Figura 1. O território do município ocupa uma área de 184km², com topografia acidentada com alguns pontos de relevo montanhoso, contendo aclives, declives e vales, a altitude média é de 570m e a maior de 1.019m. O clima é subtropical temperado com média anual de temperatura de 20°C. Faz parte da Bacia Hidrográfica dos Rios Sorocaba e Médio Tietê. (PREFEITUA MUNICIPAL DE VOTORANTIM, 2012)



Figura 1. Localização do Município de Votorantim no estado de São Paulo e do estado de São Paulo no Brasil. Fonte: Raphael Lorenzeto de Abreu, 2013.

Como podemos observar na Figura 2, a vegetação é formada por floresta ombrófila densa (remanescentes e secundária em vários estágios de sucessão) e savana (ocupada por pastos), também há extensas áreas de reflorestamento comercial, basicamente de eucalipto. Está em uma zona de transição ou tensão entre os biomas Mata Atlântica e Cerrado (VOTORANTIM, 2012). Segundo dados do Instituto Florestal (2008) restam 11,30% de cobertura vegetal nativa representa por matas e capoeiras, e 22,70% do território é ocupado por reflorestamentos comerciais tendo o eucalipto como cultura principal. A única unidade de conservação existente no município é a Área de Proteção Ambiental (APA) de Itupararanga, que ocupa 11% do seu território.

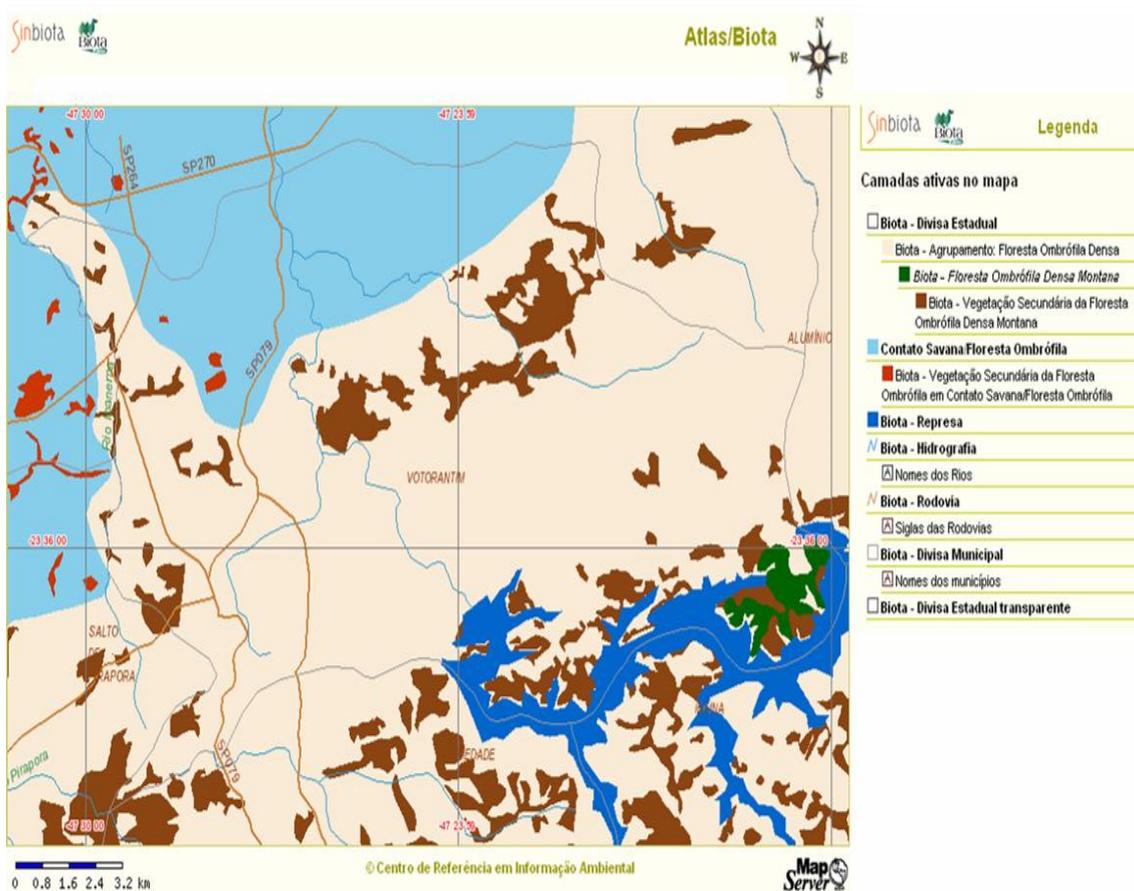


Figura 2. Vegetação no Município de Votorantim. Fonte: Sinbiota, 2013

Áreas verdes em Votorantim

Para a obtenção de dados como a localização e o número de áreas verdes e suas respectivas áreas em metros quadrados, foram utilizadas cartas do PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, plantas de áreas públicas do Setor de Topografia da Prefeitura e imagens orbitais de alta resolução espacial (resolução espacial de 50cm e multiespectrais – bandas espectrais R,G,B e IR), obtidas por satélite (Worldview-2, com data da cena de 03/11/2010) e abrangendo todo o território do município.

Através de um software para Sistemas de Informações Geográficas (SIG, ArcGIS, versão 9.3) as cartas e plantas foram sobrepostas às imagens orbitais para permitir a identificação, visualização e avaliação de cada área (Figuras 3 e 4). Utilizando-se das ferramentas do software foram calculadas a área total urbana do município e das áreas verdes. Através da visualização das imagens foi possível a avaliação de cada área quanto ao estado de conservação e uso.

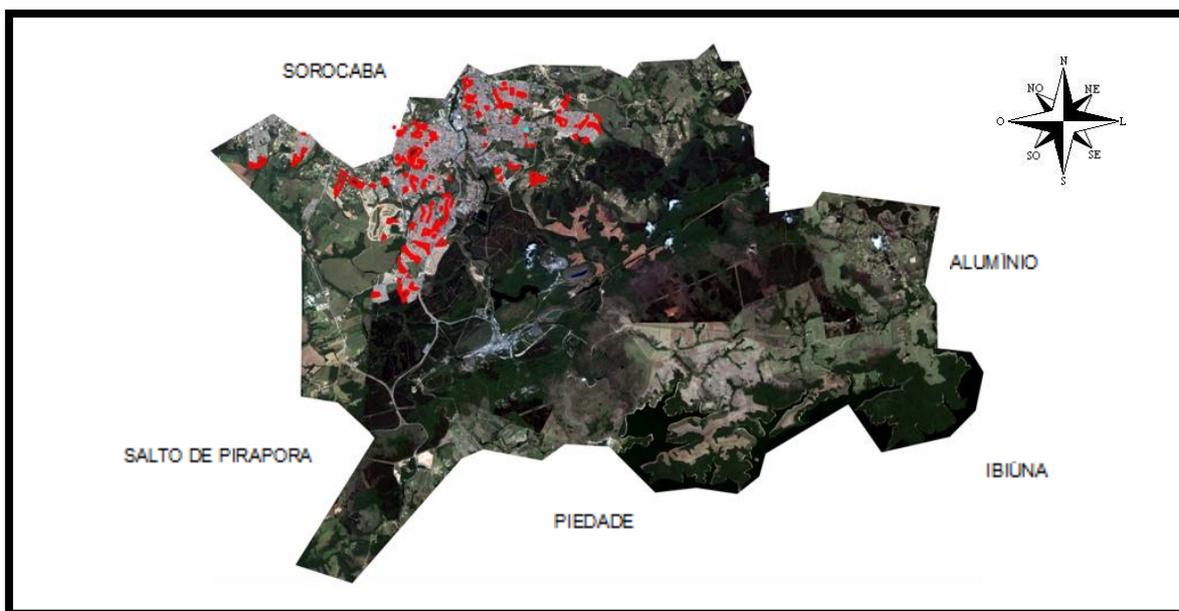


Figura 3. Imagem com a localização (em vermelho) das áreas verdes no território do município de Votorantim. Fonte: Worldview-2, 2010

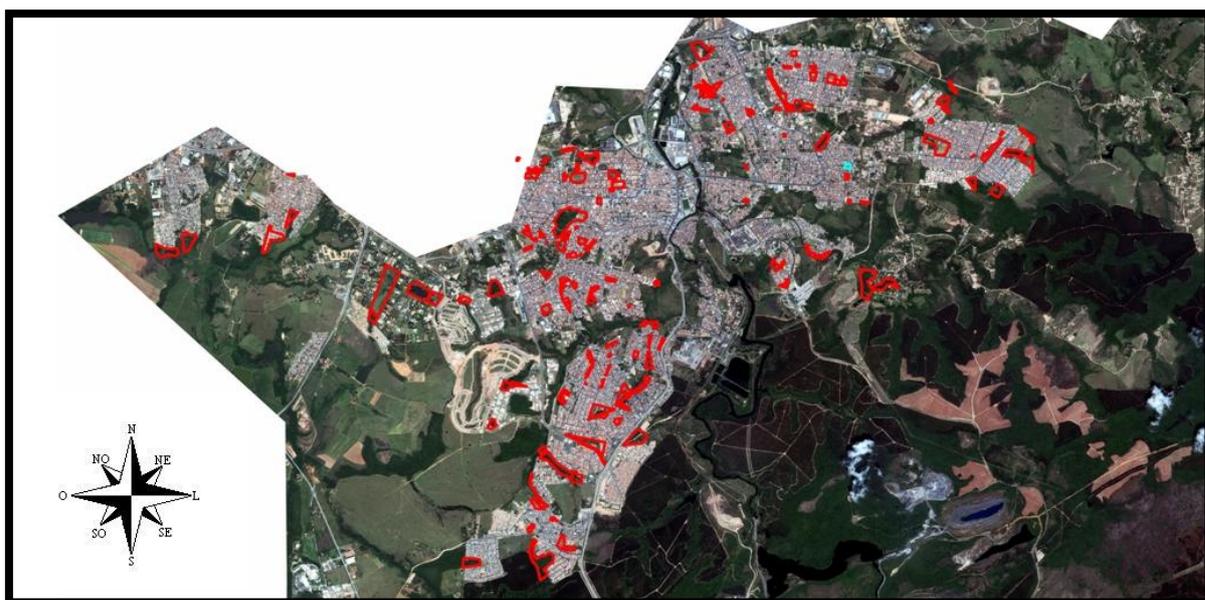


Figura 4. Imagem com a localização (em vermelho) das áreas verdes na zona urbana do município de Votorantim. Fonte: Worldview-2, 2010

Foram observadas 160 áreas verdes no Município, com um total de 1.180.443m² ou 118ha. Desse total, 27 têm áreas menores de 1.000 m² (0,1ha) e serão desprezadas neste estudo, pois por suas reduzidas dimensões se pode concluir que não poderiam cumprir com as funções de conservação e recreação típicas de áreas verdes, como podemos observar na Figura 5. A melhor destinação para essas áreas seria transformá-las em pequenas praças ou jardins. Muitas já foram urbanizadas.



Figura 5. Imagem de área verde com menos de 0,1ha situada entre as ruas Egino Terciani e Maria Modenese Modena. Fonte: Elzo Savella, 2013

Considerando as áreas com dimensões acima de 0,1ha se obtêm um total de 133 áreas verdes. A Tabela 2 nos mostra a quantidade de áreas verdes por faixa de área, permitindo avaliar a disponibilidade dessas áreas pelas suas dimensões. Foram consideradas todas as áreas, independente de seu estado de conservação ou destinação atual. Mais adiante veremos a sua classificação quanto a conservação e uso.

Tabela 2. Quantidade e total de áreas verdes por faixas de dimensões.

Áreas	Quantidade	Total em m2
Menos de 0,1 ha	27	10.713
De 0,1 até 0,2 ha	31	36.819
Mais de 0,2 até 0,5 ha	41	132.927
Mais de 0,5 até 1 ha	28	198.008
Mais de 1 ha	33	801.976
Total	160	1.180.443

Para classificação específica para este estudo, as áreas verdes foram divididas em nove categorias usando-se critérios de avaliação de conservação e de uso atual:

Parque urbano – área vegetada, protegida, contendo instalações para atividades educativas, recreação e lazer;

Recreação e lazer – área vegetada e com equipamentos de recreação e lazer;

Vegetação nativa – área sem uso e com a vegetação conservada ou em estado de regeneração;

Reflorestada – área recuperada com ações de reflorestamento com espécies nativas;

Espaço sem vegetação – área desvegetada mas sem uso e livre de ocupação;

Destinação alterada – área urbanizada com ou sem regularização fundiária; implantação de praças ou próprios públicos;

Ocupada parcialmente – apenas parte da área foi ocupada, restando área útil para os fins originais;

Ocupada – área ocupada por assentamentos precários.

Tabela 3. Classificação das áreas verdes quanto a conservação e uso.

Conservação e uso	Quantidade	Área em m2
Parque urbano	01	66.899
Recreação e lazer	01	20.643
Vegetação nativa	40	490.958
Reflorestada	05	40.924
Espaço sem vegetação	33	217.910
Destinação alterada	36	153.659
Ocupada parcialmente	06	116.823
Ocupada	11	61.914
Total	133	1.169.730

Obs: Das áreas que compõem as 20 áreas que foram ocupadas, 3 delas já entraram na classificação conforme nova destinação. As área do Jardim Morumbi já foi incluída como "destinação alterada" e as Jardim Archilla e Promorar como "reflorestadas" respectivamente.

Analisando a Tabela 3 podemos observar que apenas 2 áreas (7,5% da área total) tiveram a destinação para a qual são reservadas as áreas verdes, como as áreas que podemos observar nas Figuras 7 e 8; 40 (42% da área total) ainda estão conservadas cumprindo sua função ambiental (Figura 9), porém vulneráveis à ações degradadoras; 5 (3,5%) foram recuperadas ambientalmente com reflorestamentos (Figura 10); 33 (18,5%) estão degradadas pela remoção da vegetação, mas ainda podem ser recuperadas (Figura 11); 36 (12%) já foram descaracterizadas com urbanização (parcelamento do solo, praças ou prédios públicos como podemos ver na Figura 12); 6 (10%) estão ocupadas parcialmente podendo ainda ser utilizadas para suas funções originais (Figura 13); e 11 (6,5%) estão ocupadas por assentamentos precários devendo passar por avaliação para destinação de urbanização ou recuperação ambiental (Figura 14). Na Figura 6 podemos visualizar esses percentuais.

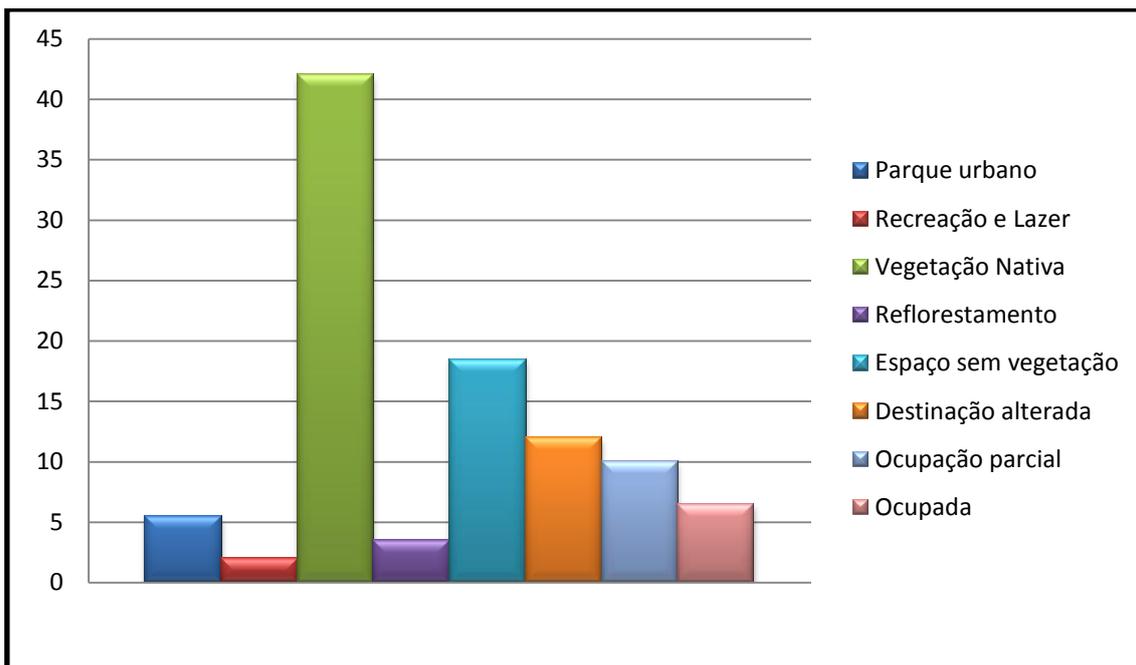


Figura 6. Gráfico dos percentuais de destinação e uso das áreas verdes.



Figura 7. Vista de área verde com 6 ha situada no bairro Parque Bela Vista transformada em parque urbano. Fonte: Elzo Savella, 2013



Figura 8. Vista de área verde com a função de recreação e lazer situada entre a rua Servina C. Luvison e av. Isabel F. Coelho. Fonte: Elzo Savella, 2013.



Figura 9. Vista de área verde com vegetação nativa conservada situada na rua Antonio Vieira de Barros, Jardim Europa. Fonte: Elzo Savella, 2013.



Figura 10. Vista de área verde reflorestada situada na rua Zilda Tescaro Sbrana, Parque São João. Fonte: Elzo Savella, 2013.



Figura 11. Área verde sem vegetação arbórea situada na rua Antonieta Correa dos Santos, Jardim Paraíso. Fonte: Elzo Savella, 2013.



Figura 12. Área verde com destinação alterada com construção de creche e praça situada na av. Isabel F. Coelho, Vila Garcia. Fonte: Elzo Savella, 2013.



Figura 13. Área verde ocupada parcialmente situada na rua Bertilia Laureano, Jardim São Lucas. Fonte: Elzo Savella, 2013.



Figura 14. Área verde ocupada situada na rua Caetano Correa da Silva, Jardim Serrano. Fonte: Elzo Savella, 2013.

2. A QUESTÃO HABITACIONAL

2.1. A questão habitacional e as políticas públicas

O problema habitacional é crônico em nosso país, que em toda sua história conviveu com grandes déficits habitacionais. Segundo a Fundação João Pinheiro (2011) em 2008 o déficit habitacional estimado no Brasil correspondia a 5.546 milhões de domicílios, dos quais 4.629 milhões, ou 83,5%, estavam localizados nas áreas urbanas, e a concentração desse déficit nas famílias com renda de até três salários mínimos era de 89,6%. Outras metodologias apresentam outros números, como a baseada na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad-IBGE) e divulgada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que apresenta um déficit de 5,4 milhões em 2011 (IPEA, 2013).

A habitação é um direito básico da cidadania, juntamente com saúde, educação, trabalho, lazer, segurança, que são os elementos fundamentais para que indivíduos, famílias e grupos sociais possam fazer suas escolhas e desenvolver suas potencialidades. A Constituição Federal de 1988 em seu art. 23 estabelece que é dever do estado “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. (BRASIL, 1988). Porém não se pode entender por moradia apenas um teto sobre a cabeça dos indivíduos. Na Habitat II, Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, se estabeleceu que:

“Uma moradia adequada também significa privacidade adequada, espaço adequado, acesso físico, segurança adequada, estabilidade e durabilidade estrutural, iluminação, aquecimento e ventilação adequados, infra-estrutura básica adequada, como abastecimento de água e facilidades sanitárias e de coleta de lixo; qualidade ambiental saudável e adequada; localização adequada e acessível em relação ao trabalho e facilidades básicas, tudo em um custo razoável.” (ONU, 1996, s/p.)

No Brasil, a crise habitacional e a ausência ou pouca eficiência das políticas públicas habitacionais, sempre estiveram associadas ao modelo capitalista concentrador e excludente. Podemos atribuir, como veremos a seguir, o déficit habitacional, principalmente de moradias populares, como consequência de uma profunda desigualdade na distribuição de renda e pela produção e comercialização capitalista, que transforma a moradia em mercadoria de alto custo principalmente para a população de baixa renda.

No período da República Velha (1889-1930) a atuação do estado no setor habitacional, seja para construção de habitações ou regular o mercado de locação, foi mínima ou inexistente. Foi um período dominado pelo liberalismo, com o Estado privilegiando a iniciativa privada e não intervindo na questão habitacional. As ações estatais se limitavam ao controle das condições de insalubridade através da legislação sanitária e repressão policial. Para beneficiar ainda mais a produção privada haviam isenções fiscais que beneficiavam os proprietários de casas para locação (ROLNIK, 1981).

A ação do Estado era limitada a iniciativas sanitaristas e visavam unicamente evitar epidemias e amenizar as más condições de higiene, pois:

“Os locais com grande aglomeração humana, com pouca circulação de ar, com águas estagnadas e sem esgotamento e limpeza adequados se tornavam ideais para a propagação da cólera, peste, febre amarela, difteria, febre tifóide e tuberculose, epidemias que assustavam a classe dominante no início do século. Segundo sanitaristas daquela época, essas doenças seriam transmitidas pelo ar e não pelo contacto físico. Os cortiços, por abrigarem habitações com essas características de insalubridade tornavam-se, portanto, o alvo dessas políticas saneadoras na cidade. Sanear a cidade, naquele momento, significou erradicar os cortiços de onde os focos contagiosos poderiam se alastrar.” (GOMES, 2005, p.11)

O Estado no período liberal não assumia a responsabilidade de prover moradia e nem a sociedade da época entendia ser atribuição de estado essa função. Segundo Bonduki (1982) nesse período de consolidação das relações

de produção capitalistas e de mercado, a produção de moradias para trabalhadores era uma atividade exercida pela iniciativa privada com o objetivo de obter lucros ou rendimentos com a venda ou aluguel. Existia também o temor de que a intervenção do estado na construção de moradias pudesse afastar o capital privado desses empreendimentos. Já as indústrias, que começavam a se expandir nesse período, construíam vilas operárias com moradias com baixos aluguéis ou mesmo gratuitas para manter seus trabalhadores próximos do local de trabalho. Vale dizer que os baixos aluguéis eram compensados com baixos salários!

A revolução de 30 trouxe uma nova composição de equilíbrio entre setores da classe dominante. As elites oligárquicas e suas políticas conservadoras e arcaicas, assim como seu modelo agroexportador, perderam a hegemonia. A industrialização crescia, a economia se modernizava e novos setores sociais emergiam. A burguesia industrial, a classe média, militares e a classe operária, tinham novas demandas que as políticas econômicas e sociais não atendiam. O crescimento urbano e a demanda por habitação eram cada vez maiores nas cidades onde a industrialização se expandia. O Estado tem que entrar em cena:

“Sinteticamente, pode-se dizer que a revolução de 30 marcou um ponto de ruptura na forma de intervenção do Estado na economia e na regulamentação das relações capital/trabalho. A partir da destruição das regras do jogo que faziam do poder público um mero representante dos interesses da economia agro-exportadora, vai-se desenvolver, depois de 1930, um longo processo de criação das novas condições que passam a fazer das atividades urbano-industriais as centrais na nova economia” (OLIVEIRA, 1971).

A partir da Revolução de 30 o Estado passa a intervir de forma mais efetiva no processo de produção de moradias e no mercado de aluguel. Uma política habitacional com um programa de produção de moradias seria bem-vindo, pois a habitação sempre foi um dos principais problemas da classe trabalhadora, que tinha considerável parcela de seus salários consumida por

aluguéis. Para um governo preocupado com a reprodução da força de trabalho para abastecer a indústria, assim como, também, por seu populismo, se mostrar comprometido em melhorar as condições de vida dos menos favorecidos, seria o ideal. Mas não foi o que se viu:

“Não houve, efetivamente, a estruturação de uma estratégia para enfrentar o problema nem a efetiva delegação de poder a um órgão encarregado de coordenar a implementação de uma política habitacional em todos aspectos (regulamentação do mercado de locação, financiamento habitacional, gestão de empreendimentos e política fundiária). E, menos ainda, uma ação articulada entre vários órgãos e ministérios que de alguma maneira interferiram na questão.” (BONDUKI, 1994, p. 717)

O que mais resultou na produção de moradias em grande escala foi a criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) já na década de 30. Para Bonduki (1994) isso propiciou que uma imensa quantidade de recursos financeiros que não tinham aplicação imediata, pois eram reservados para pensões e aposentadorias, pudessem ser investidos na produção de moradias. Mas as carteiras eram uma função secundária dos IAPs, que tinham como objetivo garantir a aposentadoria e pensões de seus associados. Mas esse fato marca a efetiva intervenção do Estado na questão habitacional e na produção de moradias. Nesse momento os capitais privados devido ao congelamento dos aluguéis e nos crescentes investimentos na indústria, já não estavam mais se interessando pela construção de casas populares. Isso demonstrou que de fato a questão habitacional não seria resolvida pelo investimento privado, e sim pela intervenção estatal.

Já em 1946 foi criada a Fundação Casa Popular, podendo ser considerada a primeira política nacional de habitação. A Proposta da FCP era ampla, se propunha a financiar moradias, saneamento, material de construção, infra-estrutura e pessoal técnico. Entretanto, de acordo com dados do Ministério das Cidades (2013, s/p.), esta revelou-se “... ineficaz em decorrência da falta de recursos e das regras de financiamento estabelecidas, o que comprometeu o seu desempenho no atendimento da demanda, que ficou

restrito a alguns estados da Federação e com uma produção pouco significativa de unidades”. Mesmo assim de acordo com Bonduki (1994, p. 718), “representou o reconhecimento de que o Estado brasileiro tinha obrigação de enfrentar, através de uma intervenção direta, o grave problema da falta de moradias.”

Porém, a partir do final da década de 40 e década de 50, esses programas habitacionais entram em declínio. Com o fracasso da Fundação Casa Popular e os IAPs, como forma de garantirem o retorno de seus investimentos para garantia de pagamento das pensões e aposentadorias, passaram a abandonar a construção de moradias populares e a atender setores médios da população, levando ao agravamento da crise habitacional. Nessa época surgem ou se desenvolvem:

“... novas “alternativas habitacionais” baseadas na redução significativa, ou mesmo na eliminação do pagamento regular e mensal de moradia: a favela e a casa própria auto-construída ou auto-empresada em loteamentos periféricos carentes de infra-estrutura urbana.” (BONDUKI, 1994, p.729)

Em 1961, o efêmero Plano de Assistência Habitacional, oferecia financiamentos para trabalhadores com prestação máxima de 20% do salário mínimo e exigia tempo de residência e estabilidade no emprego, condições que excluía segmentos da população de baixa renda e sem moradia (CURITIBA, 2008).

Em 1963, ainda no regime democrático, pesquisadores de universidades, urbanistas, políticos e lideranças populares realizaram o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, patrocinado pelo IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil, em Petrópolis/RJ. Dentro de um contexto de mobilização da sociedade civil com debates sobre reformas sociais, iniciou a discussão de fontes de recursos para habitação e planos de habitação diante da problemática das cidades que apresentavam crescimento vertiginoso. Desse seminário saíram as bases para a criação do SERFHAU – Serviço Federal de

Habitação e Urbanismo em 1964, já com a grande mudança de contexto do golpe militar; criação do SFH – Sistema Financeiro de Habitação responsável pela orientação técnica aos municípios para a elaboração de seus planos diretores e políticas habitacionais; o BNH – Banco Nacional de Habitação, responsável pelo financiamento da construção habitacional de baixa renda no país, através da gestão do FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (PEREIRA, 2010).

A partir de 1964, já sob regime militar, com o SERFHAU, SFH E BNH, e apesar das deformações das propostas do seminário de 1963, o que é próprio dos regimes autoritários, podemos afirmar que o Brasil passou a ter de fato uma Política Nacional de Habitação. Essa política, que teve o BNH como principal instrumento, deixou marcas importantes na estrutura institucional e na concepção dominante de política habitacional nos anos que se seguiram. O sistema se estruturou com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), constituído pela poupança compulsória de todos os assalariados mais os recursos da poupança voluntária.

Entretanto apesar desse modelo ter contribuído significativamente para o desenvolvimento habitacional e ter gerado uma grande produção de moradias, não foi suficiente para atender as necessidades do acelerado processo de urbanização do período.

“A política desenvolvida pelo BNH também revelou-se incapaz de atender os setores mais carentes (a faixa de população de renda até 3 salários mínimos), além de ter sido responsável por uma brutal remoção de população favelada para conjuntos mal equipados na periferia da cidade, com graves conseqüências sociais. Os investimentos sociais do BNH, no entanto tiveram algum impacto quantitativo sobre a população na faixa de 3 a 10 salários mínimos e sobre a ampliação da oferta de serviços de saneamento básico, principalmente de abastecimento de água, o que contribuiu para reduzir, relativamente, as desigualdades espaciais nas cidades.” (CARDOSO, 2000, p.04)

Com o fracasso desse modelo, o BNH acabou sendo extinto em 1986 e foi substituído pela Caixa Econômica Federal como agente financeiro do SFH.

No período de 1990 a 2002 pouco se evoluiu em termos de políticas públicas para habitação. Digno de registro nesse período foi a criação da Carta de Crédito individual e associativa com recursos do FGTS, mas que não teve muito impacto no déficit habitacional.

Em 2000 o Instituto Cidadania (2000) apresenta o Projeto Moradia, uma ampla proposta de política urbana e habitacional que serviria de base para programas do governo que se iniciaria em 2003, como a Nova Política Nacional de Habitação, o Sistema Nacional de Habitação até o Programa Minha Casa Minha Vida. Propunha que o financiamento de moradias para a classe média passasse a ser atendido com recursos do SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo e do Sistema Financeiro Imobiliário. Assim os recursos do FGTS estariam liberados para o financiamento da população de baixa renda até a faixa de 3 salários mínimos.

A partir do ano de 2005 o quadro das políticas habitacionais mudou significativamente. Depois de um processo participativo nos anos de 2003 e 2004, com a realização de conferências municipais e estaduais que culminaram na Conferência Nacional das Cidades, foi editada a Lei 11.124/05 que estabeleceu uma nova Política de Habitação e criou o Sistema Nacional de Habitação com dois subsistemas: o de habitação de mercado e o de interesse social. Estabeleceu também uma série de instrumentos para a implementação da nova política, como o Plano Nacional de Habitação - PlanHab, que é um planejamento de longo prazo para o setor habitacional com o objetivo de universalizar o acesso à moradia digna; o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS com o objetivo implementar programas para o acesso à moradia para a população de baixa renda; o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS com recursos da União, do FAS – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social e outras dotações, para os programas de Urbanização de Assentamentos Subnormais e de Habitação de Interesse Social (BRASIL, 2005).

O SNHIS se articula em diversos níveis e entes como o Ministério das Cidades, o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse

Social, a Caixa Econômica Federal (agente operador do FNHIS), o Conselho das Cidades, conselhos dos estados e municípios, órgãos integrantes da Administração Pública federal, estadual e municipal, fundações, sindicatos, cooperativas, associações e agentes financeiros. Os municípios devem elaborar o seu Plano Local de Habitação de Interesse Social.

Após a crise financeira internacional de 2008, o Governo Federal, com o objetivo de estimular ainda mais o setor da construção civil, lança o Programa Minha Casa Minha Vida. Com uma meta de construção de 1 milhão de casas, o PMCMV atende duas faixas de renda: as famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00 com recurso do FGTS e famílias com renda de até R\$ 1.600,00 com recursos do FAR – Fundo de Arrendamento Residencial (BRASIL, 2013).

Podemos concluir que, desde o ano de 2005, o país tem efetivamente uma Política de Habitação que busca equilibrar o desenvolvimento econômico, através de estímulos ao setor da construção civil e geração de empregos, se propõe a atender as demandas da sociedade por moradias, através de financiamentos aos setores médios e aos de baixa renda, e visa a inclusão social, atendendo a população de mais baixa renda com subsídios e regularização de assentamentos precários através das construções de habitações de interesse social. Somente uma avaliação futura de números e índices do setor de habitação, que demonstrem uma significativa redução do déficit habitacional no país, poderá comprovar a efetividade dessa Política.

2.2. Regularização fundiária e função social

Segundo o IBGE (2013) da totalidade dos domicílios do Brasil, 27,3% estão em desacordo, ou seja, em condição de irregularidade fundiária. Isso representa aproximadamente 12 milhões de moradias de um total de quase 45 milhões. Por outro lado, segundo a Fundação João Pinheiro (2011), o déficit habitacional em 2008 era de 5,5 milhões de moradias. No que concerne à condição social das famílias sem moradia adequada, 89,6% sobrevivem com menos de três salários mínimos.

Outro dado importante da questão é que um elevado percentual das moradias de baixa renda localiza-se em áreas de domínio do poder público, basicamente áreas institucionais, áreas verdes ou mesmo APPs (áreas de preservação permanente) que se encontravam em estado ocioso ou de abandono. Segundo Cardoso (2010, p.15):

“Este é o retrato das nossas cidades: a cidade informal, onde se multiplicam os aglomerados humanos precários (bairros, favelas, loteamentos clandestinos, cortiços), abrigando a maior parte da população urbana, em permanente conflito com a retenção especulativa da propriedade (imóveis vazios, abandonados, lacrados a espera de valorização imobiliária derivada dos investimentos públicos) e as ilhas de cidade formal (bairros nobres, urbanizados, arborizados, parques industriais, tecnológicos e de serviços). (...) No Brasil, a informalidade é regra e não exceção na ocupação da terra urbana, seja nas grandes ou nas médias e pequenas, as cidades brasileiras crescem reproduzindo o padrão excludente em que a periferia incha e os centros urbanos se esvaziam.”

Para Rolnik (2007) não é exceção a informalidade na ocupação da área urbana. Independentemente do porte da cidade, a realidade se assemelha em todos os municípios, constatando um crescimento absurdo das periferias e um relativo esvaziamento nas regiões centrais.

Concomitante a esse processo de crescimento desordenado, Maricato (2008) afirma que o mercado imobiliário direciona sua atividade a apenas 40% da população de maior poder aquisitivo. Ainda segundo a mesma autora (2000, p. 165) “a gestão urbana e os investimentos públicos aprofundam a concentração de renda e a desigualdade.” Essa situação gera o que podemos classificar como uma negação de princípios constitucionais básicos a uma significativa parcela da sociedade cujos rendimentos não permitem pagar por uma moradia digna.

Diante dessa exclusão urbana que gera uma sequência interminável de enfermidades sociais, com reflexos diários na vida cotidiana das pessoas,

inicia-se, para Frugoli (2013) uma luta por cidades economicamente equilibradas, com diferenças sociais aceitáveis e com viés sustentável. Assim, encontra-se na origem da discussão a reformulação de políticas que visem ao desenvolvimento urbano adequado.

Antes da Constituição de 1988 as questões urbana e ambiental não tinham uma abordagem constitucional que favorecesse políticas públicas de desenvolvimento urbano.

Na esteira da discussão sobre a temática, o capítulo sobre a Política Urbana (arts. 182 e 183), que veio a compor a Carta Magna, inaugurou um novo regime jurídico da propriedade urbana no Brasil ao prever no art. 182, §2º, que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (BRASIL, 1988, s/p.). Maricato (1988, p.01) defende que o artigo 183 é “o único da emenda popular constitucional de reforma urbana a ser incluído no projeto de Constituição com redação próxima da intenção da emenda”. O referido artigo versa sobre usucapião e concessão de uso de áreas públicas.

A Constituição de 1988 determinou novos contornos para o direito de propriedade. O direito de propriedade e sua função social foram incluídos entre os direitos fundamentais. Segundo Meirelles (2000, p.26) “evoluímos, assim da propriedade-direito para a propriedade-função.”

Com o objetivo de promover a junção entre o interesse público e o social a Constituição Federal de 1988 passa a reconhecer a utilização de imóveis públicos para fins de moradia popular. Essa alteração drástica na definição de propriedade é um avanço no sentido de promover uma reforma social que diminua consideravelmente as desigualdades sociais no país. Frente à omissão do Estado, a legislação vem assegurar a função social do patrimônio público e garantir, de certo modo, o direito à moradia. Para Castro (2001, p. 92):

“Essa nova “leitura” da posse como função social da propriedade não é um direito teórico, oponível ao Estado, mas reconhecimento de um

direito individual que nasce com a posse útil do imóvel urbano pela habitação e que acontece no âmbito das relações privadas e de interesse social da propriedade urbana.”

Grau (1997) defende que a reestruturação legal a partir da Constituição de 1988 promoveu um olhar mais condescendente às mazelas sociais que se originaram devido à ausência de políticas públicas eficazes. Nesse ínterim, abriram-se espaço aos movimentos sociais, os quais se firmariam como porta-vozes de reivindicações que pudessem garantir os direitos fundamentais das classes menos favorecidas. No tocante específico a ocupação irregular de moradias, urge medidas diretas e imprescindíveis, uma vez a problemática tocar a questões socioeconômicas, urbanísticas e, sobretudo, ambientais.

Na sequência dos debates relativos ao tema, o Estatuto das Cidades veio complementar a legislação e evidenciar que o planejamento urbano se faz indispensável uma vez que o acelerado crescimento das cidades provoca inevitavelmente problemas de natureza habitacional. Assim, criaram-se o Conselho Nacional das Cidades, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e diversas Conferências em nível municipal, estadual e nacional. Tudo com o propósito de definir diretrizes que pudessem sanar, diminuir drasticamente os problemas relativos à urbanização.

Lefevre (2001) discorre afirmando que esse exercício legal determina um novo pensamento sobre a relação entre o público e o privado, obrigando o agente público a moldar novas definições sobre a propriedade privada, o direito à habitação e o papel do Estado como propulsor e garantidor de uma política que atenda a essas necessidades básicas da maioria da população. Diante dessa conjuntura, faz-se necessária não só uma reformulação sobre a propriedade, considerando sua função social, mas uma nova conceituação sobre propriedade pública, a qual muitas vezes na realidade trata-se de uma propriedade de interesse coletivo, pois, somente o domínio por parte do poder público nem sempre garante sua função social, dependendo de políticas públicas direcionadas para se alcançar esse fim.

A partir da nova conceituação de regularização fundiária como pilar da política nacional de desenvolvimento urbano, passou-se, a partir de 2001 com o Estatuto da Cidade, a considerar a plena eficácia dos princípios norteadores da função social da propriedade, no que toca às áreas ocupadas de maneira informal pela população menos favorecida economicamente. A posse sobre a propriedade encerra com o reconhecimento do direito à moradia para famílias de baixa renda.

Essas teses consistem, portanto, de direito constitucional (artigo 183 da CF) que, não se cumprindo, viola inteiramente a ordem econômica e social, principalmente no que concerne à função social da propriedade. Com isso, é relevante analisar as implicações da concessão de uso especial para fins de moradia nos distintos bens públicos, muito embora haja controvérsias em sua interpretação apesar de sua regulamentação.

Os novos instrumentos da política urbana garantem o direito fundamental à moradia aos ocupantes de áreas públicas e privadas como forma de realização da função social destes imóveis. Segundo Saule Jr. e Rolnik (2001, p. 05):

“[...] um conjunto de novos instrumentos urbanísticos voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal.”

Mattos (2006) defende que o Estado deve viabilizar a efetiva função social dos imóveis públicos como maneira de se combater a exclusão social de uma grande parcela da sociedade brasileira. Considerando que as políticas públicas do passado contribuíram sobremodo para a concentração de riquezas e para uma estrutura fundiária díspar, cabe, hoje, ao Estado reverter esse

quadro secular de injustiça que culminou com uma sociedade enferma e não acolhedora.

O objetivo principal da discussão é encontrar os meandros para que o poder público corrija as distorções fundiárias e urbanísticas e viabilize uma reestruturação sócio-territorial que envolve milhões de famílias de baixa renda. Através dessa reformulação, evitar o crescimento desordenado das cidades, impedindo ou reduzindo a números insignificantes os alarmantes índices de violência que, sabidamente, é subproduto da exclusão e da negativa de direitos fundamentais à maioria da população.

Mas é importante lembrar que:

“Nos casos de conflitos entre preservação ambiental e a questão habitacional, a preservação ambiental ainda se impõe. A legislação ambiental é mais avançada e mais objetiva, enquanto a legislação urbanística de cunho social é mais recente. O direito à moradia, além de mais subjetivo, não está explícito na legislação urbanística; sua defesa é, portanto, sempre mais complexa. Não há uma conexão clara entre as normas técnicas de organização e utilização do espaço e o direito à moradia.” (ÁVILA, 2009, p.104)

Concluimos, conforme Rocha (2005), que os instrumentos jurídicos de regularização fundiária e planejamento urbano, relatados em todo corpo da legislação brasileira, apresentam consideráveis avanços na democratização do acesso à propriedade pública à população de renda inferior. Isso se dá porque o ordenamento jurídico reconhece a necessidade de uma gestão mais democrática no que se refere à gestão das políticas urbanas. Assim sendo, para a efetiva aplicabilidade, alguns desafios devem ser superados, sendo eles: superação da alienação como único instrumento de gestão territorial, efetiva gestão democrática dos bens públicos, a regularização fundiária como elemento principal da política econômica e social, mudança de modelo da gestão dos bens públicos e superação da dicotomia entre público e privado.

2.3. A regularização fundiária na legislação federal, estadual e municipal

A regularização fundiária urbana está diretamente relacionada ao direito à moradia, um dos direitos sociais previstos no art. 6º juntamente a função social da propriedade prevista no inciso XXIII do art. 5º da Constituição Federal (CF) (BRASIL, 1988) que orientam a interpretação do art. 182 da CF (BRASIL, 1988), onde se definem as diretrizes gerais da Política Urbana no território nacional:

“Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

§1º o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades de mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às suas exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (...)”

A interpretação dos artigos citados permitem concluir que o direito à moradia é fundamental na definição da função social da propriedade e que a função social da propriedade é definida quando aplicados os requisitos necessários a ordenação da cidade conforme regulamentados no plano diretor, portanto competência do Município.

Já a Lei nº 10.257 de 10.07.2001, Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que pode ser considerada a lei a que se refere o art. 182 da CF, estabelece em seu art. 2º, XIV, a regularização fundiária como fundamental para o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, e em seu art. 4º define a regularização fundiária como instrumento da Política Urbana.

A medida provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001 (BRASIL, 2001 b), ainda em vigor por força do art. 2º da Emenda Constitucional nº 32 de 11 de

setembro de 2001, dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o art. 183 da CF:

“Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.”

A lei federal 6.766 de 19 de dezembro de 1979 (BRASIL, 1979), que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, em seu art. 4º, atribui ao município a competência para fixação, em loteamentos, as áreas destinadas à circulação, implantação de equipamentos urbanos ou comunitários, os espaços livres de uso público, com base na proporcionalidade da densidade de ocupação prevista no plano diretor, ou aprovada em lei municipal. Já quanto à regularização de áreas reservadas ao uso público e ocupadas por população de baixa renda, a mesma lei permite somente a alteração parcial do projeto de parcelamento do solo:

“Art. 52. Na regularização fundiária de assentamentos consolidados anteriormente à publicação desta Lei, o Município poderá autorizar a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano.”

Mais recente é a Lei federal 11.977 de 7 de julho de 2009 (BRASIL, 2009), onde a regularização fundiária tem tratamento mais detalhado. Em seu art. 46 diz:

“A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.”

Em seu artigo 48 define regularização fundiária de interesse social como “regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda”, e define assentamentos irregulares como “ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia”.

A Constituição do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 1989), em seu art. 180, inciso VII §§ 1º e 2º atende no âmbito estadual ao disposto nos artigos 182 e 183 da CF:

“**Artigo 180** - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

(...)

VII - as áreas definidas em projetos de loteamento como áreas verdes ou institucionais não poderão ter sua destinação, fim e objetivos originais alterados, exceto quando a alteração da destinação tiver como finalidade a regularização de:

- a) loteamentos, cujas áreas verdes ou institucionais estejam total ou parcialmente ocupadas por núcleos habitacionais de interesse social, destinados à população de baixa renda e cuja situação esteja consolidada;
- b) equipamentos públicos implantados com uso diverso da destinação,

fim e objetivos originariamente previstos quando da aprovação do loteamento.

§1º - As exceções contempladas nas alíneas "a" e "b" do inciso VII deste artigo serão admitidas desde que a situação das áreas objeto de regularização esteja consolidada até dezembro de 2004, e mediante a realização de compensação, que se dará com a disponibilização de outras áreas livres ou que contenham equipamentos públicos já implantados nas proximidades das áreas objeto de compensação.

§2º - A compensação de que trata o parágrafo anterior poderá ser dispensada, por ato fundamentado da autoridade competente, desde que nas proximidades já existam outras áreas com as mesmas finalidades que atendam as necessidades da população local.”

No Município de Votorantim, a Lei Orgânica Municipal (VOTORANTIM, 1988) em seu art. 176, assim como a Lei Municipal 1.907 (VOTORANTIM, 2006) de 10.10.2006 (Plano Diretor) em seu art. 32, tratam da regularização fundiária, porém remetendo o assunto para regulamentação específica. Essa regulamentação das questões fundiárias em áreas públicas no âmbito municipal aconteceu com a promulgação da Lei 1.957 de 19.12.2007 (VOTORANTIM, 2007).

A Lei Municipal 1.957, fundamentada na MP 2.220, autoriza o Poder Público Municipal a conceder uso especial para fins de moradia de frações de áreas públicas municipais a seus ocupantes, desde que, em 31.12.2004, estes já ocupassem a área por mais de cinco anos e com a condição de que não fossem proprietários ou concessionários de outro imóvel urbano ou rural. Outra condição é que a área objeto da concessão não poderia ser superior a 250m². A referida lei prevê também a possibilidade de remoção e reassentamento por motivos de segurança, ambientais ou de interesse coletivo. Mas a grande diferença dessa legislação municipal com a federal, é que a municipal propõe além da regularização fundiária a urbanística, ou seja, além da concessão de uso da área, a intervenção urbanística para garantir condições de moradia digna com a substituição das sub-habitações por casas de alvenaria e toda a infra-estrutura urbana.

No estudo de caso que apresentaremos no Capítulo IV deste trabalho, veremos que o Ministério Público contestou a concessão de uso da área fundamentado no art. 180 da Constituição do Estado de São Paulo que na época do anúncio da urbanização da área não permitia a alteração da destinação de uso. A Emenda Constitucional nº 23, de 31.01.2007, flexibilizou, ainda que parcialmente, esse dispositivo, suprimindo a vedação da concessão, mas exigindo a compensação com outra área.

Segundo o secretário de negócios jurídicos do município de Votorantim em 2012, Sr. João Carlos Xavier de Almeida, as áreas públicas ocupadas por população de baixa renda, em Votorantim, são constituídas, em quase sua totalidade de áreas verdes e institucionais oriundas de loteamentos, portanto temos um conflito com a Constituição do Estado de São Paulo que veda a alteração da destinação, fim e objetivos originais das áreas verdes ou institucionais, salvo as exceções das alíneas “a” (regularização de núcleos habitacionais de interesse social, destinado à população de baixa renda) e “b” (equipamentos públicos implantados com uso diverso da destinação) do inc. VII, desde que observados os §§ 1º (desde que o núcleo se encontrasse consolidado em 31.12.2004) e 2º (mediante compensação urbanística do concedente), tudo do art. 180.

A alegação do departamento jurídico da Prefeitura de Votorantim junto ao Inquérito Civil instaurado pelo Ministério Público local é quanto a inconstitucionalidade do art. 180 da Constituição do Estado de São Paulo, pois o art. 182 da CF define a competência privativa do Município para legislar sobre o plano diretor e estabelece este como o instrumento legal apto a estabelecer os parâmetros necessários à configuração da função social da propriedade, com base nas diretrizes fixadas na Lei Federal, neste caso, como já vimos, a Lei 10.257, de 10.07.2001, conhecida como “Estatuto da Cidade”. Além disso o art. 30 da CF, estabelece que compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e promover o adequado planejamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Quanto a competência concorrente entre os entes federados para legislar sobre direito urbanístico, previsto no art. 24 da CF, o secretário expõe os motivos da contestação:

“...tal situação infere na competência da União para normas gerais (§ 1º) sem exclusão da competência suplementar dos Estados neste caso (§ 2). De resto, afora a competência específica dos Estados para a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões no § 3º do art. 25 da CF (matéria urbanística), temos a regra do § 1º do mesmo dispositivo, que reserva aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas pela CF.”

Portanto, pelo fato das normas urbanísticas específicas de interesse local e regulamentadas no plano diretor, serem de competência exclusiva dos municípios (art. 30, I e VIII e dos §§ 1º e 2º, art. 182 da CF), concluí-se que essa matéria regida pelo art. 24 § 2º, ou seja, o Estado não pode dispor sobre a afetação de áreas municipais.

Ainda segundo o secretário de negócios jurídicos da Prefeitura de Votorantim em 2012, fundamentado na Lei 6.766/79:

“Sendo o próprio município quem fixa, em dado momento e em peculiares circunstâncias, quais as áreas necessárias a implantação de equipamentos comunitário e reservadas como espaços de uso público, estabelecendo seus locais dimensões e destinação (uso), com base em parâmetros técnicos fixados em lei municipal, a ele próprio, e só a ele, cabe diante de novas situações decorrentes da dinâmica da urbe, quando tecnicamente indicado e viável, dar nova destinação às áreas públicas adquiridas compulsoriamente em razão do registro do loteamento, ou seja, a Constituição Estadual não pode dispor sobre a afetação de bens públicos municipais, principalmente nestes casos, pois, além de usurpar competência municipal, estaria impedindo o município de dar cumprimento à função social da sua própria propriedade urbana em desrespeito à ordem constitucional.”

Diante dos institutos legais aqui apresentados pode-se observar que a competência concorrente entre os entes federados para legislar sobre a questão fundiária urbana acabou gerando conflitos de interpretação, como

exemplo as divergências entre o Ministério Público e a Prefeitura Municipal de Votorantim. Porém fica clara a maior importância social das áreas públicas quando comprometidas com a questão da moradia, cabendo ao município a regulamentação final da questão com observância das legislações federal e estadual.

2.4. Espaço e território

Para que possamos melhor entender o fenômeno das ocupações das áreas verdes e o que ele representa, precisamos primeiro definir os resultados dessas ocupações, no que resultam as transformações desses espaços agora ocupados socialmente. A definição da nova configuração que se estabeleceu nessas áreas é fundamental para o planejamento de ações e soluções para o problema.

Podemos deduzir que esses espaços, antes sem uso e ocupados por vegetação, e agora ocupados por pessoas em busca de abrigo e moradia e que, nele se estabelecendo, estabeleceram também relações sociais se constituindo em comunidades, deixaram de ser simplesmente espaços e se transformaram em outra categoria a ser definida. Seriam espaços a serem desocupados ou seriam territórios?

Segundo Raffestin (1993, p. 143) espaço e território não são a mesma coisa:

“É essencial compreender bem que espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator “territorializa” o espaço.”

Raffestin (1993, p. 151) nos diz, ainda, que território:

“... não poderia ser nada mais que o produto dos atores sociais [...]. Há, portanto, um processo do território, quando se manifestam todas as espécies de relações de poder, que se traduzem por malhas, redes e centralidades cuja permanência é variável, mas que constituem invariáveis na qualidade de categorias obrigatórias”.

Ainda segundo Raffestin (1993) o território é formado por vários elementos, que são: tessituras (projeção de limites, expressa a área de exercício dos poderes), nós (expressam os locais de poder e representam a localização dos atores) e redes (“linhas” que ligam os territórios). Esses elementos formam as relações (hierárquicas) de ordem social, econômica, política ou cultural, e correspondem a superfícies, pontos e linhas do espaço. São os elementos que organizam o campo de ação dentro do território e deles se originam as relações de poder.

Outro conceito que interessa ao nosso caso é o conceito de multiterritorialidade, pois, como veremos adiante, estamos trabalhando com atores que são, em sua maioria, migrantes, excluídos de seus territórios de origem e em busca de novos territórios. Seriam simplesmente excluídos ou pertenceriam a outros territórios simultaneamente? A resposta a essa pergunta é importante para se respeitar a identidade desses atores, ou grupos a que pertencem, quando a alternativa é a realocação dessas populações.

Segundo Haesbaert (2010, p. 338) multiterritorialidades seriam novas modalidades de organização territorial:

“O que entendemos por multiterritorialidade é, assim, antes de tudo, a forma dominante, contemporânea ou ‘pós-moderna’, de reterritorialização, a que muitos atores, equivocadamente, denominam desterritorialização. Ela é consequência direta da predominância, [...], de relações sociais construídas através de territórios-rede, sobrepostos e descontínuos, e não mais de territórios-zona, que marcaram aquilo que podemos denominar modernidade clássica territorial-estatal. O que não quer dizer, em hipótese alguma, que essas formas mais antigas de território não continuem presentes, formando um amálgama complexo com as novas modalidades de organização territorial.”

Temos, então, novas formas de territorialidade, não apenas aquela relativa aos territórios-zona, contínuas ou em mosaicos, mas territórios descontínuos e que podem se sobrepor, portanto o indivíduo ou grupo social pode pertencer a vários territórios ao mesmo tempo. Isso nos possibilita:

“... acessar ou conectar diversos territórios, o que pode se dar tanto através de uma ‘mobilidade concreta’, no sentido de um deslocamento físico, quanto ‘virtual’, no sentido de acionar diferentes territorialidades mesmo sem deslocamento físico, como nas novas experiências espaço-temporais proporcionadas através do ciberespaço.” (HAESBAERT, 2010, p. 344).

Porém, ainda de acordo com Haesbaert (2010), a multiterritorialidade depende do contexto social, econômico, político e cultural em que estamos situados.

Um exemplo interessante, também citado por Haesbaert (2010), e que pode ser relacionado com o nosso caso de migrantes que deixaram seus estados e cidades de origem para se estabelecer em outras regiões. É o caso das diásporas que, na prática, são formas de multiterritorialidade através da dispersão espacial de pessoas que fazendo parte de grupos com forte identidade cultural, promoveram encontros entre diferentes culturas construindo uma nova territorialidade, que podemos denominar de território-rede.

Porém, como já foi dito anteriormente, a multiterritorialidade não é acessível plenamente a todos, depende de condições econômicas, sociais e culturais.

“Assim, enquanto uma elite globalizada tem a opção de escolher entre os territórios que melhor lhe aprouver, vivenciando efetivamente uma multiterritorialidade, outros, na base da pirâmide social, não tem sequer a opção do ‘primeiro’ território, o território como abrigo, fundamento mínimo de sua reprodução física cotidiana.” (HAESBAERT, 2010, p. 360).

Essas pessoas, que deixaram seus locais de origem em busca de melhores condições de vida e trabalho, acabam exercendo uma pressão habitacional e por serviços urbanos e, na falta de atendimento de suas demandas, acabam ocupando áreas verdes urbanas, áreas institucionais e até mesmo áreas particulares. São, na verdade, pessoas em busca de um novo território.

Outros aspectos importantes a serem levados em consideração devem ser os que dizem respeito a organização e participação da comunidade nas discussões de seus próprios destinos, ou seja, a organização deve ser incentivada para que a cidadania possa ser exercida, exercendo, assim, também o controle efetivo de seu próprio território.

“No caso das favelas, como nos demais, a possibilidade de se deter um controle significativo sobre o espaço vivido é, para uma coletividade, decisivo. Esse ‘significativo controle’ pode não ser tudo, se se considerá-lo à luz de escalas e exigências mais abrangentes, nem garante ele a plena autonomia e uma efetiva justiça social. Sem ele, porém, falta um requisito indispensável à transformação dos indivíduos em cidadãos e à mobilização por um genuíno desenvolvimento.” (SOUZA, 2007, p.151)

A questão que se coloca então é: como solucionar o problema das áreas verdes ocupadas e ao mesmo tempo os problemas habitacionais respeitando as características das comunidades que nelas estabeleceram seus novos territórios?

Somente um diagnóstico poderá definir que tipo de características tem cada comunidade, como se constituem esses territórios, que tipos de redes se formaram nesse território, e se existem multiterritorialidades. É necessário que saibamos se existem redes caracterizando territórios-rede, como por exemplo, relações estabelecidas a partir de laços familiares, religiosos, de origem, culturais, etc. Enfim, se existem territórios-rede e sentimentos de pertencimento a múltiplos territórios. Esse retrato se faz necessário para tomadas de decisão

quanto às soluções viáveis que respeitem as relações, as identidades e redes estabelecidas em função dos territórios. Não se pode simplesmente realocar esses moradores sem entender ou respeitar a sua territorialidade. Entender como esses moradores constroem sua territorialidade, como estão constituídos seus territórios, é fundamental para o acerto na formulação de políticas públicas sociais, ambientais e habitacionais.

3. ÁREAS VERDES OCUPADAS

3.1. Diagnóstico das áreas verdes ocupadas em Votorantim

Nos levantamentos preliminares realizados e confrontados com dados da Secretaria Municipal de Cidadania e Geração de Renda do Município de Votorantim, consta que, das 133 áreas verdes existentes no município, 20 foram ocupadas por submoradias. Apesar de essa realidade revelar a ausência de políticas públicas habitacionais e ambientais no município, ela não está isolada da realidade nacional.

O processo de intensa urbanização ocorrida no país durante o século XX foi desordenada e excludente. Cidades que tinham a indústria como principal atividade econômica se tornaram pólos de atração migratória. É o caso das cidades de Votorantim e Sorocaba, cidades industriais e integradas pela mesma malha urbana.

Em uma análise ainda mais macro, podemos dizer que esse fenômeno é decorrente da própria condição de dependência e nível de desenvolvimento do país, conforme Ferreira (2009, p.43):

“É bastante comum ouvirmos que a dramática situação em que estão as cidades brasileiras é uma decorrência natural do crescimento acelerado de suas metrópoles. É como se o caos urbano, as favelas, o transporte precário, a falta de saneamento, a violência, fossem características intrínsecas às cidades grandes, justificando a enorme dificuldade do Poder Público em resolver esses problemas e gerir a dinâmica da produção urbana.

Essa é, entretanto, uma visão ingênua. Ao contrário dos países industrializados, o grave desequilíbrio social que assola as cidades brasileiras – assim como outras metrópoles da periferia do capitalismo mundial – é resultante não da natureza da aglomeração urbana por si, mas sim da nossa condição de subdesenvolvimento.

Em outras palavras, as cidades brasileiras refletem, espacialmente e territorialmente, os graves desajustes históricos e estruturais da nossa sociedade que, como muitos autores já ressaltaram, estão

diretamente vinculados às formas peculiares da formação nacional dependente e do subdesenvolvimento.”

Por esse viés podemos dizer que a realização do direito a moradia depende de aspectos macro-econômicos, mas que isso não isenta os governos locais a instituírem políticas habitacionais que tenham como meta a solução do déficit habitacional e a proteção de áreas de interesse ambiental. Conforme determina o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), cabe ao município o adequado ordenamento territorial, com planejamento e controle do uso e ocupação do solo, devendo promover o desenvolvimento territorial com sustentabilidade. O município deve, então, formular políticas urbanas que garantam não só o desenvolvimento territorial, mas, também, as funções sociais da cidade, entre elas o direito e acesso à moradia. Quando isto não acontece, favorece ainda mais o agravamento dos problemas urbanos e habitacionais. Essa constatação pode ser observada em Santos e Carvalho (2013, p.02):

“A inexistência de alternativas legais de moradia para grande parte da nossa população mais pobre fez com que a ocupação irregular de terrenos públicos ou privados, tenha se tornado a forma principal de construção e estruturação das cidades brasileiras. Terrenos vazios e sem uso claramente definido e apropriado pela sociedade, principalmente nas zonas dotadas de infraestrutura urbana, são ocupados pela população carente, que exercem dessa forma, seu direito constitucional à moradia.”

Votorantim não ficou fora dessa realidade. Antigo distrito industrial da cidade de Sorocaba emancipou-se no ano de 1965. A partir de então passou por um processo de expansão urbana acelerada em virtude da oferta de empregos nas indústrias existentes no jovem município. Nesse momento o crescimento urbano ainda podia ser minimamente planejado devido à pequena dimensão urbana da cidade e da oferta de áreas para novos loteamentos. Mas as previsões para o futuro ficaram aquém da realidade como podemos ver em Mello (2000, p.01):

“Tornando-se autônomo em 1963 (era um distrito do vizinho município de Sorocaba), viveu com intensidade na década de 70 o “milagre brasileiro”, tendo exercido (e ainda exercendo) uma forte atração em função dos empregos gerados pelas indústrias, e como consequência o crescimento populacional sofreu uma explosão provocada pela migração. O primeiro Plano Diretor, elaborado em 1967, constatou uma população de 20.000 habitantes, e baseado nas taxas de crescimento populacional da época, estimou-se que em 1990 a população seria de 45.000 habitantes. As previsões ficaram muito aquém da realidade, uma vez que já segundo o censo do IBGE de 1980, a população era de 50.454 habitantes saltando para 80.728 habitantes segundo o censo de 1991.”

A partir da década de 1970 outro fenômeno muda essa realidade. Com a emancipação de seu principal distrito industrial, Sorocaba implantou políticas de atração de novas indústrias e criação de um novo distrito industrial. Concomitante a isso a economia do município de Votorantim, cuja principal atividade era a indústria têxtil, entra em crise juntamente com o setor têxtil nacional. Isso faz com que a cidade perca postos de trabalho, mas continue a oferecer terrenos e moradias a um custo menor que no vizinho município de Sorocaba. Então muitos trabalhadores atraídos pela criação de novos postos de trabalho no município vizinho acabam se instalando em Votorantim, que passa a ter um alto percentual de sua população ativa se deslocando diariamente para Sorocaba para trabalhar.

“O município de Votorantim tem sua explosão populacional na década de 70, quando alcançou a maior taxa de crescimento populacional da região: 6,96% a.a., superior, inclusive, a de Sorocaba. Votorantim configurou-se nos anos 70 como importante subcentro regional, chegando a registrar volume migratório intra-regional ligeiramente superior a Sorocaba: 7.390 migrantes e 7.181 migrantes, respectivamente.” (VOTORANTIM, 2011, p. 22)

Essa realidade só seria modificada a partir dos anos 1990 com a instalação de novas indústrias atraídas por políticas de incentivos promovidas pelo governo municipal. Porém o fluxo migratório permanece constante até os

dias de hoje, com um crescimento populacional de aproximadamente 10% a cada 4 anos, conforme podemos observar na Tabela 4:

Tabela 4. Evolução populacional do município de Votorantim

Ano do censo	1991	1996	2000	2007	2010
População	80.728	86.744	95.925	99.901	108.809

Fonte: IBGE, 2013

O surgimento das “áreas verdes ocupadas” se deu nesse contexto de desemprego na década de 1980 e novos fluxos migratórios na década de 1990. Pode-se dizer que o processo de favelização, em Votorantim aconteceu mais tardiamente, se comparado a outros municípios brasileiros (SOUZA, 2009). Isso devido ao histórico local de emancipação, expansão urbana, desaquecimento da economia, desemprego e retomada do desenvolvimento econômico, tudo num período de 30 anos (1970 a 2000).

Se nos primeiros momentos dos fluxos migratórios existia a oferta de terrenos ou moradias e a mão de obra era mais qualificada, a partir da década de 1980 e, principalmente de 1990, a mão de obra que a cidade recebia já era menos qualificada, conseqüentemente com potencial de renda menor, e já não existiam no município ofertas de casas e terrenos acessíveis a essas pessoas (SOUZA, 2009). Começa a ocorrer então a ocupação de áreas públicas e privadas e a formação das favelas locais chamadas de “áreas verdes”, assim denominadas por serem as áreas verdes as mais vulneráveis a essa ocupação. Essa constatação também é relatada por Mello (2000, p. 04):

“Tal crescimento populacional sem precedentes obviamente não foi acompanhado na mesma proporção de um planejamento e ação do poder público articulado no sentido de propiciar condições de vida adequadas à população, tendo surgido uma série de problemas, entre os quais destacamos a transformação de córregos e do rio Sorocaba em depositários de esgoto doméstico sem tratamento, grandes erosões dentro da área urbana, e talvez um dos problemas mais graves, que surgiu em função da atratividade da cidade como fonte de emprego (o que já não acontece): a ocupação de áreas públicas

(áreas institucionais e áreas verdes) pela população de baixa renda como alternativa de moradia.”

Segundo relatório da Secretaria de Cidadania e Geração de Renda do município a situação das áreas ocupadas relatada no **Estudo Socioeconômico e Geográfico das Áreas Públicas Municipais Ocupadas Irregularmente** (VOTORANTIM, 2001) e confrontada com levantamentos efetuados pela Secretaria de Meio Ambiente do município em 2011, a situação pouco se alterou devido ao cadastramento das famílias e a fiscalização para se evitar novas ocupações. No ano de 2012 encontramos as seguintes áreas ocupadas: 20 áreas verdes¹, 9 áreas institucionais, 2 áreas particulares desapropriadas pelo poder público e 1 área particular, com um total de 1.323 barracos e 1.388 famílias, conforme Tabela 5. Todos os moradores dessas áreas foram incluídos no programa de “desfavelamento” do Município denominado “Votorantim Sem Favelas”.

¹ Para efeito deste estudo estamos considerando 20 áreas ocupadas, porém até 2012, três delas já estavam com os projetos habitacionais implantados: Jardim Morumbi (urbanizada), Promorar e Jardim Archilla (moradores realocados).

Tabela 5. Áreas ocupadas no município de Votorantim.

ÁREA (DENOMINADA PELO BAIRRO)	Nº de BARRACOS	Nº de FAMÍLIAS	STATUS DA ÁREA
01– Jardim São Lucas	06	06	Área Verde
02 – Itapeva I	49	56	Área Verde
03 – Itapeva V	50	56	Área Verde
04 – Itapeva III	27	29	Área Institucional
05 – Itapeva IV	28	31	Área Institucional
06 – Itapeva II	20	21	Área Institucional
07 – Itapeva VI	279	279	Desapropriada
08 – Santos Dumont	41	43	Área Institucional
09 – Vila Domingues	18	18	Área Verde
10 – Vila Monteiro	13	13	Área Verde
*11 – Jardim Archilla	76	78	Área Verde
12 – Jardim Bandeirante	33	34	Área Institucional
13 – Vale do Sol	28	29	Área Verde
14 – Fornazari	01	01	Área Verde
15 – Vila Irineu	07	07	Área Verde
16 – Rio Acima	06	07	Área Institucional
*17 – Promorar	61	73	Área Verde
18 – Jardim Serrano I	65	65	Área Verde
19 – Jardim Serrano II	29	33	Área Verde

20 – Vila Santo Antonio	08	08	Área Institucional
*21 – Jardim Morumbi	29	33	Área Verde
22 – Parque Bela Vista I	34	34	Área Verde
23 – Parque Bela Vista II	26	27	Área Verde
24 – Vila Garcia I	92	97	Desapropriada
25 – Vila Garcia II	41	41	Área Verde
26 – Jardim Palmira	03	03	Área Verde
27 – VilaGalli	29	29	Área Verde
28 – Jardim Novo Mundo I	40	41	Área Verde
29 – Jardim Novo Mundo II	102	104	Área Institucional
30 – Votocel	69	79	Particular
31 – Jardim Tatiana	07	07	Área Institucional
32 – Promorar II	06	06	Área Verde
TOTAIS	1.323	1.388	
*Jardim Archilla, Promorar e Jardim Morumbi já estavam contemplados com programas habitacionais em 2012.			

Fonte: Prefeitura Municipal de Votorantim, 2012

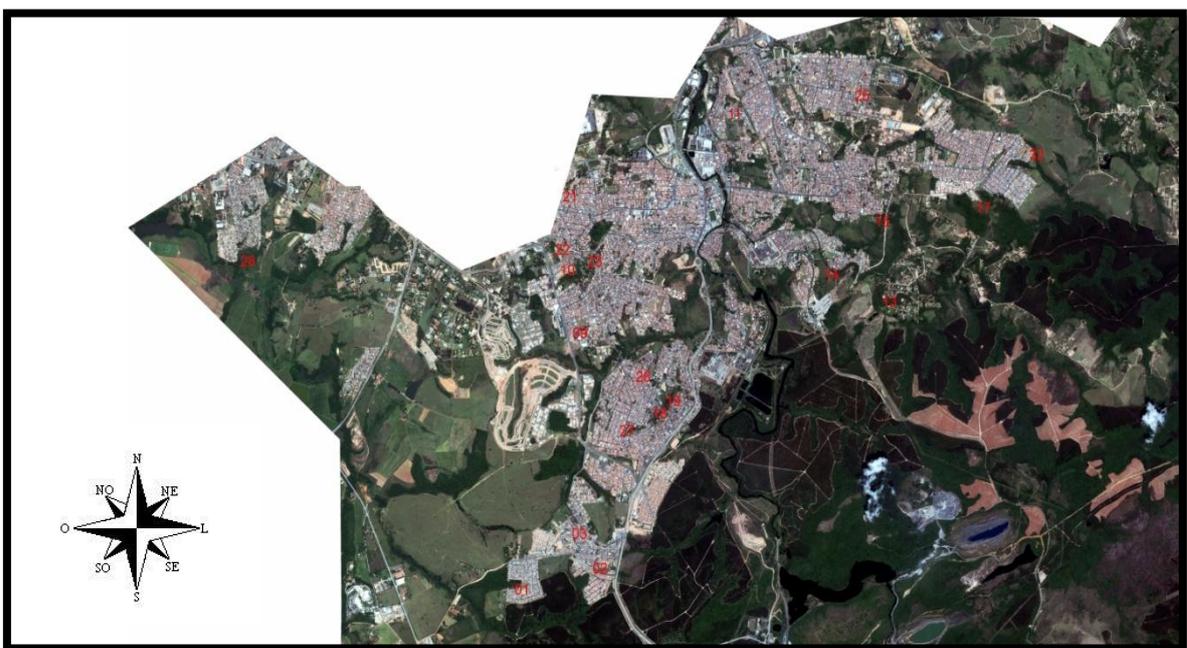


Figura 15. Imagem com localização espacial das áreas verdes ocupadas.
Fonte: Worldview-2, 2010

O principal problema no caso das áreas verdes ocupadas é quanto ao seu destino, assim como a proteção das áreas não ocupadas. Quanto às áreas não ocupadas e ainda conservadas com sua vegetação e outros atributos ambientais, 12 delas foram contempladas com propostas de transformação em parques através do Plano de Parques do Município de Votorantim elaborado no ano de 2012. Já quanto às áreas ocupadas ainda existem dúvidas quanto a

destinação mais viável, pois existem casos em que a melhor alternativa do ponto de vista social é a permanência dos moradores na própria área, já em outros casos há a possibilidade de realocação dos moradores sem prejuízos à comunidade já estabelecida. Resta então avaliar a viabilidade da recuperação da área para que esta possa cumprir com suas funções ambientais e de recreação e lazer.

3.2. Estudo de caso

Em Votorantim, até o ano de 2001, no caso das áreas públicas ocupadas, era prática do Poder Público Municipal a oposição através de ações de reintegração de posse, fundamentadas exclusivamente no Código Civil Brasileiro e no Código de Processo Civil. Era uma postura baseada na visão de que o ente Público tem o direito de ser reintegrado na posse em caso de “esbulho”, “... entendido como despojamento da posse injustamente, por violência, por clandestinidade e por precariedade” (DINIZ, 2006, p. 950). Essa visão tinha um viés conservador como o que vemos em Souza (2006, p. 3), “... outrossim, destacamos que a imediata reintegração de posse das áreas públicas objetiva, ainda, a preservação das áreas verdes e institucionais, indispensáveis ao correto uso e parcelamento do solo urbano.”

Porém, apesar dessa política e das liminares e sentenças favoráveis a reintegração de posse, as ações nunca foram executadas, aparentemente por temor de desgaste político junto à opinião pública, nem se tornaram casos de polícia como é a prática comum em nosso país, onde a justiça sempre favorece o direito à propriedade em detrimento ao da moradia também garantido na constituição.

No ano de 1995, com a criação da Companhia Municipal de Habitação Popular – COHAP e implantação do Conselho Municipal de Habitação, uma incipiente política habitacional se limitava ao cadastramento de famílias que

não possuíam casa própria e a implantar loteamentos populares desprovidos de infraestrutura na periferia da cidade, como cita Souza (2009, p. 41):

“O programa, entre 1996 e 2000, implantou os loteamentos Jardim São Lucas, Jardim São Matheus e Jardim Primavera. Contudo, nem todos foram entregues com todas as melhorias de infra-estrutura: redes de água e esgoto, pavimentação, rede de energia elétrica e iluminação. Esse urbanismo pela metade fez com que esses parcelamentos fossem rotulados de forma pejorativa e isso afetou a auto-estima dos beneficiários. Formava-se uma periferia como a que existe nos grandes centros.”

A partir do ano de 2001, o novo governo que assume, favorecido pelo aperfeiçoamento do arcabouço jurídico no que se refere a função social da propriedade e regularização fundiária, como o Estatuto da Cidade de 2001, e baseado nos compromissos assumidos através de seu Programa de Governo, que no tópico “Habitação” se propunha a “... garantir moradia digna para toda a população, como pressuposto básico da democracia, é a nossa proposta de governo”, adota uma nova postura política para a questão das ocupações das áreas públicas.

Os processos de reintegração de posse foram abandonados ou arquivados e a questão passou a ter um tratamento social e formato participativo. Foi elaborado o “Estudo Socioeconômico e Geográfico das Áreas Públicas Municipais Ocupadas Irregularmente” juntamente com o cadastro de todos os moradores dessas áreas. O cadastro foi elaborado em 2001 e atualizado em 2006 e 2009. Foi implementado um processo participativo com reuniões com os moradores para se buscar as soluções para as moradias de forma democrática e conjunta com o Poder Público Municipal.

Essa nova postura política se consolidou como política pública através do Programa Municipal de Atendimento Habitacional – “Votorantim Sem Favelas”, instituído pela Lei Ordinária de Votorantim nº 2.290 de 28 de junho de 2012, que no seu art. 1º estabelece como condição para ser beneficiário do Programa “...estar cadastrado no Cadastro Geral de Áreas Verdes do Município

de Votorantim realizado em abril de 2009 e residindo no mesmo local e sob o mesmo título constante no referido cadastro.”

Os casos que veremos a seguir, do Jardim Morumbi e Jardim Archilla, são os primeiros resultados dessas novas políticas.

3.2.1. Jardim Morumbi

A “Área Verde do Jardim Morumbi” se formou a partir do ano de 1985 com a ocupação por famílias migrantes oriundas majoritariamente de cidades do interior do estado de São Paulo e Paraná. No ano de 2001, quando a Administração Municipal fez o cadastro das famílias instaladas na área, existiam 33 famílias totalizando aproximadamente 165 moradores. A partir desse momento se buscou organizar os moradores para que fosse discutido o formato de um projeto habitacional pontual. Através de reuniões que aconteceram durante dois anos, o projeto foi elaborado com as seguintes diretrizes: não remoção das famílias do território onde a comunidade já estava estabelecida com laços de amizade e parentesco, com uso de serviços públicos como escolas e postos de saúde, comércio etc. O Poder Público Municipal partiu então pela busca de áreas próximas no mesmo bairro para a realocação. Constatada a inexistência de áreas, decidiu-se pela urbanização da própria área com a permanência dos moradores. Na Figura 16 vista da área ocupada por moradias precárias.



Figura 16. Imagem da área do Jardim Morumbi ocupada por moradias precárias em 2004. Fonte: Secretaria de Cidadania e Geração de Renda de Votorantim, 2004.

Entre os anos de 2004 e 2005 a Prefeitura Municipal iniciou a dotação da infra-estrutura urbana: rede de água, esgoto, pavimentação e iluminação. A COHAP – Companhia Municipal de Habitação Popular de Votorantim, autarquia municipal para a habitação, intermediou financiamentos junto à Caixa Econômica Federal para aquisição de material de construção pela linha “Cesta Básica” (carta de crédito FGTS – Aquisição de Material de Construção), com financiamentos individuais de acordo com a renda familiar. Foram construídas 18 casas populares no sistema misto de mutirão e mão de obra da Prefeitura Municipal com plantas fornecidas pela COHAP (Figura 17). Três famílias construíram por conta própria, outras 3 permaneceram nas mesmas habitações que já eram de alvenaria, um morador mudou-se para outro bairro através de programa habitacional e seis famílias se juntaram a outras visto que se tratam de filhos e parentes que haviam se cadastrado independentemente. Outras duas se retiraram da área por conta própria. Dessa forma foram atendidas 31

famílias que se encontravam ocupando a área. Nas Figuras 18 e 19 podemos visualizar a área após a urbanização.



Figura 17. Imagem da construção de casas populares no Jardim Morumbi pelo sistema de mutirão no ano de 2005. Fonte: COHAP – Cia de Habitação Popular de Votorantim, 2005.



Figura 18. Vista parcial da área do Jardim Morumbi urbanizado. Fonte: Elzo Savella, 2013.



Figura 19. Imagem da área verde do Jardim Morumbi após urbanização (contorno vermelho) e remanescente da área verde (contorno azul). Fonte: Worldview-2, 2010

Quanto aos aspectos legais da regularização, no ano de 2003, o Ministério Público, através da Promotoria de Justiça Distrital de Votorantim, procedeu a abertura de um Inquérito Civil (IC 15/2003 – Alteração Irregular de Destinação, Fins e Objetivos de Áreas Verdes e Institucionais de Loteamentos), com base em notícias veiculadas na imprensa local que informavam o propósito do governo municipal de urbanizar e regularizar a área mantendo todos os moradores. O Ministério Público, baseado no art. 180 da Constituição do Estado de São Paulo (ver item 3.2 deste estudo), que na época vedava a alteração de destinação das áreas verdes, recomendava a autoridade municipal, assim como outros envolvidos (Caixa Econômica Federal e COHAP), que não dessem prosseguimento ao ato, pois estava em desacordo com o que determinava a lei.

Porém, nos anos de 2007 e 2008, através de emendas aprovadas pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, o art. 180 foi alterado (ver item 3.2 deste estudo) passando a permitir a mudança de destinação desde que fossem atendidos alguns requisitos. O Inquérito Civil toma então outro rumo e passa a cobrar do Poder Público Municipal o atendimento desses requisitos,

que seriam: apresentar outra área para compensação da ocupada ou demonstração de que “... nas proximidades já existam outras áreas com as mesmas finalidades que atendam as necessidades da população local” (SÃO PAULO, 1989). Requisito que até julho de 2013 não havia sido atendido conforme consta no IC 15/2003, pois a Administração Municipal contestou a constitucionalidade do art. 180 da Constituição Paulista (ver item 2.3 deste estudo).

3.2.2. Jardim Archilla

A “Área Verde do Jardim Archilla” se formou a partir de meados dos anos oitenta com a ocupação por famílias migrantes oriundas majoritariamente de cidades do interior do estado de São Paulo e Paraná.

A área verde tem a dimensão de 11.000 m², com declives superiores a 45°, constituindo um fundo de vale com nascentes. Sendo portando uma área com importantes funções ambientais (VOTORANTIM, 2012).

No ano de 2001, quando a administração Municipal fez o cadastro das famílias instaladas na área, existiam 78 famílias totalizando 353 moradores (em 2008 quando se fez novo cadastro já eram 83 famílias). Na Figura 20 podemos observar parcialmente o aspecto da área quando ocupada. A partir desse momento os moradores foram organizados para discutir o formato de um projeto habitacional. Através de reuniões que aconteceram por um período de três anos o projeto foi formatado de acordo com as seguintes decisões: não remoção das famílias do bairro onde a comunidade já estava estabelecida com laços de amizade e parentesco, com uso de serviços públicos como escolas e postos de saúde, comércio, etc. Neste caso existia outra área livre no bairro, remanescente de um loteamento ainda sem definição de destinação que foi tornada pública por desapropriação e pôde ser desafetada e ter o solo parcelado para a construção do conjunto residências de interesse social. A Administração Municipal buscou então a inclusão do projeto em programa do

Governo Federal para a construção das moradias através de financiamento subsidiado aos moradores.

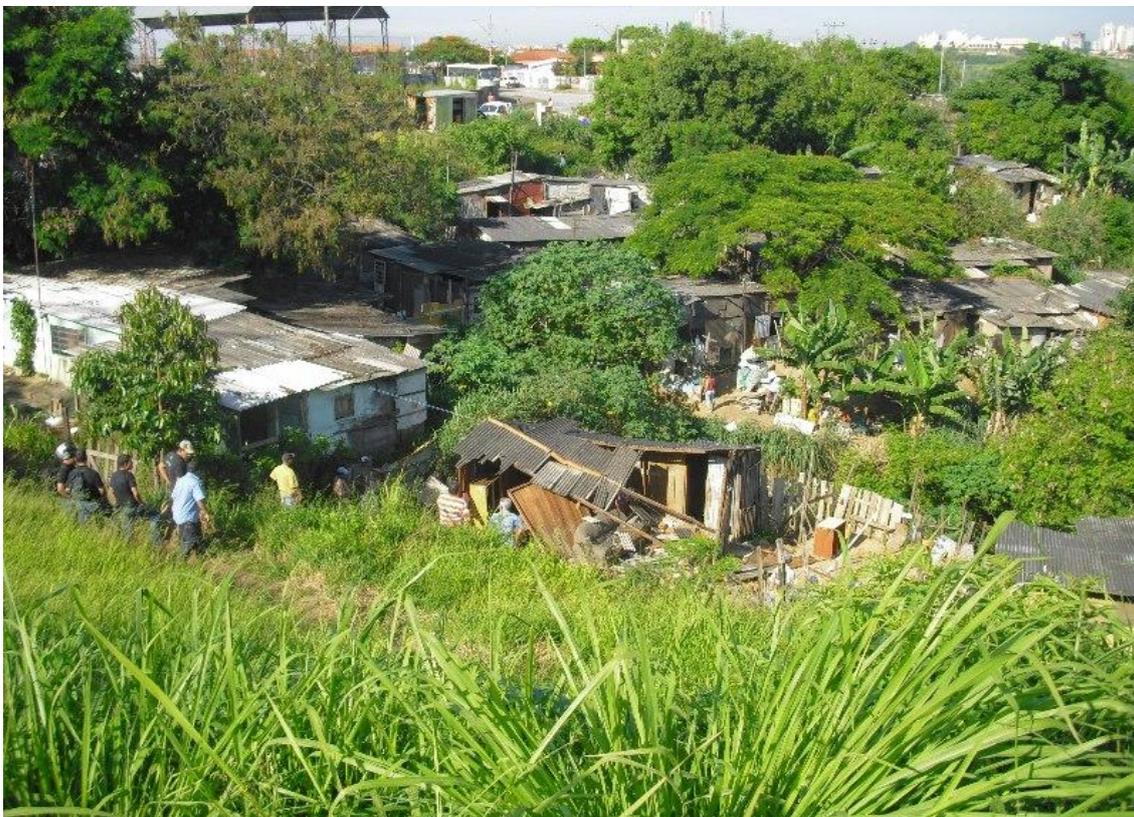


Figura 20. Vista da área verde do Jardim Archilla ocupada por submoradias em 2009. Fonte: Secretaria de Meio Ambiente de Votorantim, 2009

As obras de infraestrutura como pavimentação, drenagem, esgotamento sanitário, rede de água e iluminação foram realizadas pela Prefeitura Municipal. Já a construção das 83 unidades habitacionais teve o custo total de R\$ 1.743.000,00, sendo R\$ 1.494.000,00 destinados pelo Governo Federal através do FAS – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social e R\$ 249.000,00 como contrapartida da Prefeitura, conforme Termo de Compromisso assinado junto ao Ministério das Cidades em 11 de fevereiro de 2008. Na Figura 21 podemos observar aspectos da implantação do conjunto habitacional.

Cada unidade habitacional teve o custo de R\$ 19.916,00, financiados em 300 meses com prestações mensais de R\$ 66,40. As unidades têm as seguintes características: casa geminada de 34,67 m² ocupando o máximo de

50% da área da fração correspondente a cada beneficiário, dois quartos, cozinha e banheiro permitindo ampliação de mais cômodos.



Figura 21. Vista da construção das novas moradias no Jardim Archilla em 2009. Fonte: COHAP - Cia de Habitação Popular de Votorantim, 2009.

Do ponto de vista legal a lei municipal 1958/08, promulgada para especificamente esse fim, autorizou o executivo a regularizar o assentamento precário da área verde do Jardim Archilla. No art. 10º da referida Lei está previsto que por decreto será dada condição de transmissão da concessão aos beneficiários. Será feita cessão de uso ou concessão de direito real.

Durante a construção das moradias, como parte social do projeto, a Prefeitura Municipal promoveu ações educativas e de capacitação e inclusão dessas famílias no mercado de trabalho. Entre as atividades desenvolvidas foram realizadas reuniões de sensibilização para preparar os moradores para o reassentamento, atividades de educação ambiental e cursos de capacitação para geração de renda como jardinagem e panificação (Figura 22).



Figura 22. Curso de panificação para os moradores da área verde do Jardim Archilla. Fonte: COHAP – Cia de Habitação Popular de Votorantim, 2009.

Uma vez construídas as moradias e os moradores realocados no ano de 2009, iniciou-se então a fase de recuperação ambiental da área verde (Figuras 23, 24 e 25). Foi elaborado um PRAD – Projeto de Recuperação de Áreas Degradadas com o objetivo de recuperar ambientalmente a área e de se criar um trabalho piloto para futuras recuperações de áreas degradadas com as mesmas características. Os objetivos específicos do projeto eram a recuperação das nascentes, reflorestamento com espécies nativas, construção de calçadas no entorno da área, cercamento parcial, sinalização com informações ambientais, plantio de grama em áreas mais íngremes, retirada parcial do lixo, canalização da água corrente das nascentes, sistema de drenagem, colocação de caçambas em pontos estratégicos para entulho, regularização dos esgotos.



Figura 23. Vista da área verde do Jardim Archilla no início da recuperação ambiental. Fonte: Secretaria de Meio Ambiente de Votorantim, 2012.



Figura 24. Reflorestamento na área verde do Jardim Archilla com participação comunitária. Fonte: Secretaria de Meio Ambiente de Votorantim, 2012.



Figura 25. Vista da área verde do Jardim Archilla após desocupação (contorno em vermelho). Fonte: Worldview-2, 2010.

O PRAD foi executado durante os anos de 2010 a 2012. Na execução do projeto faltou apenas a recuperação das nascentes. Após a recuperação ambiental não houve mais pressão por ocupação e ficou decidida a destinação da área para a implantação de um parque urbano no futuro. (VOTORANTIM, 2012).

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. Índice de áreas verdes em Votorantim

Aplicando-se a metodologia proposta e as informações dos itens 1.2. Índice de áreas verdes e 1.3. Diagnóstico da áreas verdes em Votorantim, foram obtidos os dados apresentados na Tabela 6:

Tabela 6 – Quantidade e total de áreas verdes por conservação e uso.

Conservação e uso	Quantidade	Área em m ²
Parque urbano, recreação e lazer, vegetação nativa, reflorestada, espaço sem vegetação, ocupada parcialmente	86	954.157
Destinação alterada ou ocupada	47	215.573
Áreas desprezadas (<de0,1ha)	--	10.713
Total	133	1.180.443

Foi calculada também a área urbana do município: 43,58 Km² (4.358 ha ou 43.580.000 m²) e obtido junto ao IBGE o número de habitantes segundo o censo de 2010: 108.809 (IBGE, 2013).

Aplicando-se a equação:

$$IAV = \frac{\sum AV}{H}$$

onde: IAV= Índice de Áreas Verdes, AV = Áreas Verdes e H = N° de Habitantes, utilizando o total oficial de áreas verdes obtêm-se o IAV de 11m²/hab. Já com o total de áreas que ainda podem cumprir com suas funções ecológico/ambientais esse índice cai para 8,76 m²/hab, o que é um índice

relativamente baixo se comparado com o mínimo de 15m² propostos pela Sociedade Brasileira de Arborização Urbana (SBAU) e está abaixo mesmo dos 12m² atribuídos à Organização das Nações Unidas (ONU) e Organização Mundial da Saúde (OMS). Ver Capítulo 1.2.

Para o cálculo do percentual de áreas verdes na Zona Urbana do município utilizando o total de 43,58 Km² obtém-se o resultado de 3% em áreas verdes. Porém, analisando as imagens da área urbana, pode-se observar grandes espaços vazios de urbanização, inclusive com remanescentes de vegetação, isso devido à expansão da Zona Urbana promovida pelo PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado em 2006 onde ainda não foi parcelado o solo ou urbanizado. Se trabalharmos com a área urbana anterior a 2006 que era de 30 Km² teremos 4% de áreas verdes. Essa constatação é importante, pois nesses novos espaços incorporados a área urbana, quando do parcelamento do solo, novas áreas verdes serão reservadas. Porém esse percentual ainda é muito baixo, mesmo diante da legislação municipal que indica um valor entre 7,5 e 10% da área destinada como área verde nos parcelamentos do solo (VOTORANTIM, 2006).

Analisando esses resultados podemos constatar que Votorantim não possui índices de áreas verdes que permitam a alteração de destinação dessas áreas sem grandes prejuízos aos fins e objetivos originais, devendo portando, quando no caso de ocupações consolidadas a serem urbanizadas para fins de habitação, haver a compensação com a substituição por outra área.

4.2. Pesquisa com moradores

A pesquisa foi realizada durante o mês de julho de 2012 junto aos moradores das duas áreas aqui estudadas, conforme proposto no tópico Metodologia neste estudo.

4.2.1. Jardim Morumbi

No jardim Morumbi, onde a área verde foi urbanizada, foram entrevistadas as 24 famílias residentes na área (100%). Os resultados obtidos estão apresentados a seguir na forma de gráficos através das figuras de número 26 a 47.

Perfil socioeconômico

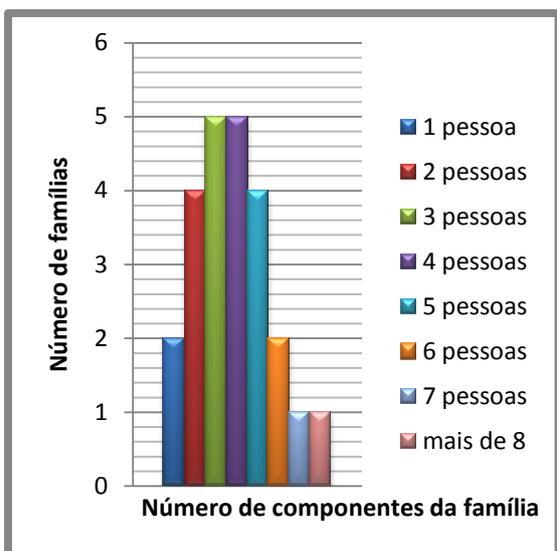


Figura 26. Número de componentes por família.

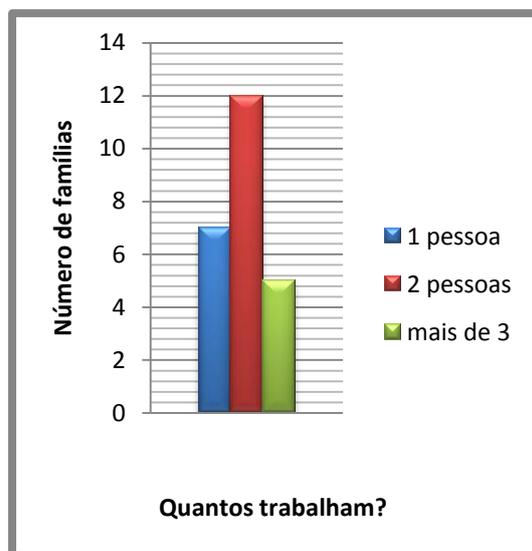


Figura 27. Quantos trabalham por família.

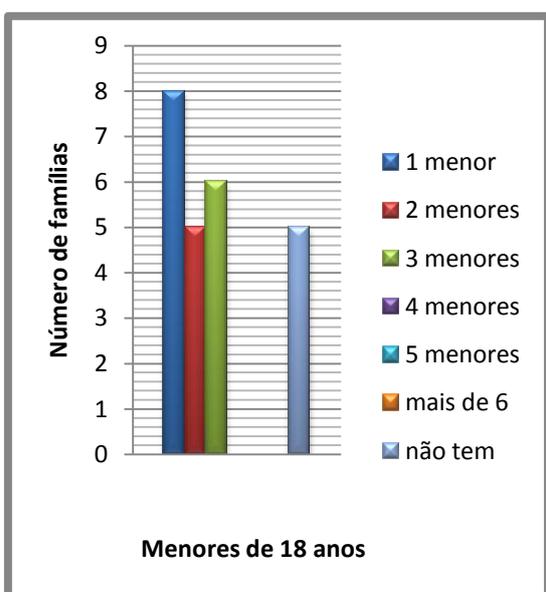


Figura 28. Menores de 18 anos por família.

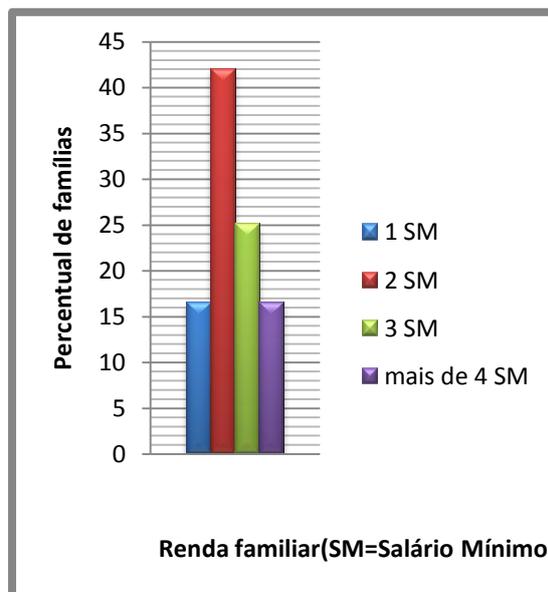


Figura 29. Renda familiar.

Analisando as respostas quanto ao perfil socioeconômico podemos observar que a média das famílias fica entre 3 e 5 componentes e que todas (100%) têm algum membro trabalhando e que a renda familiar média fica entre 2 salários mínimos (67,5%) e 3 (25%), o que também demonstra neste caso que essas famílias estavam em condições de participar de programas habitacionais financiados.

Relação com o espaço/território



Figura 30. Crianças nas escolas do bairro.



Figura 31. Utilizam posto de saúde do bairro.



Figura 32. Frequência às igrejas do bairro.

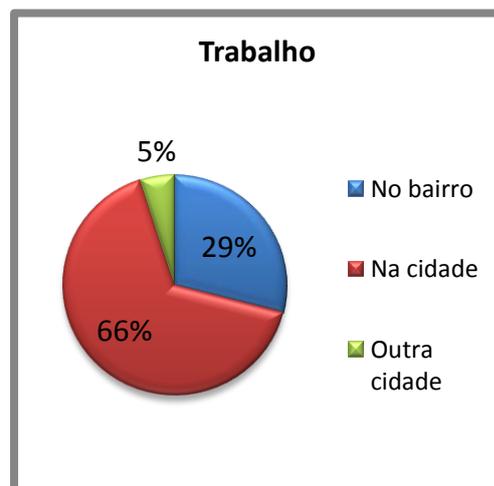


Figura 33. Local de trabalho



Figura 34. Local de compras.

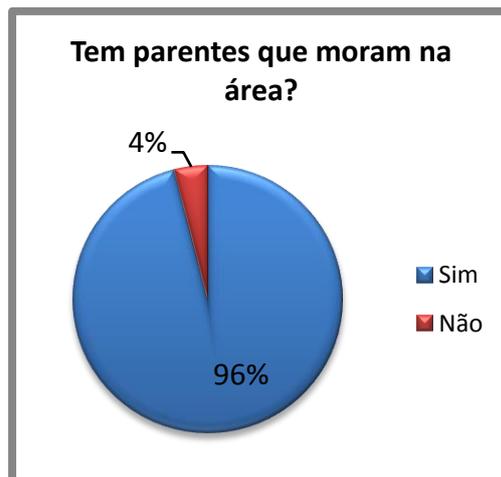


Figura 35. Relações de parentesco na área.

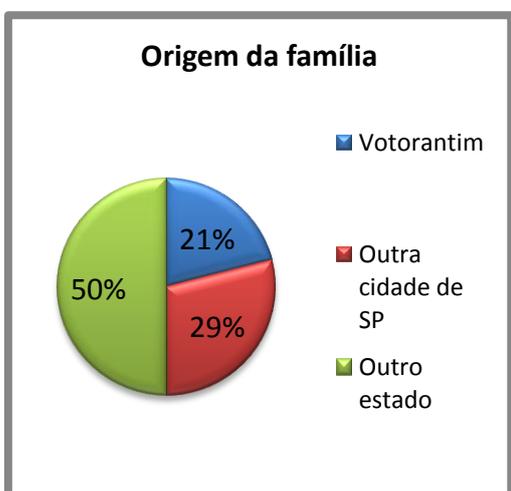


Figura 36. Origem das famílias.

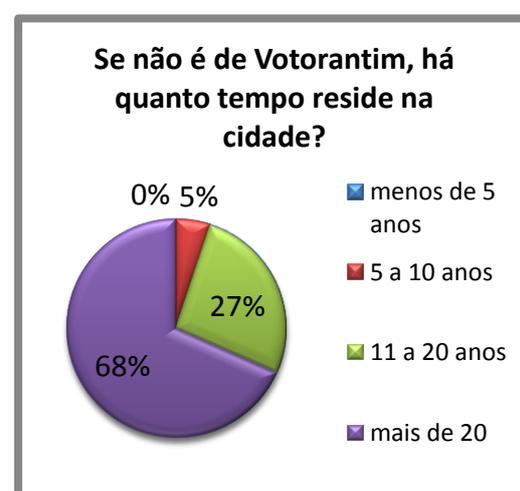


Figura 37. Tempo de residência na cidade.

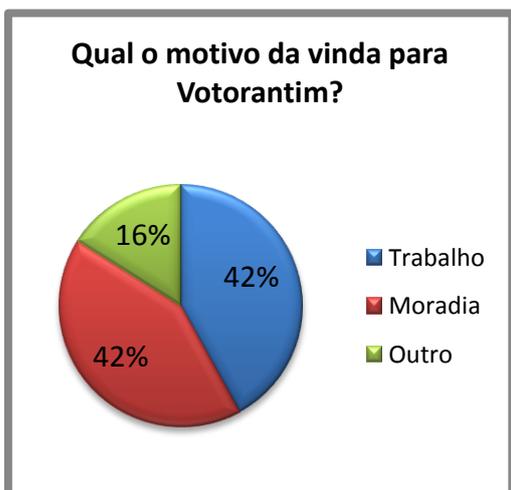


Figura 38. Motivos da vinda para Votorantim.



Figura 39. Instalação direta na área.



Figura 40. Participação na ocupação.

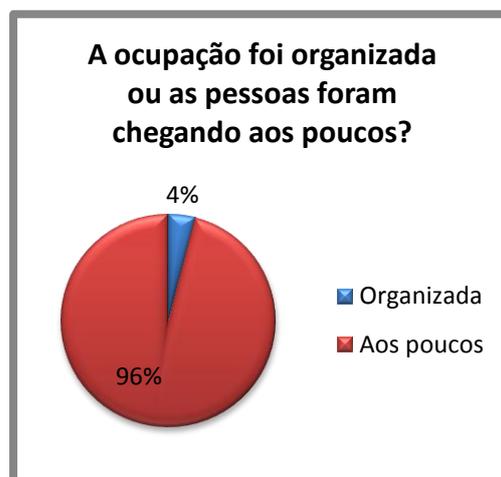


Figura 41. Organização da ocupação.

Quanto a relação com a área e o bairro, podemos observar que 54% dos moradores têm filhos na escola do bairro; que 100% utilizam o posto de saúde do bairro; que 29% trabalham no próprio bairro; 75% frequentam igreja no bairro; 91% fazem compras no bairro; 96% têm parentes residindo no bairro, o que demonstra que apesar de a ocupação não ter sido organizada parentes foram trazendo outros parentes para a área; 50% têm origem em outro estado, sendo a maioria do estado do Paraná, o que compõe uma certa “diáspora” que representa uma forma de territorialidade; 27% estão no local entre 11 e 20 anos e 68% há mais de 20 anos, o que demonstra a consolidação da ocupação; que 42% vieram para Votorantim em busca de moradia e 42% em busca de trabalho e que 83% já se instalaram diretamente na área, sendo que a maioria (83%) participaram da ocupação construindo suas próprias moradias chegando espontaneamente (96%), ou seja também neste caso não houve um movimento organizado.

Visão dos moradores



Figura 42. Organização dos moradores.



Figura 43. Relação com o poder público.

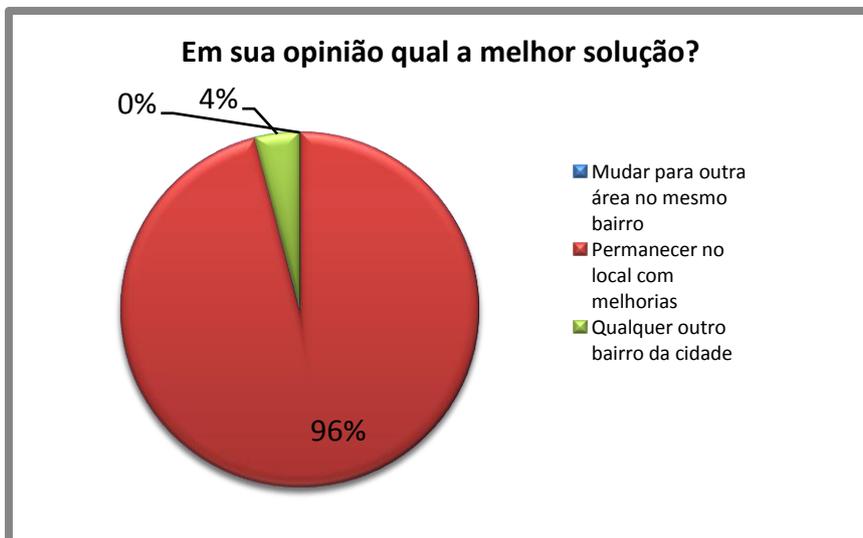


Figura 44. Visão dos moradores sobre a melhor solução.



Figura 45. Alternativa preferida pelos moradores.



Figura 46. Destinação da área na visão dos moradores.

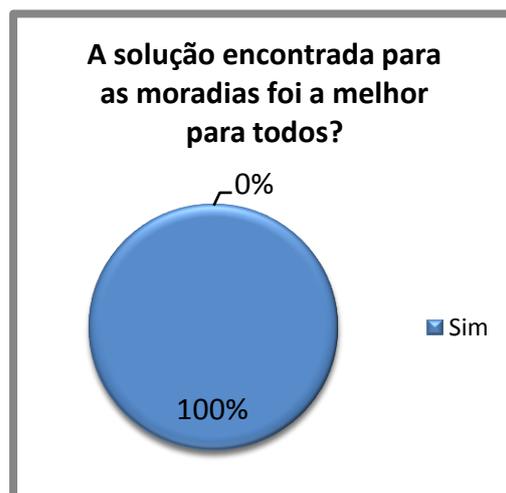


Figura 47. Visão dos moradores sobre a solução encaminhada.

Quanto a visão ou participação dos moradores, 63% responderam que não se reuniam para discutir seus problemas, assim como também não se reuniam com representantes da prefeitura (67%), o que demonstra pouca participação e falta de coesão e organização da comunidade; 96% responderam que a melhor solução foi permanecer no local com melhorias e que essa era a alternativa preferida pelos demais (100%); quanto a destinação da área 67% consideram que a área verde deveria ser preservada com vegetação e implantação de um parque, demonstrando haver uma visão da importância ambiental da área mas que é superada pela necessidade mais imediata da comunidade por moradias; e finalmente 100% consideram que a solução encontrada foi a melhor para todos.

4.2.2. Jardim Archilla

No jardim Archilla, onde as famílias foram realocadas, foram entrevistadas 40 famílias de um total de 83 (48%). Os resultados obtidos estão apresentados a seguir na forma de gráficos através das figuras de número 48 a 69.

Perfil socioeconômico

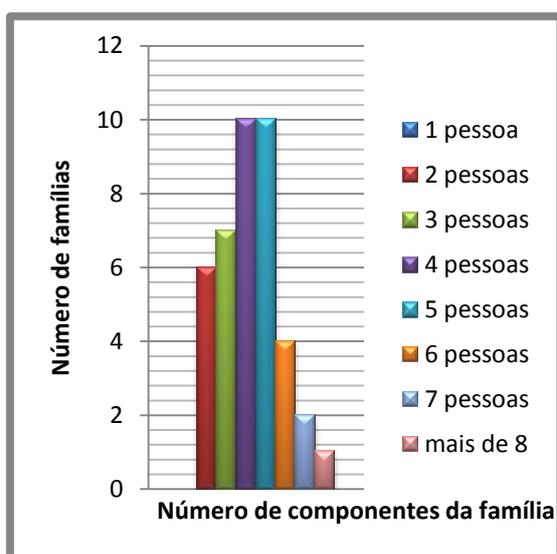


Figura 48. Número de componentes por família.

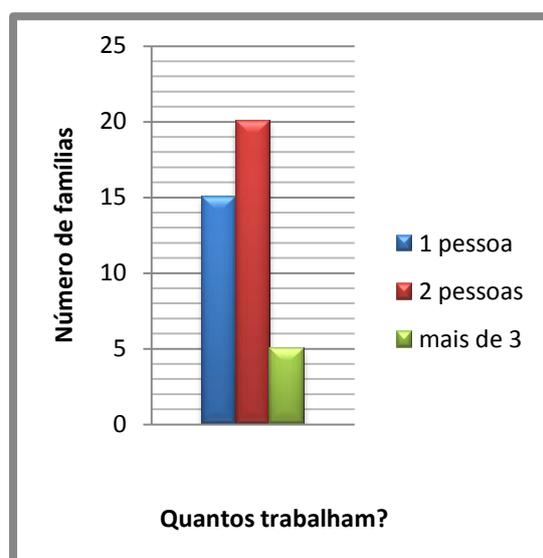


Figura 49. Quantos trabalham por família.

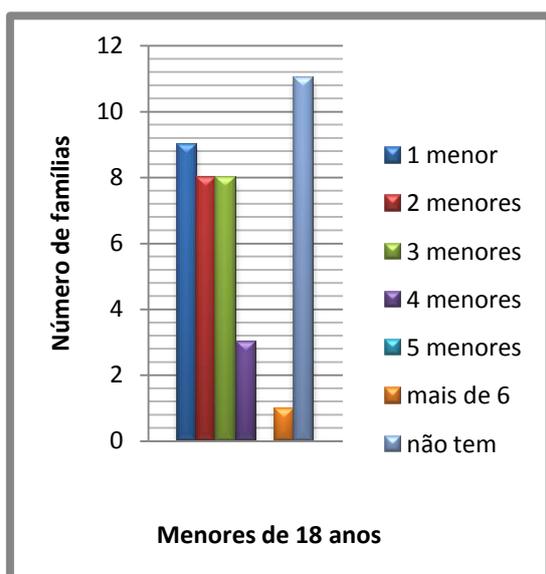


Figura 50. Menores de 18 anos nas famílias.

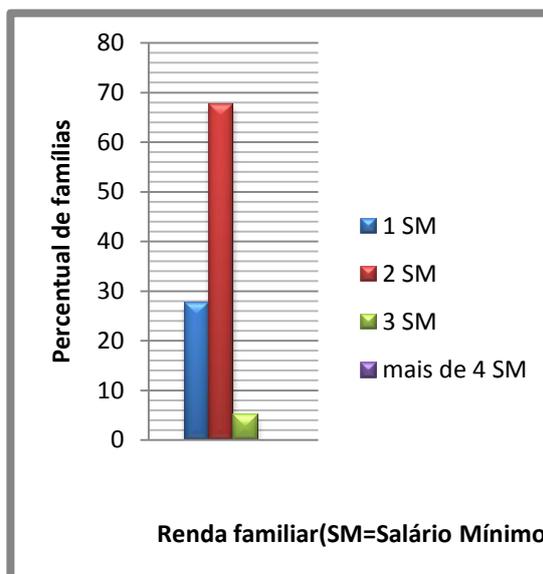


Figura 51. Renda familiar.

Analisando as respostas quanto ao perfil socioeconômico podemos observar que a média das famílias fica entre 4 e 5 componentes, o que mostra que as dimensões das unidades habitacionais oferecidas são adequadas, e que todas (100%) têm algum membro trabalhando e que a renda familiar média é de 2 salários mínimos (67,5%), o que demonstra que tanto pelo número de componentes como pela renda, essas famílias estavam em condições de participar de programas habitacionais assumindo compromisso de pagamento das prestações.

Relação com o espaço/território



Figura 52. Crianças nas escolas do bairro.



Figura 53. Utilizam posto de saúde do bairro.



Figura 54. Frequencia às igrejas do bairro.



Figura 55. Local de trabalho.



Figura 56. Local de compras.



Figura 57. Relações de parentesco na área.

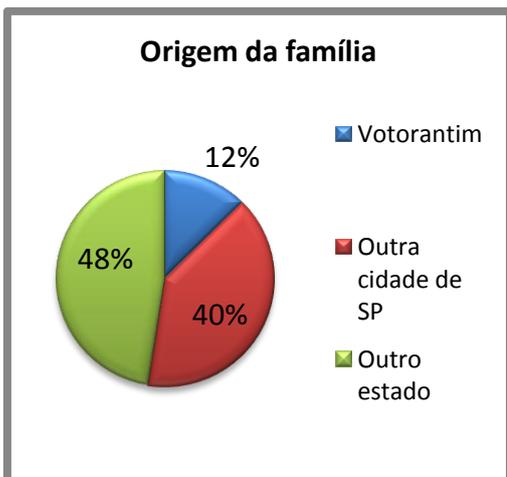


Figura 58. Origem das famílias.

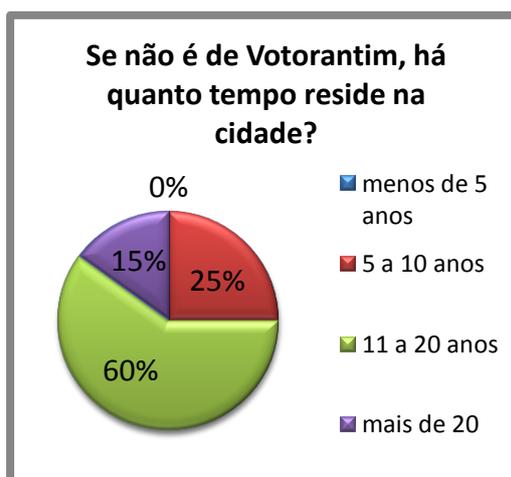


Figura 59. Tempo de residência na cidade.



Figura 60. Motivos da vinda para Votorantim.



Figura 61. Instalação direta na área.

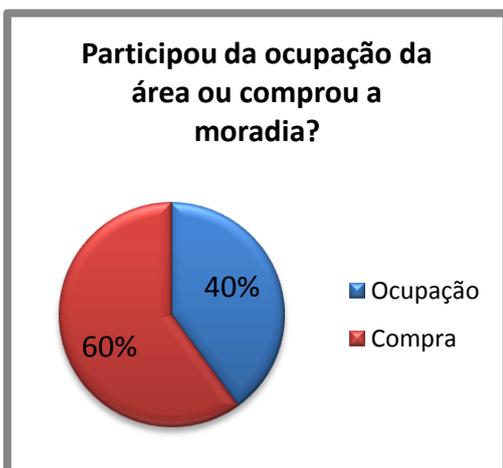


Figura 62. Participação na ocupação.

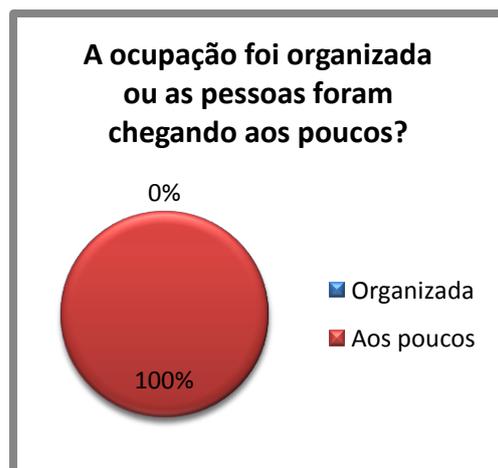


Figura 63. Organização da ocupação.

Quanto a relação com a área e o bairro, podemos observar que 67% dos moradores têm filhos na escola do bairro; 87% utilizam o posto de saúde do bairro; 20% trabalham no próprio bairro; 35% frequentam igreja no bairro; 92 %

fazem compras no bairro; 45% têm parentes residindo no bairro; 48% têm origem em outro estado, sendo a maioria do estado do Paraná mostrando uma espécie de “diáspora” que é uma outra forma de territorialidade; 60% estão no local entre 11 e 20 anos e 15% há mais de 20 anos, o que demonstra a consolidação do assentamento; que 69% vieram para Votorantim em busca de moradia e 85% já se instalaram diretamente na área, sendo que a maioria (60%) comprou suas moradias e que chegaram espontaneamente (100%), ou seja não houve um movimento organizado.

Visão dos moradores



Figura 64. Organização dos moradores.



Figura 65. Relação com o poder público.

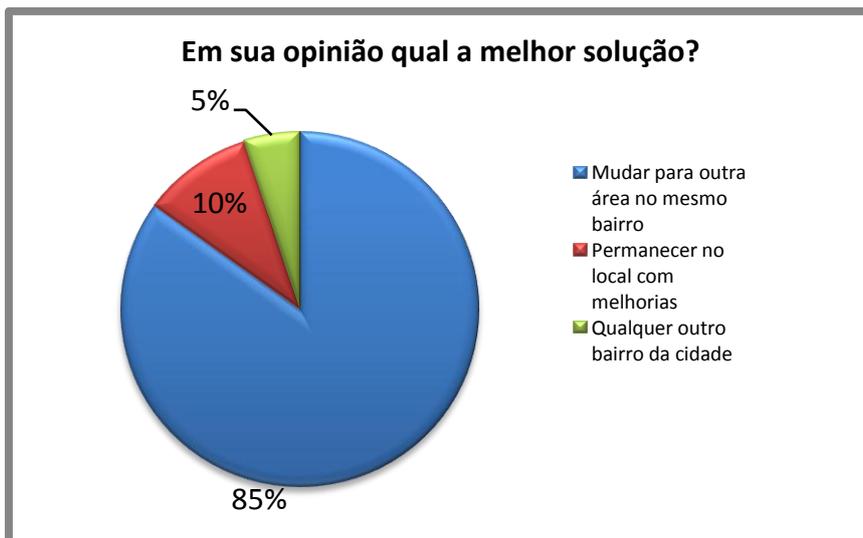


Figura 66. Visão dos moradores sobre a melhor solução.

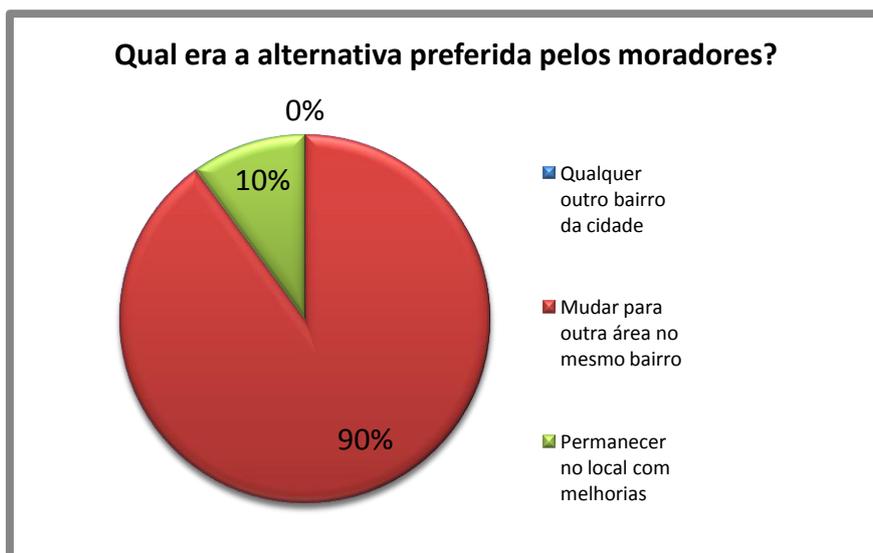


Figura 67. Alternativa preferida pelos moradores.



Figura 68. Destinação da área na visão dos moradores.

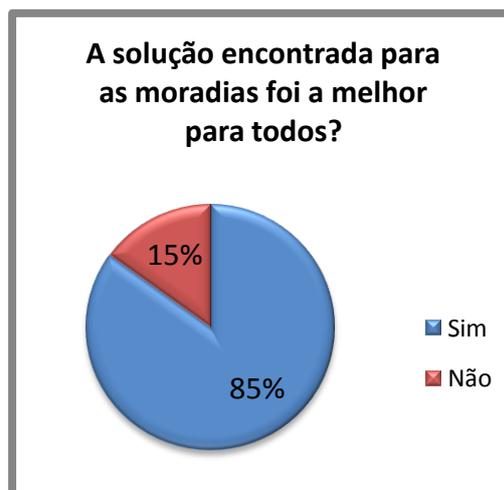


Figura 69. Visão dos moradores sobre a solução encaminhada.

Quanto a visão ou participação dos moradores, 100% responderam que não se reuniam para discutir seus problemas, assim como também não se reuniam com representantes da prefeitura, o que demonstra falta de coesão e organização da comunidade e uma divergência com informações da prefeitura através de atas e fotos de que essas reuniões existiam; 85% responderam que a melhor solução foi mudar para outra área no mesmo bairro e que essa era a alternativa preferida pelos demais (90%); quanto a destinação da área 68% consideram que deveria ser transformada em local para moradias, numa clara visão de que a questão da habitação é mais forte do que a questão ambiental para esse grupo; e finalmente 85% consideram que a solução encontrada foi a melhor para todos o que demonstra que as expectativas do grupo foi atendida.

Pesquisa e hipótese

Numa análise geral, englobando as duas comunidades entrevistadas, podemos avaliar que apesar da falta de coesão e organização social demonstrada pela pesquisa nos casos de não participação em reuniões da comunidade ou com o poder público, ficou clara a forte ligação dos moradores com o espaço através do tempo de ocupação (10 a 20 anos ou mais), das relações de parentesco dentro da comunidade, do uso de serviços públicos como escolas e postos de saúde, utilização do comércio local e frequência às

igrejas no entorno. Ficou demonstrado também o forte desejo de permanência no local ou no mesmo bairro. Esses resultados corroboram com a hipótese de que esses moradores estabeleceram um território e que a solução para o problema tanto ambiental como habitacional deve levar isso em consideração.

PROPOSTAS

Avaliação e propostas para as áreas verdes ocupadas em Votorantim

Em 2012, após a regularização das áreas verdes do Jardim Morumbi, Promorar e Jardim Archilla, ainda restavam 17 áreas verdes ocupadas, conforme tabela abaixo.

Tabela 7. Áreas verdes ocupadas no município de Votorantim.

Área	Total em m2	Nº de moradias	Nº de moradores	Percentual de ocupação
01 – Jardim São Lucas	17.914	6	33	10%
02 – Itapeva I	9.009	49	197	100%
03 – Itapeva V	8.155	50	183	100%
09 – Vila Domingues	3.545	18	76	60%
10 – Vila Monteiro	2.075	13	39	100%
13 – Vale do Sol	59.134	28	87	10%
14 – Fornazari	11.283	1	5	1%
15 – Vila Irineu	1.669	7	22	80%
18 – Jardim Serrano I	8.595	65	239	100%
19 – Jardim Serrano II	2.826	39	82	80%
22 – Parque Bela Vista I	5.913	34	139	100%
23 – Parque Bela Vista II	10.986	26	147	65%
25 – Vila Garcia II	4.460	41	161	100%
26 – Jardim Palmira	798	3	9	100%
27 – Vila Galli	3.883	29	110	100%
28 – Jardim Novo Mundo I	22.943	40	167	20%
32 – Promorar II	5.549	6	27	15%
Total	178.737	455	1.723	-----

A seguir, nas tabelas de número 00 a 00, avaliação das áreas verdes ocupadas com área total, localização, número de moradias, número de famílias, número de moradores, estado de conservação da área, propostas

para os moradores e destinação da área. Nas figuras de número 00 a 00 as imagens permitem a avaliação visual das áreas.

Tabela 8. Área verde ocupada do Jardim São Lucas: avaliação e propostas.

01 – JARDIM SÃO LUCAS	
Área total	17.914 m ²
Localização	Rua Bertilha Laureano com rua Adriana Nascimento Correa
Número de moradias	06
Número de famílias	06
Número de moradores	33
Estado de conservação da área	Ocupada parcialmente. Aproximadamente 90% da área está conservada com vegetação nativa e reflorestamento de enriquecimento com plantio de 800 novas árvores. Sofre pressão degradadora por deposição de resíduos sólidos, principalmente entulho.
Existe área para realocação no bairro	Não
Propostas	- Concessão de uso com urbanização da fração ocupada ou realocação dos moradores com inclusão em programa habitacional; - Inclusão da área no Plano de Parques.



Figura 70. Área verde ocupada do Jd. São Lucas. Fonte: Worldview-2, 2010.

Tabela 9. Área verde ocupada do Itapeva I: avaliação e propostas.

02 – ITAPEVA I	
Área total	9.009 m ²
Localização	Av. José Gonçalves Romero com rua Antonio A. da Silva
Número de moradias	49
Número de famílias	56
Número de moradores	197
Estado de conservação da área	Totalmente ocupada por moradias. Área totalmente desvegetada restando apenas algumas dezenas de espécimes arbóreos isolados.
Existe área para realocação no bairro	Sim, existem áreas institucionais e desapropriadas.
Propostas	- Realocação dos moradores para outra área do mesmo bairro ou urbanização da própria área, com concessão de uso e financiamento da moradia através de programa habitacional, após processo participativo e estudos socioambientais.



Figura 71. Área verde ocupada do Itapeva I (contorno vermelho) e área verde livre (azul). Fonte: Worldview-2, 2010.

Tabela 10. Área verde ocupada do Itapeva V: avaliação e propostas.

03 – ITAPEVA V	
Área total	8.155 m ²
Localização	Rua Angelo Bruno com rua J. de C. Machado
Número de moradias	50
Número de famílias	56
Número de moradores	183
Estado de conservação da área	Totalmente ocupada por moradias. Área totalmente desvegetada restando apenas algumas dezenas de espécimes arbóreos isolados.
Existe área para realocação no bairro	Sim, existem áreas institucionais e desapropriadas.
Propostas	- Realocação dos moradores para outra área do mesmo bairro ou urbanização da própria área, com concessão de uso e financiamento da moradia através de programa habitacional, após processo participativo e estudos socioambientais.



Figura 72. Área verde ocupada do Itapeva V (Vila Pardini). Fonte: Worldview-2, 2010.

Tabela 11. Área verde ocupada da Vila Domingues: avaliação e propostas.

09 – VILA DOMINGUES	
Área total	3.545 m ²
Localização	Av. Santos Dumont com av. Pedro Gonçalves
Número de moradias	18
Número de famílias	18
Número de moradores	76
Estado de conservação da área	Aproximadamente 60% da área ocupada por moradias. Restam apenas algumas dezenas de espécimes arbóreos agrupados.
Existe área para realocação no bairro	Não, região altamente urbanizada.
Propostas	-Urbanização da própria área, com concessão de uso e financiamento da moradia através de programa habitacional.



Figura 73. Área verde ocupada da Vila Domingues. Fonte: Worldview-2, 2010.

Tabela 12. Área verde ocupada da Vila Monteiro: avaliação e propostas.

10 – VILA MONTEIRO	
Área total	2.075 m ²
Localização	Rua Izabel Correa
Número de moradias	13
Número de famílias	13
Número de moradores	39
Estado de conservação da área	Área totalmente ocupada por moradias, a maioria de alvenaria. Assentamento consolidado.
Existe área para realocação no bairro	Sim.
Propostas	- Urbanização da própria área, com concessão de uso e financiamento da moradia através de programa habitacional.



Figura 74. Área verde ocupada da Vila Monteiro. Fonte: Worldview-2, 2010.

Tabela 13. Área verde ocupada do Vale do Sol: avaliação e propostas.

13 – VALE DO SOL	
Área total	59.134 m ²
Localização	Av. Paschoal Gerônimo Fornazari com av. Projetada
Número de moradias	28
Número de famílias	29
Número de moradores	87
Estado de conservação da área	Parcialmente ocupada. É a terceira maior área verde da cidade. Ainda mantém a maior parte de sua área vegetada (85%). É cortada pelo principal contribuinte do rio Sorocaba em Votorantim, o ribeirão Cubatão, portanto contém Apps. As moradias ocupam a testa da área acompanhando a via pública.
Existe área para realocação no bairro	Sim.
Propostas	<ul style="list-style-type: none"> - Urbanização das frações ocupadas da área com concessão de uso. - Proteção da área com fiscalização intensiva para se evitar novas ocupações.

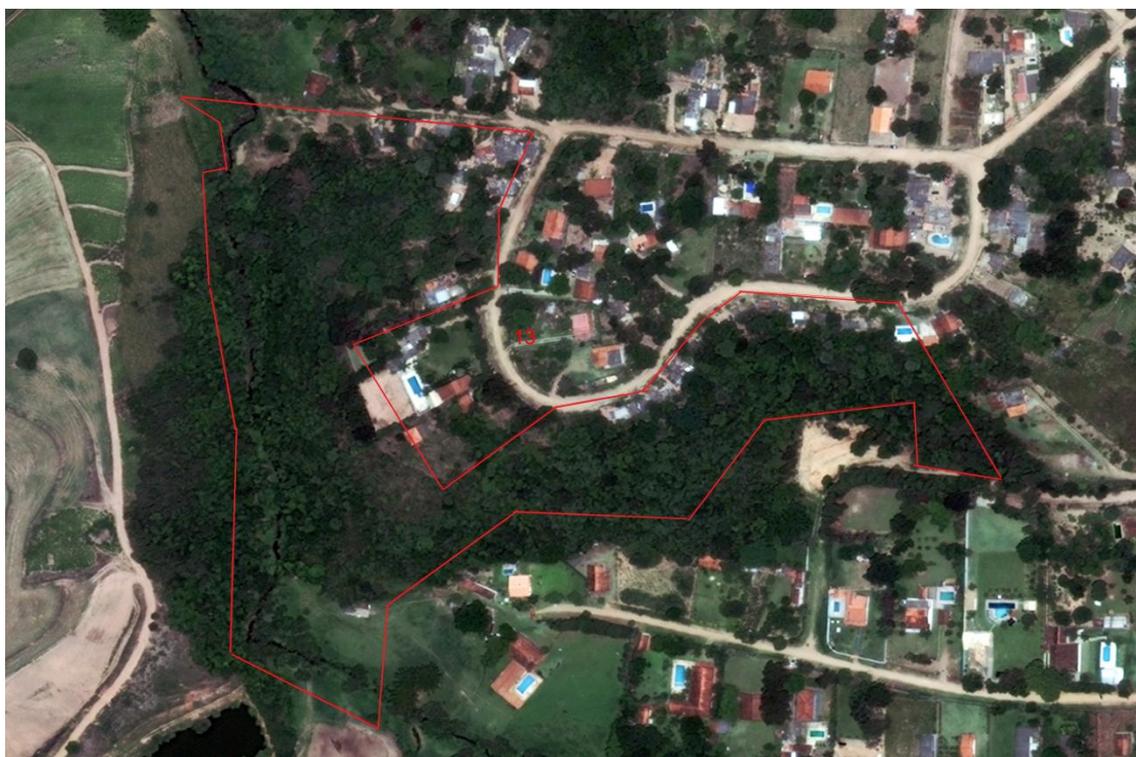


Figura 75. Área verde ocupada do Vale do Sol. Fonte: Worldview-2, 2010.

Tabela 14. Área verde ocupada do Fornazari: avaliação e propostas.

14 – FORNAZARI	
Área total	11.283 m ²
Localização	Rua Manoel Vasques
Número de moradias	01
Número de famílias	01
Número de moradores	05
Estado de conservação da área	Área ecologicamente importante, pois contém áreas ciliares do ribeirão Cubatão (APPs). Mantém vegetação de mata nativa em 70% de sua área. Apesar de existir no local apenas uma moradia isso pode representar atrativo para novas ocupações.
Existe área para realocação no bairro	Sim.
Propostas	<ul style="list-style-type: none"> - Realocação dos moradores através de inclusão em programa habitacional; - Reflorestamento das áreas ciliares do ribeirão Cubatão e outros espaços desvegetados; - Proteção da área com fiscalização intensiva para se evitar novas ocupações.



Figura 76. Área verde ocupada do Fornazari. Fonte: Worldview-2, 2010.

Tabela 15. Área verde ocupada da Vila Irineu: avaliação e propostas.

15 – VILA IRINEU	
Área total	1.669 m ²
Localização	Rua Olívio Calixto Queiroga
Número de moradias	7
Número de famílias	7
Número de moradores	22
Estado de conservação da área	Restam apenas 20% de área vegetada. Localizada em região altamente urbanizada.
Existe área para realocação no bairro	Não.
Propostas	- Urbanização da área com inclusão dos moradores em programa habitacional, com preservação da vegetação arbórea restante.



Figura 77. Área verde ocupada da Vila Irineu. Fonte: Worldview-2, 2010.

Tabela 16. Área verde ocupada do Jardim Serrano I: avaliação e propostas.

18 – JARDIM SERRANO I	
Área total	8.595 m ²
Localização	Rua Francisco Verdugo com rua Caetano Correa da Silva
Número de moradias	65
Número de famílias	65
Número de moradores	239
Estado de conservação da área	Área totalmente ocupada por moradias. Localizada em região altamente urbanizada. Faz limite com APP do ribeirão Itapeva.
Existe área para realocação no bairro	Não.
Propostas	- Urbanização da área com inclusão dos moradores em programa habitacional, através de processo participativo.



Figura 78. Área verde ocupada do Jardim Serrano I. Fonte: Worldview-2, 2010.

Tabela 17. Área verde ocupada do Jardim Serrano II: avaliação e propostas.

19 – JARDIM SERRANO II	
Área total	2.826 m ²
Localização	Rua Eufrazia Pereira Camargo
Número de moradias	19
Número de famílias	19
Número de moradores	82
Estado de conservação da área	Área totalmente ocupada por moradias. Localizada em região altamente urbanizada. Ribeirão Itapeva passa dentro da área.
Existe área para realocação no bairro	Não.
Propostas	- Urbanização da área com inclusão dos moradores em programa habitacional, através de processo participativo. - Recuperação da mata ciliar do ribeirão Itapeva.



Figura 79. Área verde ocupada do Jardim Serrano II. Fonte: Worldview-2, 2010.

Tabela 18. Área verde ocupada do Parque Bela Vista I: avaliação e propostas.

22 – PARQUE BELA VISTA I	
Área total	5.913 m ²
Localização	Rua Francisca Lucas Bonilha com rua Enrico Violino
Número de moradias	34
Número de famílias	34
Número de moradores	139
Estado de conservação da área	Área totalmente ocupada por moradias. Localizada em região altamente urbanizada. Fica a 500 m do Parque do Matão, uma área verde com 66.000 m ² .
Existe área para realocação no bairro	Não.
Propostas	<ul style="list-style-type: none"> - Urbanização da área com inclusão dos moradores em programa habitacional, através de processo participativo. - A compensação pode se dar pela proximidade com o Parque do Matão.



Figura 80. Área verde ocupada do Parque Bela Vista I. Fonte: Worldview-2, 2010.

Tabela 19. Área verde ocupada do Parque Bela Vista II: avaliação e propostas.

23 – PARQUE BELA VISTA II	
Área total	10.986 m ²
Localização	Rua Porfíria Fogaça Maciel
Número de moradias	26
Número de famílias	27
Número de moradores	147
Estado de conservação da área	Área com 65% de ocupação por moradias. Existem dezenas de espécimes arbóreas no local. Localizada em região altamente urbanizada. Fica a 100 m do Parque do Matão, uma área verde com 66.000 m ² .
Existe área para realocação no bairro	Não.
Propostas	- Urbanização da área com inclusão dos moradores em programa habitacional, através de processo participativo. - A compensação pode se dar pela proximidade com o Parque do Matão.



Figura 81. Área verde ocupada do Parque Bela Vista II. Fonte: Worldview-2, 2010.

Tabela 20. Área verde ocupada da Vila Garcia II: avaliação e propostas.

25 – VILA GARCIA II	
Área total	4.460 m ²
Localização	Av. Isabel Ferreira Coelho com rua Antonio Maganhato
Número de moradias	41
Número de famílias	41
Número de moradores	161
Estado de conservação da área	Área totalmente ocupada por moradias.
Existe área para realocação no bairro	Não.
Propostas	Obs: os moradores deixaram o local em setembro de 2012 com direito a auxílio moradia mensal de R\$ 300,00 mais cesta básica até a conclusão do conjunto residencial que será construído no local.



Figura 82. Área verde ocupada da Vila Garcia II. Fonte: Worldview-2, 2010.

Tabela 21. Área verde ocupada do Jardim Palmira: avaliação e propostas.

26 – JARDIM PALMIRA	
Área total	798 m ²
Localização	Rua João Bistafa
Número de moradias	03
Número de famílias	03
Número de moradores	09
Estado de conservação da área	Área totalmente ocupada por moradias.
Existe área para realocação no bairro	Não.
Propostas	- Urbanização da área.



Figura 83. Área verde ocupada do Jardim Palmira. Fonte: Worldview-2, 2010.

Tabela 22. Área verde ocupada da Vila Galli: avaliação e propostas.

27 – VILA GALLI	
Área total	3.883 m ²
Localização	Rua Carlos Zanetti
Número de moradias	29
Número de famílias	29
Número de moradores	110
Estado de conservação da área	Área totalmente ocupada por moradias.
Existe área para realocação no bairro	Não.
Propostas	- Urbanização da área com inclusão dos moradores em programa habitacional. A área fica vizinha a outra área verde de 23.000 m ² que pode ser compensação.



Figura 84. Área verde ocupada da Vila Galli. Fonte: Worldview-2, 2010.

Tabela 23. Área verde ocupada do Jardim Novo Mundo I: avaliação e propostas.

28 – JARDIM NOVO MUNDO I	
Área total	22.943 m ²
Localização	Rua Aurora A. de Camargo
Número de moradias	40
Número de famílias	41
Número de moradores	167
Estado de conservação da área	Área parcialmente ocupada. A área com vegetação ainda representa aproximadamente 70% do total e abriga uma nascente e dois cursos d'água.
Existe área para realocação no bairro	Não.
Propostas	- Urbanização da área com inclusão dos moradores em programa habitacional, através de processo participativo. - Fiscalização ostensiva para evitar novas ocupações.



Figura 85. Área verde ocupada do Jardim Novo Mundo I. Fonte: Worldview-2, 2010.

Tabela 24. Área verde ocupada do Promorar: avaliação e propostas.

32 – PROMORAR II	
Área total	5.549 m ²
Localização	Rua Orlando Nieri
Número de moradias	06
Número de famílias	06
Número de moradores	27
Estado de conservação da área	Área parcialmente ocupada por moradias. Aproximadamente 85% da área ainda está coberta por vegetação nativa.
Existe área para realocação no bairro	Não.
Propostas	- Em razão do pequeno número de moradores o mais viável deve ser a realocação e a liberação da área para suas finalidades originais. - Fiscalização ostensiva para evitar novas ocupações.



Figura 86. Área verde ocupada do PROMORAR II. Fonte: Worldview-2, 2010.

Outras propostas para a proteção e destinação das áreas verdes

Cadastro das áreas verdes - Elaboração de um cadastro das áreas verdes urbanas do município de Votorantim, contendo: mapeamento georreferenciado das áreas, inventário de cada área (estado de conservação, vegetação existente, nascentes, equipamentos existentes, se ocupada ou não).

Cadastro das áreas verdes ocupadas - Formação de um cadastro específico para as áreas verdes ocupadas, contendo: inventário (número de moradores e famílias, número de moradias, equipamentos), estudo socioambiental (perfil socioeconômico, relação dos moradores com a área/território, resultados de processo participativo sobre a solução para os problemas da comunidade), propostas habitacionais e de destinação da área.

Plano de Parques - Elaboração de um Plano de Parques contemplando as áreas mais importantes quanto às dimensões, conservação e localização, contendo normas, nomenclatura (definições e conceitos para parques, áreas verdes, áreas de sistema de recreio, etc.), diretrizes (indicações de uso das áreas, objetivos e finalidade dos parques, etc.), mapa das áreas verdes do município, relação e cadastro das primeiras áreas selecionadas para destinação imediata (com distribuição espacial, caracterização do entorno, caracterização da área, mapa de localização da área, imagem da área demarcada, proposta de destinação, ações necessárias para a preparação da área, proposta para infra-estrutura, equipamentos e atividades). Obs.: durante a realização deste estudo no ano de 2012 foi apresentada à Administração Municipal uma versão preliminar do Plano de Parques e no ano de 2013 a versão final foi apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade na Gestão Ambiental da UFSCar pela mestranda Daniela Gerdenits.

Plano de Habitação – Elaboração de um amplo diagnóstico do problema habitacional em Votorantim; cadastro das famílias em situação irregular, precária ou de risco; cadastro das áreas verdes, institucionais e particulares

ocupadas por moradias precárias; propostas de destinação das áreas ocupadas; propostas de programas habitacionais. Obs.: Durante a realização deste estudo, e já com a contribuição deste, foi elaborado durante os anos de 2011 e 2012 o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Votorantim, porém ainda sem contemplar a questão aqui discutida de realocação ou não dos moradores.

Legislação de regulamentação de uso das áreas verdes - Projeto de lei para criação do Sistema Municipal de Áreas Verdes – SiMAVe, contendo nomenclatura e regulamentação de uso e destinação das áreas verdes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da constatação da situação de vulnerabilidade das áreas verdes do município de Votorantim e dos casos já ocorridos de ocupações, podemos considerar que a principal causa do problema é a falta de políticas públicas, aqui entendidas como “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2006, p. 241), que definam as funções e destinações desses espaços. Conforme citado anteriormente existem 133 áreas verdes no município e até hoje a maioria não tem destinação definida ou infraestrutura mínima de proteção ou equipamentos de lazer.

No ano de 2012, foi elaborado pela Administração Municipal uma proposta de Plano de Parques que selecionou 12 áreas preservadas para a instalação de equipamentos de proteção e lazer, porém esse plano não saiu do papel e as áreas continuam desprotegidas e sujeitas a ocupações, desmatamento e destinação de lixo e entulhos.

Nos casos das áreas ocupadas ainda não existe uma diretriz no Plano de Habitação que defina se devam ser recuperadas ou não. Nos dois casos apresentados tivemos soluções diferentes, sendo uma com a recuperação da área e outra com a reurbanização.

Constatada a falta de políticas e diretrizes para esses problemas que tem caráter ambiental, social e, especificamente, habitacional, acreditamos que estes estudos e outros devam nortear uma nova Política Municipal de Meio Ambiente, Política Municipal de Habitação e legislação mais específica e abrangente para o tema.

Nos casos das áreas ocupadas, e tendo como referência os casos apresentados, as soluções devem ser analisadas caso a caso se respeitando as comunidades existentes, que não devem ser dissolvidas ou afastadas de

seu território. Então a solução ideal, que seria a realocação e recuperação ambiental da área, nem sempre é a que melhor atende as necessidades dos moradores. O Estatuto da Cidade em seu Art. 2º Inciso XIV (BRASIL, 2001), prevê: “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”. O Estatuto deixa claro que se devem considerar as normas ambientais, porém não se pode deixar de levar em conta os aspectos sociais envolvidos, pois, segundo Clichevsky (2002, p. 03): “Para os excluídos, um lugar onde viver; para os setores médios, possibilidades de áreas de lazer, equipamentos e recreação (...).”

Mas acima de tudo deve-se evitar o surgimento do problema com políticas efetivas e ações concretas de habitação e meio ambiente que propiciem a qualidade de vida com um ambiente saudável e garantia do direito à moradia, que são dois importantes aspectos, dentre outros, dos que dizem respeito ao direito coletivo à cidade sustentável.

REFERÊNCIAS

ARFELLI, A. C. Áreas verdes e de lazer: considerações para sua compreensão e definição na atividade de parcelamento do solo. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, v. 9, n. 33, p. 37, jan./mar. 2004.

ÁVILA, M. L. A. de. **O Ministério Público como agente da produção do espaço urbano**. 2009. 105 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.

BAENINGER, R. A nova configuração urbana no Brasil: desaceleração metropolitana e redistribuição da população. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS DA ABEP, 11., 1998, Caxambu. *Anais...* Caxambu: ABEP, 1998. p. 729-772.

BARGOS, D. C. **Mapeamento e análise das áreas verdes urbanas como indicador da qualidade ambiental urbana**: estudo de caso de Paulínia-SP. 2010. 139 f. Dissertação (Mestrado em Geografia – Análise Ambiental e Dinâmica Territorial) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

BONDUKI, N. G. Origens do problema da habitação popular em São Paulo. *Espaço & Debates*, São Paulo, n. 5, p. 81-111, 1982.

BONDUKI, N. G. Origens da habitação social no Brasil. *Análise Social*, São Paulo, v. 29, n. 127, p. 711-732, 1994.

BRAGA, T. M. et al. **Índice de sustentabilidade municipal**: o desafio de mensurar. Belo Horizonte: UFMG; Cedeplar, 2003.

BRASIL. **Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano... Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 12 mar. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 mar. 2013.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 12 mar.2013.

BRASIL. **Medida provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001**. Dispõe sobre a concessão de uso especial... Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em: 12 mar. 2013.

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de julho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS... Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm>. Acesso em: 12 ago. 2013.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV... Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm> . Acesso em: 12 ago. 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa... Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm>. Acesso em: 12 mar. 2013.

BRASIL. **Programa Minha Casa, Minha Vida.** Ministério das Cidades. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/minha-casa-minha-vida.html>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2006.

CAPORUSSO, D.; MATIAS, L. F. Áreas verdes urbanas: avaliação e proposta conceitual. In: SIMPÓSIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA DO ESTADO DE SÃO PAULO - SIMPGEO/SP, 1., 2008, Rio Claro. **Anais...**, Rio Claro: UNESP, 2008. p. 71-87.

CARDOSO, A. L. **Desigualdades urbanas e políticas habitacionais.** Rio de Janeiro: IPPUR : UFRJ, 2000.

CARDOSO, P. de M. **Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil:** função social e regularização fundiária. 2010. 306 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

CASTRO, S. R. de. Algumas formas diferentes de se pensar e de reconstruir o direito de propriedade e os direitos de posse nos “países novos”. In: FERNANDES, E. (Org.). **Direito urbanístico e a política urbana no Brasil.** Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CAVALHEIRO, F.; DEL PICCHIA, P. C. D. Áreas verdes: conceitos, objetivos e diretrizes para o planejamento. In: 1º CONGRESSO BRASILEIRO SOBRE ARBORIZAÇÃO URBANA, 1., 1992; 4º ENCONTRO NACIONAL SOBRE ARBORIZAÇÃO URBANA, 4., 1992, Vitória/ES. **Anais...** Vitória/ES, 1992. p. 29-38.

CLICHEVSKY, N. **Tierra vacante em ciudades latino americana.** Cambridge : Massachussets: Lincoln Institute of Land Policy, 2002.

CURITIBA. (Município). **Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Curitiba**. Curitiba: [s.n.], 2008.

DINIZ, M. H. **Código civil anotado**. São Paulo: Saraiva, 2006.

FERREIRA, J. S. W. **O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana**. São Paulo: EAD, 2009.

FRÚGOLI JR., Heitor. **São Paulo, um espaço do cidadão privado**. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/resenhasonline/01.001/3269>>. Acesso em: 19 jul. 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Brasília: Ministério das Cidades, 2011.

GOMES, M. A. A. de F. Cultura urbanística e contribuição modernista: Brasil, anos 1930-1960. **Cadernos PPG-AU/UFBA**, Salvador, ano 3, edição especial, 2005.

GRAU, E. R. **A ordem econômica na constituição de 1988**: interpretação e crítica. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

GUZZO, P. Cadastro municipal de espaços livres urbanos de Ribeirão Preto (SP): acesso público, índices e base para novos instrumentos e mecanismos de gestão. **Revista da Sociedade Brasileira de Arborização Urbana**, Piracicaba, v. 1, n. 1, p. 19-30, 2006.

GUZZO, P. **Áreas verdes urbanas**. Disponível em: <<http://educar.sc.usp.br/biologia/prociencias/areasverdes.html>>. Acesso em: 15 abr. 2011.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: do fim dos territórios à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Brasília: IBGE, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por amostra de domicílios – 2004**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2004/default.shtm>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**. São Paulo: [s.n.], 2000. Disponível em: <http://www.pt-pr.org.br/pt_pag/PAG%202004/URBANISMO/Projeto%20Moradia.PDF>. Acesso em: 12 out. 2013.

INSTITUTO FLORESTAL (São Paulo, SP). **Mapa florestal dos municípios do estado de São Paulo**. São Paulo: Instituto Florestal, 2008.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Nova Técnica estima o déficit habitacional brasileiro**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=18179>. Acesso em 12 out. 2013.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, A. M. L. P. et al. Problemas de utilização na conceituação de termos como espaços livres, áreas verdes e correlatos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ARBORIZAÇÃO URBANA, 2., 1994, São Luís. **Anais...** São Luís: SBAU, 1994. p. 539-549.

LLARDENT, L. R. A. **Zonas verdes y espacios libres en la ciudad**. Madrid: Closas Orcoyen, 1982.

LOBODA, C. R.; DE ANGELIS, B. L. D. Áreas verdes públicas urbanas: conceitos, usos e funções. **Ambiência – Revista do Centro de Ciências Agrárias e Ambientais**, Guarapuava, v. 1, n. 1, p. 125-139, jan./jun. 2005.

MAGALHÃES, M. M. **Espaços verdes urbanos**. Lisboa: Direcção Geral do Ordenamento do Território, 1992.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2010.

MARICATO, E. Usucapião urbano e a gafe da FIESP. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 jul. 1988.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O. et al. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARICATO, E. Qual será o impacto do boom imobiliário nas grandes capitais brasileiras? **Revista AU**, São Paulo, ago. 2008.

MARTINE, G., CAMARGO, J. L. Crescimento e distribuição da população brasileira: tendências recentes. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1/2, p. 99-144, 1984.

MARTINE, G. Êxodo rural, concentração urbana e fronteira agrícola. In: MARTINE, G.; GARCIA, R. C. **Os impactos sociais da modernização agrícola**. São Paulo: Caetés/Hucitec, 1987.

MATTOS, L. P. **Nova ordem jurídico-urbanística: função social da propriedade nas práticas dos tribunais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MEIRELLES, H. L. **Direito de construir**. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, A. L. P. de. **A luta pela implantação de uma área verde urbana dentro de uma proposta de educação ambiental**: estudo de caso no município de Votorantim (SP). 2000. 198 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Florestais) - Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2000.

MONTEZ, C. I. A. P. **Valor dos espaços verdes da cidade**. 2010. 122 f. Dissertação (Mestrado em Ordenamento da Cidade) – Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas, Universidade de Aveiro, Aveiro, Portugal, 2010.

MORERO, A. M.; SANTOS, R. F.; FIDALGO, E. C. C. Planejamento ambiental de áreas verdes: estudo de caso de Campinas-SP. **Revista do Instituto Florestal**, São Paulo, v.19, n.1, p. 19-30, jun. 2007.

NUCCI, J. C. Análise sistêmica do ambiente urbano, adensamento e qualidade ambiental. **Revista PUC- SP Ciências Biológicas e do Ambiente**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 73-88, 1999.

NUCCI, J.C. **Qualidade ambiental e adensamento urbano**. São Paulo: Humanitas, 2001.

OLIVEIRA, C. H. de. **Planejamento ambiental na cidade de São Carlos (SP) com ênfase nas áreas públicas e áreas verdes**: diagnóstico e propostas. 1996. 181 f. Dissertação (Mestrado em Ecologia e Recursos Naturais) – Centro de Ciências Biológicas e da Saúde, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 1996.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista**. São Paulo: Brasiliense: CEBRAP, 1971.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. The habitat agenda 1996. Istambul: Declaration on Human Settlements. Disponível em: http://www.unhabitat.org/downloads/docs/2072_61331_ist-dec.pdf >. Acesso em: 12 Aug. 2013

PEREIRA, M. P. R. **Espaços verdes urbanos**: contributo para a optimização do planeamento e gestão Freguesia de Oeiras e São Julião da Barra. Lisboa, 2011. 110 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura Paisagística) - Instituto Superior de Agronomia, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, Portugal, 2011.

PEREIRA, O. de C. M. Habitação social e centros urbanos: trajetórias. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE SUSTENTABILIDADE E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 2010, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre-RS, 2010. p 1-10. Disponível em: portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?...social_centros_urbanos.pdf >. Acesso em: 17 ago. 2013.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Editora Ática, 1993.

ROCHA, S. L. F. **Função social da propriedade pública**. São Paulo: Malheiros, 2005

ROLNIK, R. **Cada um no seu lugar! São Paulo, início da industrialização: geografia do poder**. 1981. 217 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1981.

ROLNIK, R. **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

ROSSET, F. **Procedimentos metodológicos para estimativa do índice de áreas verdes públicas. estudo de caso: Erechim,RS**. 2005. 61 f. Dissertação (Mestrado em Ecologia e Recursos Naturais) – Centro de Ciências Biológicas e da Saúde, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2005.

SANTOS, C. R. e CARVALHO, C. S. **Proposta para a gestão integrada das áreas de preservação permanente em margens de rios inseridos em áreas urbanas**. Disponível em:

<<http://www.arquitetura.ufc.br/professor/Clarissa%20Sampaio/2011-1%20PU-1/etapa%2002/artigos%20seminario%20APP/GT1-92-39-20070822233236.pdf>

>. Acesso em 12 mar. 2013.

SÃO PAULO. (Estado). **Constituição do Estado de São Paulo, de 5 de outubro de 1989**. Disponível em:

<<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/constituicao%20de%2005.10.1989.htmwww.al.sp.gov.br>>. Acesso em 12 mar. 2013.

SÃO PAULO. (Estado). Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Resolução SMA nº 31, de 19 de maio de 2009**. Dispõe sobre os procedimentos para análise dos pedidos de supressão de vegetação nativa para parcelamento do solo ou qualquer edificação em área urbana. Disponível em:

<http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/resolucao/2009/2009_res_est_sma_31_republicada.pdf>.

Acesso em: 12 ago. 2013.

SAULE JR., N. e ROLNIK, R. Estatuto da cidade: novas perspectivas para a reforma urbana. **Cadernos Pólis**, São Paulo, v. 4, p. 05, 2001.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2011.

SILVA, L. J. M. da. **Parques urbanos: a natureza na cidade- uma análise da percepção dos atores urbanos**. 2003. 114 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Política Ambiental) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

SOUZA, D. B. L. F. C. de. Reintegração de posse em áreas públicas. **Revista Areópago Jurídico**, São Paulo, n. 9, p. 3-5, jan./mar. 2010.

SOUZA, I. M. **Votorantim: políticas habitacionais e o processo de desfavelização**. 2009. 51 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós Graduação em Saneamento Ambiental) - Universidade de Sorocaba, Sorocaba, 2009.

SOUZA, M. J. L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. de et al. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

TOLEDO, F. S; SANTOS, D. G. Espaços livres de construção. **Revista da Sociedade Brasileira de Arborização Urbana**, Piracicaba, v. 3, n. 1, p. 73-91, mar. 2008.

VIEIRA, P. B. H. **Uma visão geográfica das áreas verdes de Florianópolis, SC: estudo de caso do Parque Ecológico do Córrego Grande (PECG)**. Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

VOTORANTIM. (Município). **Estudo socioeconômico e geográfico das áreas públicas municipais ocupadas irregularmente**. Votorantim: [s.n.], 2001.

VOTORANTIM. (Município). Câmara Municipal. **Lei Orgânica do Município de Votorantim**. Votorantim: [s.n.], 1988. (versão atualizada em 2012). Disponível em: <http://www.camaravotorantim.sp.gov.br:8080/sapl/documentos/norma_juridica/2_texto_integral> Acesso em: 12 mar. 2013.

VOTORANTIM. (Município). **Lei nº 1.907, de 10 de outubro de 2006**. Plano diretor de desenvolvimento integrado do município de Votorantim. Votorantim: [s.n.], 2006.

VOTORANTIM. (Município). **Lei nº 1.957, de 19 de dezembro de 2007**. Autoriza o Município de Votorantim a conceder o uso especial de que trata o § 1º do Art. 183 da Constituição Federal. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a/sp/v/votorantim/lei-ordinaria/2007/195/1957/lei-ordinaria-n-1957-2007-autoriza-o-municipio-de-votorantim-a-conceder-o-uso-especial-de-que-trata-o-1-do-art-183-da-constituicao-federal-e-da-outras-providencias-2007-12-19.html>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

VOTORANTIM. (Município). **Lei nº 2.290, de 28 de junho de 2012**. Dispõe sobre os critérios para enquadramento e seleção dos beneficiários no Programa Municipal de Atendimento Populacional... Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/sp/v/votorantim/lei-ordinaria/2012/229/2290/lei-ordinaria-n-2290-2012-dispoe-sobre-os-criterios-para-enquadramento-e-selecao-dos-beneficiarios-no-programa-municipal-de-atendimento-populacional-e-da-outras-providencias-2012-06-28.html>>. Acesso em 11/08/2013.

VOTORANTIM. (Município). **O município: aspectos demográficos**. Disponível em: <http://www2.votorantim.sp.gov.br/site/index.php?option=com_content&view=article&id=6&Itemid=19>. Acesso em: 10 dez. 2012.

VOTORANTIM. (Município). **Plano local de habitação de interesse social do município de Votorantim.** Votorantim: [s.n.], 2011.