

A cidade do Direito, o direito à cidade

*Paulo Massato Yoshimoto*¹
Engenheiro Civil

*Ricardo Araujo*²
Profissional da Sabesp

*Fabiana Soman Paes de Almeida Funaro*³
Advogada

Resumo: o presente artigo trata do acelerado e expressivo processo de urbanização ocorrido no Brasil e, em particular, na Região Metropolitana de São Paulo – RMSP, como ponto de partida para discutir questões como o planejamento urbano, os déficits de infraestrutura e de serviços públicos e, ainda, as desigualdades sociais. O texto considera que, a par de ineficiências administrativas, a natureza da transformação do Brasil rural em Brasil urbano impôs desafios que, em larga medida se mantiveram além da capacidade de diagnóstico e intervenção do Estado. O resultado se materializou em metrópoles imensas, desorganizadas e, no que importa diretamente ao escopo do texto, marcadas pela pobreza e informalidade de assentamentos precários, à margem dos regramentos urbanísticos. Em período de crise econômica, com impacto severo sobre as finanças públicas, não há condições imediatas de execução de grandes programas de infraestrutura como condição prévia à regularização fundiária. Não obstante, considerando que o direito urbanístico tem se alterado no sentido de aproximar a cidade informal da cidade formal, o texto propõe um passo adiante, que seja estendida à população moradora dessas áreas pelo menos parte da infraestrutura, para a qual existe disponibilidade de recursos.

Palavras-chave: Urbanização. Região Metropolitana de São Paulo – RMSP. Universalização do Saneamento Básico. Regularização Fundiária. Planejamento Urbanístico. Objetivos do Desenvolvimento Social das Nações Unidas (ODS 6 – Água Potável e Saneamento). Direito Fundamental à Saúde e ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado.

Todos já fomos, de alguma maneira, informados da velocidade do crescimento urbano brasileiro. Foi certamente um fenômeno sensível para aqueles que hoje chegam a 60 anos de idade ou mais, pois a grande transformação de país rural em país urbano, e logo metropolitano, ocorreu no espaço de duas gerações, possivelmente menos – por exemplo, entre os anos de 1940 e 1990 ou, mais concentradamente, entre 1950 e 1980. Éramos menos de 13 milhões de moradores urbanos em 1940; 18,2 milhões em 1950;

¹ Formado pela Escola de Engenharia de Lins, com mais de 43 anos de experiência em saneamento básico. Diretor da Sabesp.

² Graduado em Ciências Sociais, com mestrado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Pertence ao corpo profissional da Sabesp desde 1983.

³ Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, com especialização em Direito Ambiental pela Faculdade de Saúde Pública da USP. Na Sabesp desde 1997.

80 milhões em 1980; 161 milhões em 2010. Em 1940, apenas Rio de Janeiro e São Paulo possuíam mais de 1 milhão de habitantes; não havia qualquer outra cidade com contingente populacional que chegasse a 400 mil habitantes, o equivalente, hoje, à população de um município como Piracicaba. Ao fim, a população urbana brasileira multiplicou-se mais de doze vezes de 1940 a 2010, enquanto o contingente de população rural decresceu a ponto de ser mais reduzido que aquele registrado em 1950 e estar se aproximando do recenseado em 1940.

Nessa voragem demográfica, São Paulo é um caso à parte. O mesmo pode ser dito do território que viríamos a chamar, a partir de 1973, de Região Metropolitana. A Tabela 1 apresenta a evolução populacional desde 1900 para a Capital e para o que viria a constituir a Metrópole. Durante nada menos que oito décadas consecutivas, de 1900 a 1980, a área da Grande São Paulo cresceu a taxas anuais médias superiores a 4%. Em duas décadas, 1950-1960 e 1970-1980, o percentual ultrapassou 5% a.a.; na década de 1960-1970, foi ainda além: 6,2% a.a. Durante esse período, as taxas de evolução demográfica verificadas na Capital se situaram na mesma ordem de grandeza. Nesses oitenta anos, a população metropolitana multiplicou-se 41,4 vezes; entre 1940 e 1980, o contingente populacional multiplicou-se por 8, um acréscimo absoluto de 11 milhões de habitantes. Quando as taxas médias anuais decaem, a partir de 1980, basta que fiquemos com os acréscimos populacionais: 2,54 milhões entre 1980 e 1991; 2,72 milhões entre 2000 e 2010; 1,87 milhões entre 2000 e 2010. Ou seja, em trinta anos de taxas cadentes, o incremento agregado da população alcançou 7,13 milhões de habitantes⁴.

Tabela 1

Município de São Paulo e Região Metropolitana de São Paulo
Evolução da População (1900-2010)

Período	Município de São Paulo		Região Metropolitana de São Paulo	
	População	Taxa Média Anual de Crescimento (%)	População	Taxa Média Anual de Crescimento (%)
1900	239.820	-	302.787	-
1920	579.033	4,5	702.248	4,3
1940	1.326.261	4,2	1.568.045	4,1
1950	2.198.098	5,2	2.662.786	5,4
1960	3.781.446	5,6	4.854.414	6,2
1970	5.885.475	4,5	8.076.287	5,2
1980	8.475.380	3,7	12.549.856	4,5
1991	9.512.545	1,2	15.089.744	1,9
2000	10.398.576	0,9	17.807.926	1,7
2010	11.253.503	0,76	19.683.955	0,97

Fonte: IBGE e adaptação de dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. SEADE.

⁴ Em 1872, data do primeiro censo demográfico nacional, o município de São Paulo, então com território mais extenso que hoje, tinha menos de 30 mil habitantes. Cuiabá, Niterói e São Luís Ihe eram maiores.

Tomem-se esses dados em comparação com aqueles de grandes metrópoles mundiais. Londres, um caso de história e dimensão excepcionais, tinha 1 milhão de habitantes em 1801, 6,2 milhões em 1901, 8,1 milhões em 1931 e aproximadamente a mesma população hoje. A área metropolitana de Nova York tem, atualmente, 18,9 milhões de habitantes. Mas a cidade de Nova York, outro caso excepcional, já possuía 3,43 milhões em 1900, 7,45 milhões em 1940 e 8,17 milhões pelo último censo (2010). Paris, cidade de enorme expressão desde meados da Idade Média (estimativa, ainda que precaríssima, de 260 mil habitantes em 1328, antes da irrupção da Peste Negra), tinha 546 mil habitantes em 1801 e 2,71 milhões em 1901. Considerada a Paris metropolitana, ou a Île-de-France, em 2008 sua população alcançava cerca de 12 milhões de habitantes. Trata-se de grandes números, em aglomerações que cresceram a grande velocidade no último século. Mas os números paulistas são maiores, e o ritmo foi muito mais rápido. Não bastasse isso, as nossas condições econômicas e sociais, por evidente, foram e são distintas, com impactos perversos e estridentes sobre a Metrópole.

No Brasil, o século XX foi o século de São Paulo. Ainda hoje, a Metrópole paulista mantém uma posição de força: concentra entre 18% e 19% do Produto Interno Bruto brasileiro, abriga a maior parte das sedes dos grandes conglomerados industriais, de serviços e financeiros, e possui as ligações mais intensas com a economia global. Todavia, a cidade e a Metrópole não são propriamente saudáveis. Em 1935, quando chegou pela primeira vez a São Paulo, o antropólogo francês Lévi-Strauss surpreendeu-se nem tanto com o aspecto novo da cidade – comparativamente às cidades europeias – mas com “a precocidade dos estragos do tempo” (sentiria o mesmo, em 1941, quando esteve em Chicago). Para as cidades americanas, segundo ele, “a simples passagem dos anos é uma degradação [...] são construídas para poderem se renovar com a mesma velocidade com que foram erguidas, isto é, mal”⁵.

O crescimento ultrarrápido de São Paulo ampliou as suas dimensões urbanas e geográficas a um ponto em que as heranças do passado se dissolveram, física ou simbolicamente, em um cenário – por sua vez também mutante – de modernidade, afluência, estilos, velocidade, mobilidade, congestionamentos, saturações, tensões, desigualdades, pobreza, violência e convivência de paisagens novas com outras que envelheceram prematura e intensamente ou que nascem degradadas. Lidamos mal com a monumentalidade, com os prédios e espaços públicos e com as fisionomias dos prédios privados que fazem parte, afinal, da paisagem urbana.

São Paulo é também lugar de aglomerações precárias, presentes em prédios decrepitos, nos cortiços das áreas centrais e em praticamente todos os anéis periféricos da área urbana e metropolitana, onde se organizam na forma de favelas e loteamentos irregulares, com suas características distintivas de densidade, sistemas viários acanhados e mal articulados, terrenos residenciais exíguos onde as construções ocupam todas as extensões possíveis, arremetidas da ocupação sobre os fundos de vale ou sobre encostas precárias. Estimativamente, são 1,12 milhões de moradias em favelas e loteamento precários e/ou irregulares, com quase 4 milhões de moradores (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU, 2017).

Há algum tempo, uma ou duas décadas provavelmente, era possível imaginar que o binômio crescimento e pobreza se resolvesse favoravelmente, com a conjugação de longo

⁵ LÉVI-STRAUSS, Claude. *Tristes Trópicos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p. 102-103.

ciclo virtuoso de expansão econômica, elevação das rendas do trabalho, investimentos em infraestrutura urbana e em rede de proteção social. Houve sinais nessa direção. A ampliação de serviços públicos essenciais, como energia, abastecimento de água e coleta de esgotos, ocorreu em proporção considerável⁶. Além disso, a partir do início da década de 1990, investimentos de grande porte na Região Metropolitana de São Paulo (em particular na Capital), foram alocados tanto para a melhoria de infraestrutura em loteamentos de baixa renda quanto para a urbanização de favelas. Parecia um caminho firme, traçado com determinação e perfeitamente replicável em outros quadrantes do País⁷.

Todavia, como todos sabemos, a economia não se assentou em trilhos firmes e o Estado brasileiro terminou enredado em aguda crise fiscal. O otimismo ficou sem lugar; as expectativas redentoras da pobreza urbana foram encaminhadas ao posta-restante⁸. Houve, sim, a ampliação, em uma escala provavelmente inédita, do grau de incerteza sobre o futuro.

Como chegamos a esse ponto de desigualdade social e de desorganização das nossas metrópoles, e nele permanecemos, é indagação que movimenta os estudos urbanos – e também as interpretações mais gerais do País – há muito tempo. Apesar de tanta literatura acumulada, arriscamos alguns comentários sobre o trajeto percorrido até o presente, no mínimo para que prossiga o interminável ajuste de contas com o passado. Esse é o objeto do item seguinte do texto.

Por outro lado, confirmadas a inexistência de evolução linear e favorável da história e a incidência reiterada da instabilidade, desorganização e desigualdade da cidade, vem a segunda pergunta: a qual futuro chegaremos, ou pretendemos chegar? Disso trata a parte final do texto.

É absolutamente comum encontrar a afirmação, mesmo em trabalhos especializados, de que as cidades brasileiras cresceram sem planejamento. Entenda-se por planejamento, aqui, um conjunto de diagnóstico abrangente, de diretrizes estratégicas e de proposição de medidas em grande número, todas visando a dar conta dos múltiplos aspectos que envolvem a cidade, o que inclui a sua economia, as tendências demográficas e territoriais de crescimento, as condições de mobilidade e de habitação, os serviços básicos, os espaços públicos, *inter alia*, e os correspondentes orçamentos.

Em torno da afirmação da ausência – a falta de planejamento, segundo os termos observados –, há duas ideias mais ou menos silogísticas, uma que a precede, outra que dela deriva: o planejamento é (era) possível; houvesse planejamento, inexistiria, ou seria muito atenuada, a desorganização urbana. Não é exagero observar que a afirmação é amplamente aceita; a aceitação advém do próprio fato da urbanização, notável, extensa e precária.

É evidente que não houve a materialização do planejamento urbano concebido segundo esses termos. Todavia, essa é apenas uma constatação. Caberia perguntar: por

⁶ Em 1960, apenas 42% da população urbana brasileira, ou cerca de 13 milhões de pessoas, eram atendidos com serviços de abastecimento público de água. Em 2000, a cobertura atingia 123 milhões de brasileiros. Na Região Metropolitana de São Paulo, em 1968, o atendimento não alcançava 60% da população, então no patamar de 8 milhões de habitantes. A produção de água evoluiu de 14 m³/segundo em 1971 para mais de 80 m³/segundo hoje. A Sabesp foi criada em 1973.

⁷ Por certo, o problema dos transportes públicos nas metrópoles, ainda que investimentos apreciáveis tenham sido feitos, continuaram e continuam sendo um desafio gigantesco.

⁸ Na verdade, os investimentos urbanísticos foram virtualmente paralisados mesmo antes da irrupção da crise econômica.

que não existiu? por que um requisito (esse planejamento), que teoricamente permitiria o atendimento do interesse geral da cidade, foi suplantado pelo impulso dos interesses setoriais e particulares, originando o crescimento frouxamente regrado?

Entretanto, perguntas nem sempre geram respostas, mas mais perguntas. Assim, como seria esse planejamento? quem o faria e com que delegação de poder? Quais as forças políticas e técnicas que poderiam apoiar uma função planejadora dessa natureza? Qual seria o grau necessário de centralização do poder para o seu pleno exercício? Quais as ideias que poderiam ou deveriam nortear planejamento tão abrangente? Em que medida a oferta de infraestrutura e serviços poderia, nas nossas condições demográficas e de recursos, se antecipar à demanda (o que seria essencial a uma ação proativa e não apenas reguladora)? Como teria sido possível estabelecer relações positivas do planejamento público com o mercado urbano? Qual ou quais foram os momentos cruciais em que falhamos na implantação e fortalecimento de organismos com capacidade abrangente de planejamento e de interferência efetiva na evolução urbana?

Não se pretende eliminar a suposição de que tudo podia ter se desenvolvido de forma melhor, com menor grau de desordem urbana como resultado. Todavia, para que essa suposição não seja apenas uma platitude, caberia então examinar se houve o incorrigível vício dos organismos políticos em ignorar a política maior do bem comum, ou erros seguidos de estratégia, ou prevalência de déficit administrativo generalizado, ou limitações que a história impôs ou, ainda, uma perversa combinação desses fatores todos.

O futuro é incerto, mas o passado bem pode sê-lo também. Provavelmente, não há respostas fáceis para as questões enunciadas e, ao final das contas, esse tema pode ser objeto de muita controvérsia. Mas talvez outros aspectos influentes, para os quais se dirigiu menor atenção, possam ser observados.

Primeiro, a velocidade da urbanização teve efeitos superveniente. Nesse sentido, os quantitativos demográficos mencionados parecem suficientemente eloquentes. A explosão populacional gerou tanto demandas extraordinárias por serviços públicos quanto uma inflação de custos urbanos relativamente pouco estudada – por exemplo, toda a estruturação de toda a logística urbana, pública e privada, e o preço das terras. O que vale a pena reter é que a transformação urbana foi impressionante e sem precedentes. Seus desafios, de tipo novo, nada tinham de triviais. Volte-se à tabela da população metropolitana. Foram quase 10 milhões de novos moradores em apenas trinta anos (1950-1980).

Segundo, há um hiato entre o fenômeno urbano e a formulação das respostas mais adequadas para as suas demandas e crises. Não se pode, realisticamente, esperar de uma organização imensa como a do setor público, salvo para um evento mais localizado, um tempo curto de resposta. O setor de saneamento (água e esgotos) é um bom caso de estudo. Antes mencionados, os índices de atendimento não eram nada bons em 1960, quando pela primeira vez o censo demográfico do IBGE fez a sua apuração. À época, frente ao processo urbano que levava rapidamente à constituição de metrópoles de grande população, havia um enorme número de organizações municipais voltadas à promoção dos serviços, mas regidas por padrões gerenciais antigos, com regras de taxas longe da magnitude dos desafios dos custos, e operando ainda sem o apoio de estruturas e mecanismos de financiamento. A alteração institucional do setor somente foi iniciada ao final da década seguinte, com a constituição do Plano Nacional de Saneamento – Planasa, a mobilização de recursos do FGTS para o financiamento, a criação de empresas estaduais de saneamento e a ideia de sustentabilidade econômico-financeira via papel relevante das tarifas

e da arrecadação tarifária. Os efeitos de uma renovação institucional como essa não são imediatos do ponto de vista da cobertura dos serviços – investimentos requerem tempo de maturação –, e é certo que em 1970 a situação não se mostrava melhor que aquela de 10 anos antes. Mas, conquanto tenha sido o Planasa objeto de muita controvérsia, a mudança foi determinante para o salto de 13 milhões de brasileiros com abastecimento público em 1960 para 123 milhões em 2001⁹.

Terceiro, durante a maior parte da nossa urbanização frenética, ou até recentemente, o Estado esteve sobrecarregado por funções que, examinadas retrospectivamente, pareciam, ou parecem mais claramente hoje, estar além de suas forças. Assim, o Estado se impôs tarefas cruciais vinculadas à promoção do desenvolvimento econômico enquanto era também responsável pela provisão de serviços sociais; isto é, foi um Estado que se pretendia ser, a um só tempo, desenvolvimentista e de bem-estar social. A propósito, quanto ao desenvolvimento, houve, sim, planejamento. Mas planejar o desenvolvimento em setores definidos e com interlocutores identificados – exemplos da siderurgia, energia e petróleo e indústria automobilística, com diferentes arranjos na relação público-privado para cada setor – constitui tarefa muito diversa daquela de lidar com grandes aglomerações metropolitanas. É curioso e oportuno lembrar que, quando as instituições públicas se mostravam inadaptadas à função nova de estimular a economia, organizações novas eram criadas – às vezes, formais, e com ambições poderosas, como o BNDE, atual BNDES, criado em 1952; às vezes, quase informais, como os Grupos de Metas do governo Juscelino Kubitschek (mas igualmente com fortes ambições).

Quarto, as metrópoles, à semelhança de qualquer formação urbana, mas segundo uma lógica ampliadíssima de escala, são uma criação social, isto é, o resultado da ação de milhões de empreendedores. Isso inclui o Estado e seus investimentos e os grandes empreendedores privados, capazes de alterações incisivas em territórios delimitados; mas se entende igualmente às centenas de milhares de famílias que, constrangidas por fatores diversos – desequilíbrios econômicos regionais, falta de perspectivas, trabalho, renda, oportunidades –, movem-se em direção às metrópoles ou nelas se reproduzem, constituindo uma oferta de mão de obra abundante e pouco qualificada e abrindo um mercado sofrido e informal para loteamentos, aglomerados e habitações, todos precários. Nesse sentido, qualquer crítica à possível tibieza das políticas habitacionais públicas, que produziram um número relativamente limitado de novas habitações ao longo de algumas décadas, não pode tomar a demanda habitacional como um fato preponderantemente administrativo, de solução estatal. A demanda é muito mais extensa que isso e guarda relação direta com a nossa desigualdade de rendas. Por essa limitação, o mercado de edificações e incorporações está voltado para estratos de rendas mais elevadas: a demanda habitacional de baixíssima renda ou é atendida por investimentos públicos ou se resolve pela via da informalidade.

Quinto aspecto, as ideias quanto ao tecido urbano durante muito tempo estiveram predominantemente cingidas a normas de regulação e controle. Alguém pode argumentar que isso é atribuível à própria ausência de planejamento – regular, controlar, é o que restaria fazer. Entretanto, a persistência do propósito da regulação da cidade pode ser

⁹ Em São Paulo, a estadualização das organizações de saneamento foi iniciada pouco antes do Planasa. Seu ponto de partida foi a criação, em 1968, da Comasp – Companhia Metropolitana de Água de São Paulo, responsável primeira pelas obras do Sistema Cantareira. Posteriormente, o Governo do Estado decidiu deixar de lado sua própria política de renovação institucional do setor e aderir ao Planasa. A Comasp foi absorvida pela Sabesp.

interpretada de outra maneira, não como peça de resistência, mas como decorrente de uma visão que atribui, ou atribuía, ao Estado, à lei e à fiscalização decorrente da lei um poder que, em larga medida e na maior parte dos casos, frente à urbanização veloz e às desigualdades sociais, não tinha e não tem como ser exercido com resultados satisfatórios. A informalidade foi, na prática, o caminho para o atendimento da demanda habitacional que passava ao largo da cidade formal e de suas regras, as quais, de toda forma, implicavam custos fora da realidade das famílias de renda escassa¹⁰. O caso dos mananciais ao sul de São Paulo, Guarapiranga e Billings, é exemplar da disjunção entre a intenção regulatória dos legisladores e técnicos e a vida como ela é. Em 1975-1976, como fruto do receio, bastante justificado, de comprometimento da qualidade das águas dos dois mananciais pelo espraiamento do crescimento populacional que já se avizinhava de seus territórios, foi criada uma legislação cuja finalidade, ao estabelecer restrições severas ao uso e ocupação do solo, era criar condições para a contenção demográfica. À época, as duas bacias abrigavam uma população agregada inferior a 300 mil habitantes, distribuídos por bairros e chácaras de boa constituição. Em 1991, a população das duas bacias já ultrapassava 1 milhão de moradores. Hoje, as duas bacias hidrográficas, somadas, detêm um contingente populacional de 2 milhões de habitantes. Fossem, as duas bacias, um único município, seria o maior município brasileiro, excluídas algumas capitais de estados – com população maior que as das cidades de Recife e Porto Alegre. Estrategicamente essenciais à sustentabilidade metropolitana (o que vai além do abastecimento público de água), o cenário urbano que caracteriza os territórios da Billings e da Guarapiranga é tipicamente aquele de um anel periférico urbano, com um amontoado de distritos e bairros precários e núcleos favelados.

Sexto ponto, aqui ou ali ainda se lamenta a ausência de uma gestão metropolitana. Nesse assunto, porém, não há trivialidades. Antes de mais nada, somos um país federativo, e em países de ordem federativa, regidos segundo a elegante máxima “*self rule plus shared rule*” (autogoverno e governo compartilhado)¹¹, a dificuldade de gestão de problemas regionais é ampliada pelo maior espaço institucional para o conflito. No caso brasileiro, de antemão, há uma singularidade, uma vez que a União, os Estados e os Municípios constituem, as três esferas, entes federados. Mas a questão vai além disso: as regiões metropolitanas não se encaixam nesta equação institucional. Nelas, uma vez que, a um só tempo, os governos regionais são relevantes, mas também é relevante o espaço da autonomia municipal, o federalismo brasileiro singular produz uma virtual dissolução de hierarquias e a decorrente imposição de soluções negociadas como possibilidade quase única, mas não muito simples, de formalização de entendimentos e de ação pública eventualmente efetiva. Dito de outra forma, na MetrÓpole, cidades de todos os tamanhos

¹⁰ De certa maneira, nada há de surpreendente nisso. Boa parte dos bairros paulistanos, alguns deles integrantes hoje do próprio centro expandido da cidade, nasceu com deficiências que não se distanciam tanto daquelas dos loteamentos precários de hoje. No entanto, adquiriram a aparência de normalidade (formalidade), mas por um caminho bastante próprio. Ao longo de um período normalmente extenso, esses bairros passaram por muitas alterações, que incluíram seu adensamento; a chegada, ainda que tardia, ou muito tardia, de investimentos públicos; a gradativa mudança da sua fisionomia também por conta de investimentos privados, comerciais ou residenciais. Por fim, algum tipo de anistia também ocorreu. Como esses bairros possuíam um sistema viário adaptável a condições minimamente aceitáveis, ainda que mal desenhados e formando um conjunto acanhado, a combinação desses fatores todos resultou em um cenário de normalidade, que eliminou os vestígios da informalidade original. Essa racionalização *ex-post*, entretanto, não deve ser vista como virtuosa; o tempo de transformação foi invariavelmente longo.

¹¹ Expressão de Daniel Elazar, autor de estudos clássicos sobre federalismo (apud ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências*. BIB, São Paulo, n. 51, p. 13-34, 2001).

se agregam em um continuum, as escalas e os problemas se agigantam como em um movimento de translação e prevalece uma complexa rede de responsabilidades, na qual se justapõem e superpõem diferentes esferas de poder, com diferentes comandos e uma substantiva dificuldade de coordenação de esforços. A rigor, antes de ser uma ausência, a governança metropolitana é uma interrogação; a possibilidade do seu exercício, ainda que intermitente e precário, não se baseia em uma eventual institucionalização, mas em esforços, frequentemente *ad hoc*, de engenharia política.

Efetuados esses comentários, acrescente-se que há certo tempo urbanistas conhecidos vêm afirmando que, para o desenvolvimento das Metrôpoles, ao invés de planos gerais, provavelmente são mais úteis e eficientes planos de escopo e incidência mais limitados, ainda que referenciados a um marco mais amplo de entendimento da dinâmica regional¹². Há uma vantagem adicional: planos dessa natureza costumam, ou pretendem ser, mais operacionais, e essa condição exige, pelo menos para uma parte dos casos, o cálculo de orçamento firmado sobre disponibilidades reais ou potencialmente realizáveis de recursos¹³. Um exemplo é o projeto do Rodoanel, que ainda não foi completado no seu tramo norte. Outro projeto, ainda aquém da realização, é o do Ferroanel, que permitiria, ainda, liberar completamente os trilhos urbanos para a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM.

Planos e projetos não precisam ter, porém, uma escala ampla e dispendiosa como os dos exemplos citados. Programas mais simples, mas de impacto sobre a qualidade e a humanização da cidade, podem ser viabilizados com aportes muito mais modestos de recursos. São os casos do programa de pequenos parques de vizinhança, desenvolvido pela Prefeitura de São Paulo alguns anos atrás, e do Programa Córrego Limpo, em regime de parceria Prefeitura/Sabesp.

Não obstante os problemas urbanos conhecidos e as escalas em que se apresentam, em outros países e em alguns quadrantes brasileiros, ainda prevalece a convicção de que aglomerados informais correspondem a situações provisórias que, em determinado momento, não necessariamente próximo, serão eliminadas/substituídas pela via de investimentos, primeiramente públicos. Essa convicção produz um certo imobilismo na gestão governamental. Como não é possível, rapidamente, mobilizar recursos para um abrangente conjunto de intervenções que promovam a elevação geral das condições de infraestrutura urbana, o exercício da política pública fica reduzido, pelos recursos menores, a ações geograficamente limitadas, com benefícios também mais restritos.

Esse não é mais o caso exato de São Paulo. Ao contrário, sabe-se, por exemplo, que as favelas fazem parte do cenário urbano e que sua erradicação há muito deixou de ser entendida como possível e mesmo desejável. Salvo sítios absolutamente inadequados, como áreas de risco e de fundos de vale onde o acesso à instalação de infraestrutura pública está interdito pela presença de habitações, aceita-se que núcleos favelados devam ser objeto preferencial de obras de urbanização, que no mínimo reorganizem seu sistema viário interno, permitam a extensão de serviços essenciais (o que inclui a coleta

¹² Cf. BORJA, Jordi. Grandes Projetos Metropolitanos: Mobilidade e Centralidade. In: *Os Centros das Metrôpoles: reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI*. São Paulo: Terceiro Nome: Viva o Centro: Imprensa Oficial do Estado, 2001. p. 76.

¹³ No passado de São Paulo, houve planos urbanísticos sem uma abrangência geral. Um deles, parcialmente executado, foi o famoso Plano de Avenidas, de Prestes Maia e João de Ulhôa Cintra. Concebido nas décadas de 1920 e 1930, era, nomeadamente, um plano de estruturação do sistema viário. Grande parte das intervenções previstas foi implantada.

de esgotos) e proporcionem a criação de espaços públicos e de convivência. Nesses projetos, reassentamentos devem afetar um número mais limitado de famílias, de preferência aquelas que reúnem condições melhores de renda e desejo de mudança residencial.

Na cidade de São Paulo, por um período de cerca de 5-6 anos houve o desenvolvimento de uma política mais encorpada de investimentos em melhorias de loteamentos de origem irregular e em urbanização de favelas. Esses investimentos representavam uma condição prévia a medidas de regularização fundiária e ascenderam a uma escala que permitiu dimensionar um prazo, nem tão extenso (menos de 20 anos) para alcançar todas as aglomerações urbanas nessas condições. Tratava-se de uma política integrada, apoiada por vários organismos públicos, inclusive a Sabesp, que participou do planejamento e hierarquização das intervenções, do exame dos projetos e arcou com os custos da implantação dos sistemas de água e esgotos. Era também uma política eficiente porque combinava o caráter de intervenção integrada, a natureza realista das intervenções (afinal, esta, e não outra, é “a cidade que temos”) e o prazo aceitável para a alteração abrangente de condições de pobreza urbana.

Bem-sucedido, o conjunto das intervenções, no entanto, foi subitamente estancado e, pouco tempo depois, a crise das contas públicas virtualmente impediu qualquer tentativa de retomada das obras em escala minimamente apreciável. O horizonte de eliminação das condições de precariedade das aglomerações objeto daquela política foi estendido a ponto de deixar de ser algo crível.

Onde ficamos então? A situação, hoje, não permite vincular toda ou quase toda a extensão de infraestrutura à existência de uma política integrada para as aglomerações de baixa renda – embora a cooperação interinstitucional possa se materializar em um ou outro empreendimento. Todavia, continuamos a ter “essa cidade”, e não uma cidade imaginária. A questão, agora, é como recusar o imobilismo e tomar decisões e empreender planos e ações que permitam, malgrado as restrições e as frustrações, estender em prazo curto benefícios básicos à cidade e às famílias que lutam contra condições, ao final extremadas, de pobreza.

Adentrando temas de saneamento, água e esgotos, há o que se possa fazer e há desafios para os quais não temos ainda resposta adequada.

No caso das favelas, onde os assentamentos são muito desordenados e onde inexistente sistema viário interno minimamente adequado, torna-se difícil, em suas áreas interiores o assentamento de redes regulares de abastecimento público, e mais difícil ainda, senão impossível, a implantação de redes coletoras de esgotos. Frente a essas condições, as tubulações são assentadas onde é possível fazê-lo – exemplo das ruas oficiais que circundam o núcleo e de um ou outro arruamento interno mais favorável. Para as demais parcelas de núcleos favelados, trata-se de situações onde a reurbanização é imperativa, e não apenas para a instalação de equipamentos da Sabesp.

Outro caso diz respeito aos avanços urbanos sobre os fundos de vale. Essas são áreas indispensáveis à implantação do que chamamos coletores-tronco, tubulações de maiores diâmetros cuja função é receber, por gravidade, os esgotos coletados nas ruas da vizinhança, impedindo a sua afluência aos cursos d’água. Sem a preservação das margens dos córregos, os sistemas de esgotos dependerão de soluções que, quaisquer que sejam elas, não serão mais capazes de drenar a totalidade dos efluentes coletados. Aqui necessitamos, conjuntamente com a execução de obra de saneamento, de uma intervenção de natureza urbana. A foto mais adiante apresenta aspecto do fundo de

vale da bacia do Guavirutuba, cujo córrego drena para a represa do Guarapiranga. Sob os imóveis, existe coletor da Sabesp; os imóveis foram edificados anos após a implantação de tubulação.

Figura 1
Córrego Guavirutuba – Bacia Hidrográfica do Guarapiranga



Porém, há o que se possa fazer, e disso apresentamos dois exemplos.

Em loteamentos irregulares, não é tanto a condição física da aglomeração que impede obras de saneamento, mas antes a sua condição jurídica, seja de ordem ambiental, seja de ordem fundiária. É possível que existam situações difíceis, dentre elas aglomerações com disputa em torno da propriedade e processo em tramitação no Judiciário em condições de claro conflito. Ressalvados casos extremos, entre os quais também se contam as áreas de risco, permanece, por outro lado, a questão de atendimento à população com serviços cujo não provimento – abastecimento de água, para dizer o mínimo – representa um risco de saúde pública cujo contorno somente é possível com o recurso à irregularidade. Assim, onde a população não dispõe de sistema regular de abastecimento, ela se abastece de forma clandestina – de fato, nem tão clandestina. As conexões são no mais das vezes amadoras, inteiramente inseguras, e apresentam número enorme de vazamentos; com frequência assentadas superficialmente, estão sob risco de intermitência e absorção de águas servidas, o que amplia o risco de doenças. No entanto, esses arranjos, por piores que sejam, são ainda melhores que o recurso a poços rasos, invariavelmente contaminados. Dada a restrição ao atendimento regular, a irregularidade é tolerada e pode perdurar por longo tempo.

Na maior parte das áreas com essas condições, podemos perfeitamente executar em prazo relativamente curto as obras de água e de esgotos – mas não sob o entendimento jurídico que requer um processo onde são indissociáveis duas etapas: primeiro, a das obras

de infraestrutura (incluindo o que é de responsabilidade do Município); em seguida, o processo de regularização fundiária. O poder público não possui, e não acreditamos que venha a recuperar em tempo curto, a capacidade de intervenção com o escopo e a abrangência que apresentou anos atrás. Mas é razoável e proporcional (Princípios Constitucionais implícitos da Proporcionalidade e Razoabilidade) que possamos levar adiante o que agora é possível de ser feito e manter nessas áreas a presença minimamente ativa do Estado.

Figura 2
Exemplo de Conexões Irregulares



Um segundo caso não se refere a amplas glebas mas a ocupações com algum tipo de irregularidade – um número mais limitado de residências, muitas vezes vizinho a áreas regulares (ou por elas rodeado), servidas por sistemas públicos de infraestrutura. Para essa tipologia de situação, estimativa de 2016, produzida por levantamentos de campo, indicou um número aproximado a 300 mil imóveis na área de operação da Sabesp na Região Metropolitana de São Paulo. Considerando uma média de 3,5 pessoas por domicílio, temos cerca de 1,05 milhão de moradores, ou 5% da população metropolitana, utilizando-se de conexões irregulares, com os mesmos riscos que ameaçam as populações concentradas em bairros maiores e mais definidos. Para esses casos, em acordo com Prefeituras, a Sabesp desenvolve o Programa Água Legal, que combina um trabalho social de aproximação e de persuasão das famílias e, em seguida, a execução de ligações regulares e o enquadramento dos imóveis no padrão de tarifa social. Cerca de 78 mil imóveis, até agora, foram beneficiados pelo Programa. Entretanto, dificilmente o objetivo do Programa – a regularização de todos os imóveis – será obtido em prazo certo e linear, sem maiores percalços. O número de 300 mil imóveis não é fixo e as condições de estímulo à irregularidade, pelo menos os efeitos da crise de desemprego, permanecem. Além disso, há áreas de mais difícil abordagem, onde a presença do Estado é pouca e a presença de grupos à margem da lei é saliente.

Sem uma solução firme para as duas tipologias de casos descritas, a universalização do atendimento com serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário se restringirá à ocupação urbana formal. Na Região Metropolitana, estamos próximos à universalização com serviços de esgotos; o de água já foi consumada. Naturalmente, é possível argumentar que aqueles que estão à margem do atendimento representam um percentual populacional pequeno. Mas percentagens são enganosas na Metrôpole. O contingente de 5% da população para o qual foi elaborado o Programa Água Legal é demasiadamente expressivo – equivale a toda a população do município de Campinas. Note-se, a propósito, que um dos Objetivos de Desenvolvimento Social das Nações Unidas (ODS 6 – Água Potável e Saneamento) é exatamente incluir a todos na rede de atendimento, quaisquer que sejam as circunstâncias¹⁴.

Esse pragmatismo não é casual, é para um bem maior, e é através dele que a análise jurídica deve se alinhar à realidade fática, com a finalidade primordial de atender, ressalte-se, na medida da realidade fática, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao direito fundamental à saúde (artigos 6º, 196 e 225 da CF).

Recentemente foi aprovada a Lei Federal n. 13.465, de 11 de julho de 2017, que busca avançar radicalmente no sentido da “formalização da cidade informal”. Seu escopo é o oposto ao “parti pris” técnico baseado em ideias de regulação e controle. Embora decorridos vários meses da sua edição, não logramos chegar, dada mesma a sua radicalidade, a uma conclusão firme da aplicabilidade da Lei e, sobretudo, de seus efeitos no tecido urbano, especialmente em áreas ambientalmente sensíveis como a de mananciais metropolitanos. Uma avaliação razoável, entretanto, é que a identificação cidade legal/cidade real, conquanto siga um caminho por vezes sinuoso, situa-se numa tendência predominante de aproximação.

Outrossim, é de se destacar que a realidade fática e a própria vida não são promessas programáticas constitucionais, são orgânicas, vivas, são inerentes à condição de Dignidade da Pessoa Humana (Princípio Matriz Constitucional – Artigo 1º, inciso III, da CF). A realidade insere o direito em uma idiosincrasia jurídica, ou seja, um autoconflito normativo complexo que, no caso de saneamento básico, a estritíssima legalidade pode legitimar violação às normas fundamentais à saúde, à vida, à dignidade da pessoa humana e outros princípios inerentes à humanidade.

A evolução jurídica, por si só, nem sempre alcança a realidade fática, tampouco é capaz de mudar à luz de um dia a realidade construída pelo fenômeno da urbanização.

O fenômeno da urbanização causa consequências de saúde pública, sendo que a ausência de um escoreito planejamento urbanístico e o acesso ao saneamento esperam a resolução conflituosa do direito. As consequências desse fenômeno complexo não atingem apenas as áreas irregulares, também chega aos centros urbanos, aos bairros nobres, demonstrando não se limitar às áreas de baixa renda, refletindo o denominado Princípio da Ubiquidade Ambiental.

O próprio Excelso Supremo Tribunal Federal – STF, mais alta Corte Constitucional do país define que:

O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa, não pode mostrar-se

¹⁴ O objetivo da ODS 6 é “assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos”. Como observado no documento, ninguém deve ser deixado para trás – “no one left behind”.

indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional. A interpretação da norma programática não pode transformá-la em promessa constitucional inconsequente. (Resolução nº 271.286-AGr. 2. Turma. Relator: Celso de Mello, 12 de setembro de 2000.)

Desse modo, qualquer forma interpretativa que se sobreponha aos pressupostos mínimos existenciais, de cunho formal, patrimonial, de um modelo de Estado burocratizado, vão à contramão das necessidades reais de quem realmente são os pilares de sustentação do próprio Estado, o seu povo.

Sabemos, pela experiência adquirida na lide com a MetrÓpole ao longo de muitos anos, que não temos, e nem poderíamos ter, respostas completas para tudo. Respostas a um só tempo abrangentes e detalhadas nem são mesmo possíveis. A MetrÓpole é suficientemente complexa e esquivada para permitir interpretações dessa latitude. Do lado da oferta de infraestrutura e serviços, temos déficits (por vezes, constrangedores). Porém, já se disse que a oportunidade se perde quando, frente a um problema de grande porte, deseja-se todas as respostas *ex-ante*. Começar é muito importante, porque representa grande parte da resposta.

Referências

1. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Recurso Extraordinário nº 271.286*. Relator: Ministro Celso de Mello, 24 de novembro de 2000. Disponível em: <https://bit.ly/2XXLufX>. Acesso em: 29 nov. 2019.
2. BORJA, Jordi. Grandes Projetos Metropolitanos: Mobilidade e Centralidade. *In: Os centros das metrÓpoles: reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI*. São Paulo: Terceiro Nome: Viva o Centro: Imprensa Oficial do Estado, 2001.
3. REVISTA BRASILEIRA DE INFORMAÇÃO BIBLIOGRÁFICA EM CIÊNCIAS SOCIAIS. São Paulo: ANPOCS, n. 51, 2001.
4. LÉVI-STRAUSS, Claude. *Tristes TrÓpicos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

