

O RODOANEL E SUAS IMPLICAÇÕES NA GESTÃO E CONSERVAÇÃO DA NATUREZA DA REGIÃO SUL DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO, SP, BRASIL.

Henrique Dinis

Roberto Righi

Programa de Graduação e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, Brasil. Rua da Consolação, 896. fone: 2114-8792.

Arquitetura.pos@mackenzie.br; dinis@mackenzie.br; robrighi@mackenzie.br

A região sul é uma das mais vulneráveis à urbanização da metrópole de São Paulo. Desde os primeiros planos regionais das décadas de 1960 e 1970, como o PMDI de 1967 e a lei de Proteção dos Mananciais de 1975, a diretriz era limitar a ocupação urbana no sul, em especial nas áreas das represas Guarapiranga e Billings, visando preservar os mananciais. No entanto, ocorreu a omissão e mesmo a ação errônea das autoridades e a falta de fiscalização. Aos poucos, estas áreas foram ocupadas por loteamentos clandestinos que trouxeram a degradação, afastando os usos formais. Recentemente, a partir da década de 1990, a área recebeu novas propostas de recuperação ambiental e a construção do Rodoanel, uma rodovia perimetral metropolitana. O presente trabalho discute como conciliar estes processos recentes.

1. INTRODUÇÃO

A Região Sul destaca-se como uma das mais vulneráveis à sua urbanização dentre as que compõem a Reserva da Biosfera do Cinturão Verde da Cidade de São Paulo, instituída em 1994 e integrante da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica. Esta região sofre sucessivos impactos ambientais, tais como: a ocupação das áreas de proteção ambiental de forma desordenada inclusive em áreas de risco a escorregamentos e inundações, provocando problemas com erosão, assoreamento e poluição difusa. Estas sérias degradações vêm causando a perda da qualidade dos mananciais e somando pesados ônus à comunidade e ao poder público.

A região metropolitana de São Paulo assumiu desde os seus primeiros planos nas décadas de 1960 e 1970, como no PMDI e na lei de Proteção dos Mananciais, a diretriz de limitar a ocupação populacional na região Sul, em especial nas áreas das represas

Guarapiranga e Billings, visando preservar os mananciais. No entanto, ocorreu um processo pernicioso e absolutamente errado provocado pela omissão e às vezes mesmo a ação errônea das autoridades e a falta de fiscalização, que levaram ao uso impróprio de fatores locacionais potenciais existentes na região. Estes eram caracterizados pela presença de terras planas de baixo valor, boa acessibilidade resultante de um sistema viário estruturado na etapa anterior que estimulava a expansão urbana na direção sul e a instalação de indústrias e centros de serviços neste quadrante com conseqüente oferta de empregos.

Esta situação foi agravada na vertente Sudeste, área de contacto com a dinâmica região conhecida por ABCD. Assim, a partir de 1940 se instalaram bairros populares como a Cidade Dutra e o Jardim Icarai, dentre outros. Aos poucos, estas áreas foram ocupadas por loteamentos precários, improvisados e clandestinos que trouxeram a degradação daqueles espaços. (França, 1998)

Recentemente, a partir da década de 1990, a região Sul recebe propostas de recuperação ambiental com o objetivo de preservar áreas ainda não degradadas, melhorando as condições das áreas ocupadas irregularmente, buscando garantir os mananciais formados pelas represas Billings e Guarapiranga.

A preocupação do presente trabalho aborda como o Rodoanel, em seu trecho Sul, interagirá com este sistema, seja quanto aos impactos que irá causar ao meio ambiente, como pelos riscos que gerará como indutor do adensamento populacional nesta região, já tão vulnerável pela persistente ocupação das áreas de proteção aos mananciais. Debate os vários aspectos que envolvem a concepção, implantação e operação do Rodoanel Mário Covas, seja quanto às suas justificativas técnicas e econômicas de traçado da via, como aos impactos sociais e ambientais que causará.

2. O PROJETO RODOANEL MÁRIO COVAS

Segundo a Secretaria de Transportes de São Paulo, o Rodoanel Mário Covas é um empreendimento urbano que tem a finalidade de desviar e distribuir o tráfego de passagem para o entorno da Região Metropolitana de São Paulo – RMSP. Com seu traçado em rótula, deverá consolidar a plataforma logística rodoviária da RMSP como anelar. Junto com o Ferroanel e os Centros logísticos Intermodais vai também estimular a participação modal ferroviária na matriz de transportes do Estado.

Quando o Rodoanel estiver completo, em um traçado de 174,3 Km, deverá interligar as dez rodovias que chegam a São Paulo: Bandeirantes, Anhanguera, Castelo Branco, Régis Bittencourt, Imigrantes, Anchieta, Ayrton Senna, Dutra e Fernão Dias, possibilitando um acesso direto ao Porto de Santos.



Rodoanel de São Paulo.

Fonte: DERSA

Hoje já se encontra implantado o trecho Oeste do Rodoanel (traçado em amarelo na figura acima), que interliga as rodovias Bandeirantes, Anhanguera, Castelo Branco e Régis Bittencourt.

O trecho Sul (traçado em azul escuro) teve suas obras iniciadas em 2006. Começa a partir da rodovia Régis Bittencourt e tem um traçado com extensão de 61,4 Km, que interligará as rodovias Anchieta e Imigrantes e será finalizado no prolongamento da Av. Papa João XXIII, no município de Mauá.

Neste tramo sul o Rodoanel cruzará as represas Guarapiranga e Billings atravessando importantes formações florestais e áreas de preservação ambiental. Ali se estenderá por 38 Km sem qualquer acesso, evitando se transformar em um elemento indutor de

adensamento populacional. Porém, ele manterá a mobilidade e integração urbana destas áreas, a partir de várias travessias locais em passagem de nível por viadutos, como nas estradas de Itapeçerica, M'Boi Mirim e Parelheiros. Comporta-se desta forma como uma via rodoviária fechada, não sendo seu objetivo integrar a malha viária regional.

Mesmo não interferindo com o planejamento da estrutura viária metropolitana, no entanto, assume uma abordagem mais global, desdobrando-se em todos os aspectos que se referem à concepção, planejamento e organização do território como um todo, na busca do equilíbrio social, ambiental e econômico, que é o centro da política setorial.

Dentre os vários debates efetuados com segmentos da sociedade, destaca-se aqui o realizado no IAB, registrado pelo Instituto Socioambiental, que contou com a presença de importantes urbanistas, que formularam questões, como:

Qual será a postura do Estado e como se dará o controle sobre a especulação imobiliária nas regiões cortadas pelo Rodoanel, diante da inevitável valorização do custo da terra? Qual destino será dado às populações que hoje habitam estas áreas? Há articulação entre o Rodoanel e os demais elementos que fazem parte da estruturação urbana? (MULLER, 2005, p.14).

Cabe salientar que o planejamento do Rodoanel não representa um Plano Metropolitano Estratégico, apesar de assumir várias soluções para questões neste âmbito. Na verdade, o Rodoanel propiciará melhor acessibilidade e interação entre as regiões que circundam as interseções, promovendo desenvolvimento econômico nestes municípios e o conseqüente adensamento populacional nestas regiões. Mas para tratar destas importantes questões e de suas conseqüências, seu programa não tem jurisprudência. Seria necessário promover ações que fossem assumidas pelos Municípios, em consonância aos seus Planos Diretores.

É necessário conciliar as ações de gestão entre a visão setorial rodoviária com as dos planos estratégicos urbanos, no sentido de propiciar desenvolvimento urbano e regional controlado e estruturado nas áreas que circundam as rodovias. Esta constatação é fato inevitável, já que a expectativa de crescimento da população metropolitana até o ano 2020 é de 4.500.000 pessoas.

Cabe, portanto a questão fundamental de como a ação de planejamento estratégico pode ser encaminhada. Do ponto de vista empresarial é interessante a formação de sub-centros metropolitanos junto às interseções com as rodovias, a partir dos quais, seria então possível ramificar a mancha urbana de forma planejada. Seria possível através de ações preventivas, compreendendo o planejamento no âmbito da gestão do espaço

regional, integrar a políticas adequadas para o uso do solo, a manutenção e incentivo ao desenvolvimento da produção rural na região, convenientemente para conter a expansão urbana.

Afora as questões ambientais e urbanas, que foram alvos de muitos debates, outra questão que gerou muita polémica é a de se estar fomentando através das iniciativas o transporte rodoviário, individual e de cargas, quando existe o consenso nacional e internacional quanto ao uso insustentável neste caso dos recursos energéticos e das degradações ambientais decorrentes.

Neste sentido é importante destacar que a decisão pelo rodoanel não é unicamente uma escolha por um modo de transporte ou modelo viário, mas sim, um projeto para a otimização da matriz existente de transportes no Estado e Município. Hoje a capacidade das vias existentes encontra-se já esgotada para absorver o crescente tráfego de passagem ou de deslocamento peri-urbano, causando imensos congestionamentos nas áreas intra-urbanas que resultam em aumento dos tempos de viagens, com conseqüente aumento no consumo de combustível, que afora a dimensão econômica, tem também sua dimensão ambiental.

A implantação do Rodoanel não elimina os investimentos nos outros modos, ao contrário, pois já estão em andamento projetos integrados, incluindo o do Ferroanel e de vários terminais intermodais.

Não é, no entanto possível esquecer o fato de que a grande massa do transporte é feita hoje através do modo rodoviário e que os sistemas existentes devem ser executados na dianteira do crescimento econômico e populacional da Metrópole, inclusive superando déficits acumulados. Os investimentos feitos no modo de transporte sobre trilhos não irá reverter no curto e médio prazo este processo, já tão consolidado, tendo em vista que os modos de produção industrial, comercial e de serviços já se amoldaram ao mesmo. No entanto, é necessário diante de um horizonte futuro não muito otimista frente à sustentabilidade energética do planeta, todos os esforços dos meios de transporte na direção da minimização do consumo energético, que serão reconhecidos e recompensados, no futuro.

Outra polémica diz respeito ao traçado do Rodoanel. Foram realizados diversos questionamentos diante do fato de se estar seguindo um modelo geométrico da rede viária do tipo clássico radial versus perimetral, que pode resultar ineficiente em face ao seu grande diâmetro.

Além disto, não se pode esquecer que a privatização do sistema levará à cobrança obrigatória de pedágio. Esta condição poderá induzir a que os veículos individuais, cujo tráfego é permitido em qualquer horário nas áreas centrais, excetuado o dia de rodízio, a preferir os caminhos radiais, devido ao menor percurso e conseqüente economia de tempo e combustível.

Porém é preciso evidenciar, em primeiro, considera-se que o modelo não é meramente uma solução de geometria, mas sim decorrente da visão de desempenho da malha viária regional, a funcionar como um sistema. As alternativas de circulação não se limitam simplesmente em optar por atravessar as áreas centrais em linha reta ou contorná-las através de uma perimetral. Considera-se que em verdade, grande parte do tráfego do Rodoanel será resultante como alternativa de fuga às Marginais do Tietê e Pinheiros, que hoje cumprem a função perimetral. Em uma dimensão metropolitana, por exemplo, para viagens entre Cotia e Ribeirão Pires, ou Embu e Osasco, ou ainda entre Jundiaí e Alpha-Ville, optar pelo Rodoanel deverá ser a menor distância.

Esta tese é reforçada por informações da Secretaria de Transportes do Estado de São Paulo, que considera que com a conclusão do trecho Sul, prevista para 2010, a operar conjuntamente com o trecho Oeste, já em operação, uma redução da ordem de 43% no movimento de caminhões na Marginal do Rio Pinheiros e de 37% na Avenida Bandeirantes.

3. OS IMPACTOS AMBIENTAIS E AS AÇÕES MITIGADORAS E COMPENSATÓRIAS PREVISTAS

Como já foi afirmado o trecho Sul do Rodoanel atravessa um dos compartimentos territoriais mais críticos da RMSP, do ponto de vista ambiental. É uma área de proteção dos mananciais, garantida por legislação estadual, que contribui de maneira relevante no abastecimento de água à Metrópole.

Segundo a Secretaria de Transportes do Estado de São Paulo, o projeto original sofreu revisões no sentido de atender aos requisitos necessários para a devida inserção do traçado nas exigências ambientais e da minimização dos impactos sócio-econômicos na região afetada pelo seu traçado. Para avaliar estes objetivos foi desenvolvida em parceria com a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo – FESPSP, visando a Avaliação Ambiental Estratégica, que representa um instrumento pioneiro no Brasil, assim apresentado:

“... na visão moderna do Estado, a viabilidade ambiental de um empreendimento é um aspecto fundamental da tomada de decisão, de forma conjunta com os critérios econômicos, técnico e social. A AAE - Avaliação Ambiental Estratégica trata-se de um instrumento de planejamento e avaliação da qualidade e das consequências ambientais de políticas, planos e programas de vulto... o estudo apresenta uma compreensão global da região atravessada pelo Rodoanel, bem como uma avaliação da contribuição ambiental do programa Rodoanel à Região Metropolitana de São Paulo...”. (STESP, 2007).

Ainda na perspectiva da Reserva da Biosfera do Cinturão Verde da Cidade de São Paulo, em parecer expedido em atendimento à solicitação do IBAMA, sobre os impactos socioeconômicos do Rodoanel Mário Covas:

“... em que pese todo o esforço de adequações ao projeto original, com vistas a minimizar os impactos ao meio socioeconômico e o meio físico biótico, bem como as medidas mitigadoras / compensatórias propostas pelo EIA-RIMA e discutidas nas audiências públicas e reuniões técnicas, a obra causará impactos ambientais em áreas consideradas sensíveis do Cinturão Verde, quer pelos impactos diretos ou indiretos ...”. (RBCV, 2006, p.14)

“... deve-se reconhecer os ganhos ambientais obtidos, tanto com o aumento da área florestada em relação ao originalmente previsto, com o projeto de plantio de faixas lindeiras à rodovia, quanto com o incremento em área e número das futuras unidades de conservação. Além disso estão previstas passagens para fauna ao longo do traçado...”. (RBCV, 2006, p.15)

Segundo a Secretaria de Transportes do Estado de São Paulo, o novo traçado proposto afetará 297 hectares de vegetação florestal, para os quais estão sendo propostos 1.017 hectares de plantio compensatório, além da criação de duas novas Unidades de Conservação com área total de 600 hectares. Também serão aplicados recursos no Parque Municipal do Pedroso e desapropriados mais 580 hectares de áreas naturais a serem preservadas para garantir proteção aos mananciais.

Após a interseção com a rodovia Régis Bittencourt, o traçado do rodoanel acompanha as várzeas do rio Embu-Mirim. Para assegurar a preservação ambiental dessas áreas, atendendo aos requisitos legais presentes nos Planos dos Mananciais, visto tratar-se de uma das principais contribuições para ao reservatório Guarapiranga, as pistas foram separadas e no canteiro central formado entre elas, foi possível a formação de compartimentos destes trechos de várzeas, com a criação de dois parques.

Ainda, ao longo de seu traçado, o rodoanel irá recuperar áreas degradadas, como exemplo, portos irregulares de areia, onde a erosão predatória tem provocado erosão. Após o cruzamento com a Via Anchieta, prossegue em direção a Mauá, margeando o braço do Rio Grande, funcionando como uma barreira à ocupação desordenada, que ameaça com a degradação deste importante manancial.

4. A SUSTENTABILIDADE E O ESTABELECIMENTO DA GESTÃO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O Rodoanel Mário Covas, mesmo sendo um empreendimento urbano, trata-se de uma obra rodoviária (SP-21), referenciada como uma rodovia “classe 0”, que tem por finalidade coletar e distribuir o tráfego de dez rodovias, estaduais e federais que convergem para a cidade de São Paulo. Sua concepção atende às diretrizes fixadas pelas necessidades identificadas, de acordo com o planejamento geral do PDDT – Plano Diretor de Desenvolvimento dos Transportes – Governo do Estado de São Paulo. A missão e forma de atuação do PDDT estão abaixo transcritos:

“... infra-estrutura leva ao desenvolvimento, encurta distâncias sociais e torna o produto nacional mais competitivo. Neste contexto, a Secretaria dos Transportes conta com o Plano Diretor de Transportes – PDDT, um instrumento de planejamento contínuo que, a partir de uma fotografia do sistema, seus gargalos e pontos críticos, estabelecem as estratégias institucionais, de investimento e gestão, indicando as ações prioritárias de políticas públicas para o setor...”. (STESP, 2007)

Cabe mostrar aqui também a visão de transporte sustentável que a Secretaria de Transportes do Estado de São Paulo aplica em seus projetos, abaixo transcrito:

“... transporte sustentável – busca pelo equilíbrio social, ambiental e econômico - o centro da política setorial. A iniciativa visa gerenciar os impactos sociais e ambientais causados pelo sistema, garantindo qualidade ao transporte de cargas e o acesso das pessoas e oportunidades como trabalho, saúde, educação, comércio e lazer, entre outros. Assim, o Estado prioriza ações que proporcionem menor impacto ambiental, seja na realização de obras ou no gerenciamento operacional do sistema...”. (STESP, 2007)

Segundo o Instituto Socioambiental, tanto nas discussões promovidas pela Agência da Bacia, como pelo IAB, houve uma crítica praticamente unânime quanto à ausência por parte das autoridades estaduais de uma gestão metropolitana na qual o Rodoanel se posicione, que ficou assim registrada:

“... não existe por parte das autoridades estaduais uma gestão metropolitana na qual o Rodoanel se inclua. Porém, os problemas urbanos levantados nas discussões sobre a rodovia têm, nesta escala, sua natureza... faltam propostas consistentes para garantir a efetividade dos instrumentos e políticas públicas metropolitanas, algumas delas ainda inexistentes... o poder público deveria assumir objetivos e estabelecer estratégias para uma política de âmbito metropolitano, que contasse com normas e linhas de ação executiva...” (ISA, 2004)

Assim, mesmo o projeto do rodoanel assumindo um programa de intervenções com a abrangência metropolitana, limitou-se às soluções na instância de ação da Secretaria de Transportes, prevendo mitigações/compensações para reparo quanto aos impactos ambientais e sociais causados.

Para o início da execução do Trecho Sul do Rodoanel Mario Covas, uma vez concluídos os projetos legais, iniciou-se os processos formais para obtenção das concessões da Licença Prévia e posteriormente da Licença de Instalação, liberando assim os processos de desapropriação, dando início às obras. A Licença Prévia indica que o projeto é técnica e ambientalmente viável, porém não permite o início das obras e sim o processo de cadastramento dos locais de desapropriação.

O DAIA - Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental - da Secretaria Do Meio Ambiente do Estado de São Paulo concedeu esta Licença ao DERSA, em reunião realizada no CONSEMA (Conselho Estadual do Meio Ambiente).

O DERSA concluiu o Relatório atendendo todas as condicionantes exigidas na Licença Ambiental Prévia, consolidada no Parecer Técnico CPRN/DAIA/044/2006, entrou com pedido de Licença de Instalação do Trecho Sul do Rodoanel, que foi protocolado dia 2 de junho, novamente no DAIA. De sua aprovação ocorreu a entrega do EIA-RIMA para o trecho em questão. (BRUNO-2006)

Ocorreram simultaneamente as audiências públicas, onde a sociedade realizou encontros e debates para avaliar a proposta. A Fundação Agência de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê centralizou o processo de debates em relação aos impactos da obra sobre os mananciais da Região Metropolitana de São Paulo; os subcomitês Billings-Tamanduateí e Cotia-Guarapiranga, no âmbito de suas Câmaras Técnicas de Planejamento e Gestão, analisaram os documentos produzidos pelo Dersa(AAE e EIA/RIMA); o Instituto de Arquitetos do Brasil, departamento de São Paulo – IAB/SP, realizou um debate em sua sede para discutir as implicações do Rodoanel sobre o processo urbano na metrópole;

além de diversas reuniões nos vários municípios afetados pelas obras, ONGs locais e outras. (ISA – 2004)

Em dezembro de 2005, foi celebrado o Instrumento de Transação para Compensação e Mitigação Ambiental do Rodoanel Mário Covas Trecho Sul, entre os governos do Estado de São Paulo e Prefeitura Municipal de São Paulo, formalizado como resultado de várias reuniões técnicas e emissão de pareceres durante o processo de licenciamento ambiental do Rodoanel, em que foram apresentadas as condicionantes, compensações e mitigações pretendidas pela prefeitura.

Seguem, algumas indicações sobre as análises efetuadas e constantes do parecer da Reserva da Biosfera do Cinturão Verde da Cidade de São Paulo, de fevereiro de 2006, que mesmo não fazendo parte de uma agenda de ações formalizadas, servem como sugestões e parâmetros para uma gestão continuada do programa Rodoanel:

“o empreendimento deverá constituir uma oportunidade de intervir de maneira planejada na região de proteção dos mananciais, ainda que limitado à sua faixa de domínio... poderá favorecer uma ação pública conjunta entre o Programa Rodoanel, no qual se insere este empreendimento, e o desenvolvimento do Programa de Saneamento Ambiental do Alto Tietê, de responsabilidade da Secretaria de Estado de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento... no sentido de se garantir a eficácia das estratégias de gestão ambiental durante todas as fases do empreendimento (planejamento, implantação e operação). Tal preocupação é reforçada pelo compromisso de criação de um conselho de apoio ao Trecho Sul do Rodoanel, a ser coordenado pela Comissão Ambiental da Secretaria de Transporte... a efetividade dessas medidas, e conseqüentemente dos programas propostos, exigirão a participação das instâncias estaduais e municipais, responsáveis pelo planejamento, gestão e implementação das políticas públicas pertinentes, por meio de seus instrumentos jurídicos e institucionais...” (RBCV, 2006, p.18e19)

5. CONCLUSÕES

Segundo o relatório de Avaliação Ambiental Estratégica, de responsabilidade das STESP e FESPSP, o Rodoanel – Trecho Sul é considerado um empreendimento necessário e imprescindível para a RMSP, capaz de promover melhoria da qualidade ambiental da região e que trará poucos impactos, principalmente se comparados aos inúmeros benefícios.

No entanto, nos processos de discussões ficaram bem claras as preocupações quanto ao modelo e concepção que estão sendo propostos para reestruturar o tráfego e o espaço urbano no âmbito da RMSP. Evidencia-se a falta de uma gestão metropolitana envolvendo a participação das instâncias estaduais e municipais, na qual o Programa do Rodoanel se insira.

A maior preocupação diz respeito aos riscos do Rodoanel potencializar e induzir à ocupação destas áreas. É fato constatado que a mancha urbana irá ainda se expandir sobre os mananciais, como observa o Instituto Socioambiental, mas é de se desejar que o Rodoanel não venha a agravar este problema. Desta constatação certamente poderão advir os principais agentes a contribuir com a degradação das reservas dos mananciais, razão legítima das preocupações.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRUNO, José Fernando. Notícias – Rodoanel Mario Covas – Trecho Sul, FESPSP, São Paulo, 2006

www.fespsp.org.br

STESP - Secretaria de Estado dos Transportes - Governo do estado de São Paulo; Programas e Projetos – Rodoanel Mário Covas, São Paulo, 2007

<http://www.transportes.sp.gov.br/v20/rodoanel.asp>

[ISA - Instituto Socioambiental; Para Onde nos levará o Rodoanel, São Paulo, 2004](#)

<http://www.socioambiental.org>

RBCV – Reserva da Biosfera do Cinturão Verde da Cidade de São Paulo. Parecer do Conselho de Gestão sobre os Impactos Socioambientais do Rodoanel Mário Covas – Trecho Sul Modificado, São Paulo, 2006.

PORTO, Antonio Rodrigues. Historia Urbanística da cidade de São Paulo, 1554-1988. São Paulo, Carthago Forte, 1992.

FRANÇA, Elizabete, Denise Mendes, Maria Cristina Wolff de Carvalho, Marta Maria Lacerda de Sales, Ângelo Salvador Filardo Junior. Guarapiranga-Recuperação Urbana do Município de São Paulo. São Paulo: M. Carrilho Arquitetos, São Paulo, 2000.