Globethics Repository



A Busca por Cidade Justa, Democrática e Sustentável na Metrópole de São Paulo [The Search for Just City, Democratic Sustainable in the metropolis of São Paulo]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Nakano, Kazuo
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-06 15:02:49
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/218176

A Busca por Cidade Justa, Democrática e Sustentável na Metrópole de São Paulo

Kazuo Nakano

A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), com cerca de 18 milhões de habitantes, é uma megacidade que reúne pujança socioeconômica, alto índice de pobreza, precariedades urbanísticas e riscos socioambientais. Nos seus 39 municípios notam-se as erosões da sustentabilidade urbana e socioambiental expostas nos efeitos da urbanização desigual, clientelista e de risco que estrutura as formas de uso e ocupação do território. Considerando que a cidade é construção coletiva concretizada com o trabalho, energia e investimentos de todos os cidadãos e cidadãs, nada mais justo que seu planejamento e gestão também incluam a colaboração de todos e todas.

Kazuo Nakano: Arquiteto urbanista do Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais.
Palabras-chave: cidade, infra-estrutura urbana, urbanização desigual, participação social, São Paulo.

Introdução

O ano de 2008 marcará o momento em que metade da população mundial passará a viver em aglomerações urbanas espalhadas ao redor do planeta[1]. Esse fato próximo coloca o urbano no centro das atenções de inúmeros atores políticos, instituições e pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento. A disseminação de valores, informações, mercadorias, modos de produção, sociabilidades, formas de vida,

[1] Segundo dados do Worldwatch Institute.

relações de trabalho e padrões de consumo eminentemente urbanos faz com que esses processos tenham importância local, regional, nacional e global.
Em vários países, principalmente nos mais pobres do hemisfério sul, a urbanização crescente da vida social ocorre em consonância com graves processos de degradação dos recursos naturais e com a produção e reprodução de péssimas condições de vida que afetam milhões de pessoas moradoras de assentamentos precários destituídos de serviços, infra-estruturas e equipamentos urbanos básicos.

Nesse contexto, a discussão sobre a sustentabilidade socioambiental não pode fechar os olhos para as aglomerações urbanas. A imbricação entre artefatos humanos e natureza no interior dessas aglomerações impõe a necessidade de superar a visão antagônica que contrapõe, de modo falacioso e simplificado, a urbanização e as questões ambientais. Os territórios das cidades devem ser vistos como sistemas complexos no qual interagem processos naturais e artificiais. A produção do espaço urbano e as dinâmicas socioeconômicas das cidades transformam profundamente o meio ambiente que, por sua vez, interferem e afetam os padrões de urbanização.

Os documentos da Conferência do Habitat II[2] da ONU, realizada em Istambul no ano de 1996, ao tratarem da urbanização e da produção de assentamentos humanos sustentáveis, considera a interdependência entre o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção ambiental como um dos fatores indispensáveis para a construção do desenvolvimento sustentável. Porém, de acordo com David Satterwaite, a falha existente nesses documentos é «a suposição de que uma preocupação sobre a qualidade ambiental nas cidades é a única coisa necessária para atender o componente ambiental nas metas de desenvolvimento sustentável»[3]. Ou seja, para esse autor, tais metas exigem, além da proteção ambiental nas cidades, o *controle de doenças contagiosas e parasitárias*; a *redução de perigos químicos e físicos no lar, no local de trabalho e na cidade em geral*; a *universalização de um ambiente urbano de boa qualidade para todos*; a *minimização da transferência de custos ambientais para os habitantes e ecossistemas no entorno da cidade* e o *incentivo ao consumo sustentável*[4].

[2] Trata-se da Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos e da Agenda Habitat.
[3] Satterwaite, David. «Como as Cidades podem Constribuir para o Desenvolvimento Sustentável». In: Menegat, Rualdo & Almeida Gerson (orgs.). *Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental nas Cidades: estratégias a partir de Porto Alegre*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p. 129-169.
[4] Idem. p. 136.

O último relatório de 2007sobre as mudanças climáticas globais, elaborado pelo IPCC[5], confirma a responsabilidade humana na emissão de gases de efeito estufa que provocam o aquecimento global. Essa conclusão reforça a importância de análises sobre o papel das cidades na construção da sustentabilidade socioambiental para além da proteção dos recursos naturais. A partir dos cenários apresentados por esse relatório e pelos anteriores, podemos supor que as cidades devem ser indutoras de mudanças diversas, inclusive nas formas de produção, nos padrões de consumo e nos estilos de vida coletiva, capazes de fazer frente aos grandes desafios colocados pelo aquecimento global. As megacidades, com seus milhões de habitantes, são estratégicas para colocar essas mudanças em movimento, apesar da grande magnitude dos seus problemas urbanos e intensa degradação ambiental.

A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)[6], com cerca de 18 milhões de habitantes distribuídos em aproximadamente 1,5 mil km² de área urbanizada, é uma dessas megacidades que reúne pujança socioeconômica, alto índice de pobreza, precariedades urbanísticas e riscos socioambientais. Nos seus 39 municípios notam-se as erosões da sustentabilidade urbana e socioambiental expostas nos efeitos da urbanização desigual, clientelista e de risco que estrutura as formas de uso e ocupação do território. O propósito deste breve texto é discutir, na primeira parte, as marcas dessa urbanização na Região Metropolitana de São Paulo e, na segunda parte, discorrer sobre as inovações no planejamento e gestão territorial introduzidas do Município de São Paulo no período entre 2001 e 2004. Inovações que, de forma direta ou indireta, lidaram com alguns problemas urbanos estruturais da contemporaneidade.

A Urbanização Desigual da Região Metropolitana de São Paulo

A urbanização desigual que estrutura o território da RMSP possui estreita relação com os padrões excludentes de repartição da renda e da riqueza local e nacional. As desigualdades socioterritoriais presentes nessa grande metrópole inserem-se nos

[5] Sigla em inglês do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas criado em 1988 por duas entidades da ONU dedicadas às questões ambientais e meteorológicas.

[6] O Brasil é uma federação com três níveis de governo distribuídos do seguinte modo: 1 governo federal, 27 governos estaduais, 1 governo do Distrito Federal e 5.563 governos municipais. Cada uma dessas instâncias governamentais possuem poderes executivos e legislativos. Após a aprovação da Constituição Federal de 1988, os governos estaduais passaram a poder instituir Regiões Metropolitanas definidas a partir da conurbação de áreas urbanas de diferentes municípios contíguos entre si que possuem estreitas relações socioeconômicas. Porém, não existem estruturas de governo para essas agregações metropolitanas de municípios. Pode-se dizer que está é uma lacuna no pacto federativo brasileiro.

mesmos processos sócio-políticos que levam à concentração e às desigualdades na distribuição de renda e de poder entre os diferentes grupos sociais. Essas desigualdades contrapõem dois extremos: de um lado, os grupos detentores de privilégios e riquezas que habitam os melhores locais da metrópole do ponto de vista urbanístico, mais valorizados e de interesse para o capital imobiliário[7]; de outro lado, os grupos que vivem em situações de pobreza e miséria, nos locais com péssimas condições de moradia e com pouco ou nenhum acesso aos benefícios coletivos como, por exemplo, bons serviços de saúde, educação, cultura e transporte, entre outros.

Os padrões desiguais de urbanização geram situações tensas e conflituosas na RMSP que aparecem na convivência próxima e distante de favelas, loteamentos clandestinos, conjuntos habitacionais populares, cortiços, centros empresariais modernos e vigiados, hotéis de luxo, condomínios residenciais exclusivos auto-segregados, bairros exclusivos com as mansões dos grupos mais endinheirados, shopping centers destinados a diferentes grupos de consumidores, áreas comerciais e de serviços sofisticados, áreas de comércio e serviço populares, terrenos industriais abandonados, indústrias novas com alta tecnologia, casas e prédios de apartamentos ocupados por moradores de classe média, equipamentos públicos, entre outras situações urbanas socialmente contrastantes.

Grande parte das áreas periféricas da RMSP é construída, basicamente, a partir de quatro fatores: (i) ocupações de terras vazias realizadas por grupos de baixa renda; (ii) loteamentos irregulares e clandestinos comercializados ilegalmente; (iii) conjuntos habitacionais para a população de baixa renda produzido pelo poder público e (iv) favelas. A insuficiência no abastecimento de água, esgotamento sanitário e equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer, entre outros, é o traço comum a esses assentamentos cuja urbanização não constituiu cidade no sentido material, político e civilizatório da palavra.

A formação da periferia metropolitana pode ser considerada um dos subprodutos do crescimento econômico ocorrido no período entre as décadas de 1930 e 1970 com base na industrialização das áreas ao longo de ferrovias e rodovias. Essas áreas passaram por reestruturações produtivas das quais herdamos muitas fábricas desativadas nas

[7] A cidade de São Paulo e uma das quatro, junto com Rio de Janeiro, Brasília e Belo Horizonte, que possuem 80% das famílias mais ricas do país. (Pochmann, Marcio. «O País dos Desiguais». In: *Le Monde Diplomatique Brasil*. Ano 1, Número 3, Outubro de 2007. p. 18 – 18.

áreas centrais que aguardam novas destinações, como os que estão apresentados na Figura 1 abaixo.

Figura 1. Exemplos de Galpões de Fábrica Desativados nas Áreas Centrais da Metrópole



Fonte: PMSP/SMVMA/SEMPLA. CD do Atlas Ambiental do Município de São Paulo – primeiros resultados. São Paulo: PRODAM, dezembro de 2000.

A maior parte das casas implantadas nas ocupações e loteamentos periféricos é construída pelos próprios moradores, com pouca ou nenhuma assistência técnica, em permanente estado de não acabamento. Essas moradias informais sofrem ampliações e rearranjos em função das necessidades familiares que mudam conforme os ciclos de vida dos seus respectivos membros. Quando os filhos e filhas se casam, é comum as famílias aumentarem as casas para acomodar o jovem casal. Muitas vezes, essas ampliações prejudicam a ventilação e insolação nos cômodos gerando situações insalubres que provocam doenças respiratórias.

A consolidação urbanística da periferia contribui para o surgimento de pequenas atividades comerciais, produtivas e de prestação de serviços que se instalam, predominantemente, na informalidade. Essa consolidação ocorre com a oferta de infra-estrutura urbana básica. Em vários bairros, essa oferta ocorreu com base em relações clientelistas entre moradores e candidatos a prefeitos e vereadores. Essas relações envolvem, entre outras coisas, a troca de votos pela promessa de investimentos urbanos realizados após vários anos. O clientelismo político, articulado com a urbanização precária, enfraquece a construção de sujeitos de direitos na

medida em que fortalece a cultura do favor. Para se ter uma idéia sobre a ampliação da oferta de infra-estrutura básica na RMSP, vale observar os dados da PNAD 2005[8]. Nesse ano, a RMSP possuía 5.599.624 domicílios urbanos dos quais 8,7% apresentavam inadequação fundiária[9]; 6,8% tinham adensamento excessivo (mais de três pessoas por dormitório); 0,5% não possuíam banheiro; 7,9% apresentavam carência em infra-estrutura (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo) [10].

Com relação ao abastecimento de água potável, quase a totalidade dos domicílios estão conectados á rede geral. O problema está na captação feita, atualmente, a quilômetros de distância da RMSP, inclusive em mananciais localizados no sul do Estado vizinho de Minas Gerais. O desperdício, a baixa reutilização da água, o não aproveitamento das águas pluviais e a contaminação dos rios, córregos e reservatórios prejudicam a sustentabilidade dos recursos hídricos.

Esse problema é agravado pelo baixo percentual de esgoto tratado na metrópole: somente 5% do total. Há muitas redes de esgoto que não estão conectadas aos coletores troncos das Estações de Tratamento. Essas redes somente afastam os efluentes líquidos domiciliares e industriais das casas e estabelecimentos não residenciais. Porém, são lançados, sem qualquer tratamento prévio e em grandes quantidades, nos corpos d'água da metrópole, inclusive naqueles usados para o abastecimento. Além disso, as águas contaminadas são carreadas para outras regiões externando custos ambientais.

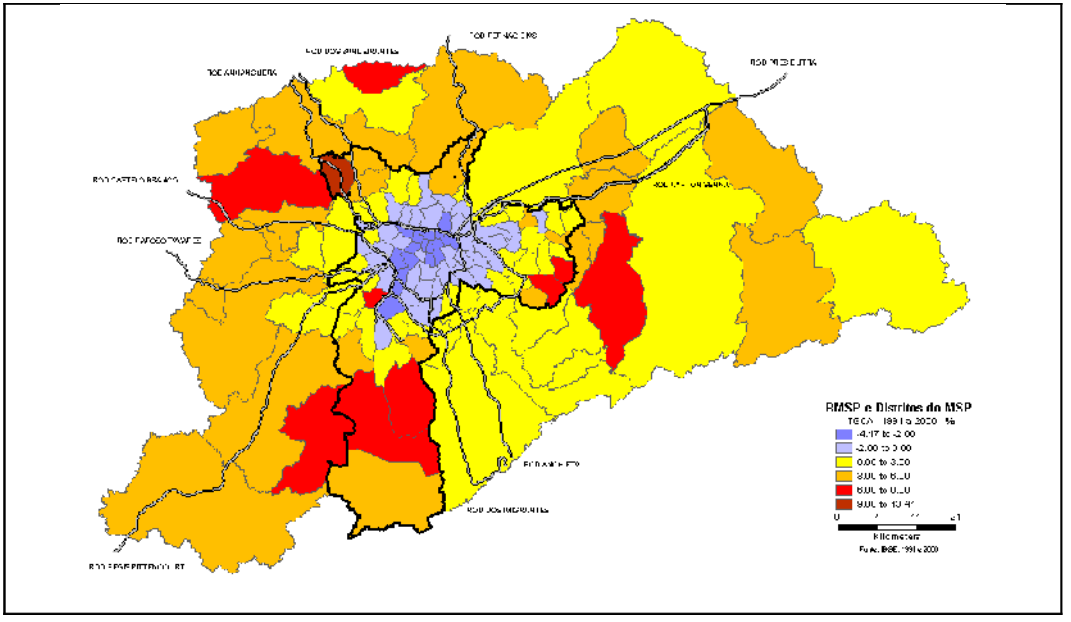
Quanto ao lixo, também não há grandes problemas na coleta domiciliar e hospitalar realizada por empresas contratadas pelas prefeituras. Existem poucas cooperativas de catadores que recolhem o lixo nas ruas da cidade para reciclagem. Essas cooperativas devem ser fortalecidas e estimuladas, pois instauram importantes processos de inclusão social e geração de renda. O ponto crítico está na destinação de toneladas de lixo coletadas diariamente que seguem para aterros sanitários que estão a poucos

[8] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2005.
[9] Esse dado sobre inadequação fundiária está extremamente sub-dimensionado por causa de várias dificuldades de coleta dos dados junto aos moradores pesquisados. Muitas vezes esses moradores não possuem conhecimento preciso sobre a situação fundiária da sua própria moradia. O percentual de domicílios da RMSP com irregularidade fundiária é, certamente, muito maior.
[10] Ministério Das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação/Fundação João Pinheiro. Déficit Habitacional no Brasil 2005. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006.

anos do esgotamento. Não há perspectiva concreta de redução dos resíduos sólidos, a coleta seletiva é limitada e a reciclagem se restringe a poucos itens mais rentáveis.

A informalidade conduz o processo de expansão da periferia em direção aos municípios da região metropolitana localizados a leste, oeste, noroeste e sudoeste do Município de São Paulo, cujas periferias do extremo norte, sul e leste também se expandem. Trata-se de municípios com crescimento populacional acelerado. A Figura 2 abaixo mostra esses municípios e distritos marcados com a cor vermelha e alaranjada.

Figura 2. RMSP – Taxa Geométrica de Crescimento Populacional (%) – 1991 a 2000



Fonte: Censos Demográficos IBGE, 1991 e 2000. Elaboração: Kazuo Nakano.

Parte significativa da expansão periférica ocorre sobre as áreas de interesse ambiental, junto aos rios, córregos e nas áreas de proteção aos mananciais hídricos localizadas na parte sul da metrópole, conforme Figura 3 abaixo. Nessas áreas existem grande quantidade de nascentes e dois grandes reservatórios de água formados pelas represas Billings e Guarapiranga. Na década de 1990, muitos loteamentos clandestinos e favelas foram construídos nas margens dessas represas e em encostas

íngremes de morros. Cerca de dois milhões de pessoas vivem nesses assentamentos precários. Nos meses de chuvas intensas é comum a ocorrência de inundações e deslizamentos de terras acompanhados, muitas vezes, por destruições das casas e vítimas fatais.

Figura 3. Exemplo de Ocupação Urbana na Área de Proteção aos Mananciais



Fonte: PMSP/SMVMA/SEMPLA. CD do Atlas Ambiental do Município de São Paulo – primeiros resultados. São Paulo: PRODAM, dezembro de 2000.

Esse processo de expansão e adensamento das áreas periféricas contrasta com o despovoamento em 53 do total de 96 distritos do Município de São Paulo. Esses distritos, assinalados em lilás na Figura 2 acima, correspondem ao quadrante sudoeste localizado nas porções mais centrais da metrópole, melhor qualificadas pela provisão de serviços, infra-estrutura e equipamentos urbanos públicos e privados. São distritos que concentram boa parte dos empregos em comércio e serviços que absorvem a maioria da mão de obra ocupada. Receberam investimentos dos grupos com maior poder aquisitivo que compraram grandes lotes exclusivamente residenciais, investiram em construções de alto padrão e adquiriram apartamentos nos inúmeros prédios residenciais que se misturam com edifícios de escritórios e estabelecimentos de consumo.

Esse despovoamento do quadrante sudoeste e dos seus distritos vizinhos significa desperdício de investimentos públicos. Essa redução no número de moradias em certas áreas faz com que a densidade populacional diurna seja maior do que a

noturna. Nessas áreas, quando milhões de pessoas encontram-se nos seus locais de trabalho, há aproveitamento intenso dos espaços urbanos. No final do dia, quando a maior parte dessas pessoas volta para suas casas nas periferias metropolitanas, esses espaços ficam subutilizados.

As causas do despovoamento do quadrante sudoeste e dos distritos intermediários do Município de São Paulo precisam de estudos mais profundos. O espaço limitado do presente artigo não permite desenvolver esse tópico. Contudo, cabe questionar se o despovoamento é provocado pela saída dos moradores de alta e média renda que buscam outros locais de moradia, mais vigiados e protegidos, menos sujeitos às pressões do tráfego e das atividades urbanas não residenciais. Ou será que esse despovoamento é provocado pela saída dos moradores de renda baixa que não conseguem arcar com os custos de viver nessas áreas mais valorizadas e disputadas pelo capital imobiliário?

O despovoamento do quadrante sudoeste contrasta com o déficit habitacional metropolitano que, em 2005, era de 715.400 unidades domiciliares demandadas pelas famílias que habitam moradias precárias do ponto de vista construtivo, vivem em coabitação[11] na mesma unidade domiciliar e possuem gastos excessivos com aluguéis. Por sua vez, esse déficit habitacional contrasta com a existência de 642.078 domicílios vagos dos quais 87,6% encontrava-se em condições de serem ocupados, 11,3% estava em construção e 1,1% em ruínas[12]. Esses domicílios vagos significam desperdícios de serviços, equipamentos e infra-estrutura urbana.

A concentração de oportunidades econômicas e urbanísticas no quadrante sudoeste, somada às insuficiências da periferia distante, gera grandes pressões diárias sobre o sistema viário estrutural. A circulação de milhões de pessoas que saem das áreas periféricas e vão para o quadrante sudoeste trabalhar, consumir e usar os diversos serviços existentes provoca congestionamentos que chegam a mais de 100 quilômetros nos horários de pico.

Todos os problemas urbanos mencionados acima foram herdados das décadas de urbanização desigual e excludente. A deterioração das condições de vida é um dos principais efeitos desses problemas. Contudo, o enfraquecimento da cidadania e o

[11] Nem toda coabitação familiar significa necessidade de novas moradias. As pesquisas utilizadas no cálculo de déficit habitacional não permitem identificar as famílias que coabitam a mesma unidade domiciliar porque não possuem alternativas de moradia ou por outras razões.
[12] Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação/Fundação João Pinheiro. Déficit Habitacional no Brasil 2005. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006.

definhamento da participação social podem ser colocados com a mesma gravidade. Daí decorre a inviabilização de pactos em torno de projetos futuros, do compartilhamento de responsabilidades e das tomadas de decisões coletivas. Portanto, a busca por melhor qualidade de vida urbana passa, necessariamente, pela construção e fortalecimento da cidadania e de processos efetivamente participativos que ajudem a distribuir poderes.

A Implementação do Estatuto da Cidade no Planejamento e na Gestão Territorial do Município de São Paulo

Os problemas urbanos do Município de São Paulo mencionados anteriormente demandam esforços de planejamento, gestão e regulação territorial que efetivem o cumprimento da função social da cidade e das propriedades urbanas; reduzam as desigualdades socioterritoriais; fortaleçam os direitos sociais básicos a saúde, educação, moradia, transporte público e meio ambiente saudável; invertam o despovoamento das áreas centrais; ampliem o acesso à terra urbanizada para moradia em locais adequados providos de empregos, serviços, infra-estrutura e equipamentos urbanos; melhorem as condições de moradia da população de baixa renda; contenham os processos de expansão e adensamento excessivo da periferia, principalmente nas áreas de proteção aos mananciais hídricos; apliquem regras adequadas de uso e ocupação do solo urbano na implantação de empreendimentos imobiliários, entre outros objetivos.

Vale dizer que todos esses problemas urbanos do Município de São Paulo possuem origens e impactos metropolitanos e, portanto, afetam os 39 municípios vizinhos. A ausência de uma instância de governo da metrópole é um dos principais limites ao planejamento, gestão e regulação territorial. Dificultam o enfrentamento de problemas estruturais que prejudicam as atividades urbanas, pioram a qualidade de vida dos seus moradores e destituem os direitos sociais básicos dos grupos sociais mais vulneráveis. Esse desgoverno metropolitano não permite soluções plenamente articuladas para provisão habitacional, controle do uso e ocupação do solo, proteção ambiental, gestão dos resíduos sólidos, destinação adequada dos efluentes líquidos, oferta de transporte coletivo, entre outras demandas. Uma das principais dificuldades para a construção de governos metropolitanos no Brasil corresponde à necessidade de revisão do pacto federativo que, segundo a Constituição Federal, é cláusula pétrea, não modificável por meio de emendas constitucionais.

No âmbito do Município de São Paulo e de outros municípios brasileiros, nota-se que a regulação do mercado imobiliário ainda não se constituiu sobre bases sociais, políticas e institucionais sólidas que garantam a aplicação plena de regras para o ordenamento do território e da atuação dos agentes envolvidos na produção do espaço urbano. Até 2002, o plano diretor vigente no Município de São Paulo era de 1971 e a lei de uso, ocupação e parcelamento do solo era de 1972. Essa legislação urbanística, bastante defasada com relação à realidade urbana, não foi capaz de incidir no crescimento desordenado dos assentamentos informais da periferia. O plano diretor de 1971 não foi colocado em prática, além de ter sido desrespeitado e desconsiderado pela sociedade e gestores públicos. A lei de uso, ocupação e parcelamento do solo de 1972 sofreu alterações nos limites de zonas, normas, índices e parâmetros urbanísticos. Tais alterações foram promovidas pela prefeitura ou por vereadores para favorecer, segundo práticas clientelistas, interesses privados específicos, em detrimento dos interesses públicos da coletividade.

A dissociação entre o planejamento e a gestão territorial transformou o plano diretor em um documento inócuo e tornou a lei de uso, ocupação e parcelamento do solo num instrumento de trocas políticas, casuísmos, valorizações imobiliárias e de aprofundamento das desigualdades socioterritoriais. Com as alterações sucessivas, essa lei se tornou um calhamaço com mais de mil artigos de difícil aplicação prática. Nesse contexto, a urbanização do município avançou de modo descontrolado.

No período de governo da prefeita Marta Suplicy, entre 2001 e 2004, foram lançadas novas bases para o planejamento e gestão territorial no Município de São Paulo. Em 2002 foi aprovado novo plano diretor estratégico (PDE) instituído por meio da lei municipal 13.430/2002. Foi um dos primeiros a aplicar as determinações da lei federal 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, que regulamenta o capítulo sobre a política urbana da Constituição Federal de 1988. O Estatuto da Cidade veio preencher uma lacuna no ordenamento jurídico nacional que passa a ter um conjunto importante de diretrizes e instrumentos inovadores, baseados na função social das cidades e das propriedades urbanas, para ordenar o crescimento e o desenvolvimento das cidades brasileiras. A construção dessa lei se deu no interior de um processo político marcado por vários conflitos de interesses dos empresários do mercado imobiliário, proprietários de imóveis e entidades e movimentos sociais envolvidos nas lutas pela efetivação de direitos sociais nas cidades, entre outros. Não cabe aqui analisar a história da

construção e aprovação do Estatuto da Cidade[13]. No entanto, vale ressaltar as articulações políticas entre movimentos de luta por moradia, organizações não governamentais, pesquisadores de universidades, parlamentares, gestores públicos, arquitetos urbanistas, geógrafos, advogados, entidades profissionais, entre outros atores sociais que se envolveram nessa história promovendo discussões, realizando mobilizações, coletando assinaturas, pressionando instâncias governamentais, formulando propostas, coletando experiências e encaminhando negociações políticas. Muitos desses atores sociais estavam articulados no Fórum Nacional pela Reforma Urbana[14] que cresceu ao longo desse processo e, atualmente, reúne participantes de todas as regiões do país.

Segundo a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, o plano diretor «é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana»[15].

Sua elaboração e implementação deve basear-se em processos participativos com:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representantivas dos vários segmentos da comunidade;
II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

A elaboração do plano diretor estratégico (PDE) do Município de São Paulo obedeceu a essas determinações e, mesmo com grandes dificuldades de mobilização social e de conhecimentos sobre o tema por parte da sociedade de uma maneira geral, pode-se dizer que o processo não ficou restrito aos setores técnicos da prefeitura e aos grupos de profissionais especializados. Diferentes grupos de interesse puderam interferir nos debates e apresentar suas propostas. Porém, não se pode dizer que essas propostas foram pactuadas com a maioria da sociedade.

A tramitação do projeto de lei na Câmara Municipal de Vereadores também envolveu discussões com a sociedade[16]. Durante essa tramitação vieram a público algumas

[13] Para uma visão mais detalhada sobre os interesses em conflito no processo de aprovação do Estatuto da Cidade, ver Bassul, José Roberto. *Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.
[14] Para conhecer as estratégias adotadas pelo coletivo de atores sociais articulados em torno desse Fórum, ver Grazia, Grazia de. «Reforma Urbana e Estatuto da Cidade». In: Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz & Cardoso, Adauto Lucio (orgs.). *Reforma Urbana e Gestão Democrática – Promessas e Desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003. p. 53-70.
[15] Lei federal 10.257/2001. Artigo 40.
[16] Durante a tramitação do projeto de lei na Câmara Municipal, foram realizadas 26 audiências públicas para debater as propostas e emendas.

denúncias que mostravam as tentativas de vereadores para incluir emendas com alteração de parâmetros de uso e ocupação do solo que favoreciam interesses de alguns proprietários de imóveis. Essas denúncias provocaram tensões na relação entre a prefeitura e a Câmara Municipal, porém impediram a inclusão dessas emendas no projeto de lei substitutivo elaborado pelo relator[17].

A lei municipal que instituiu o PDE adotou objetivos para a política urbana condizentes com as principais problemáticas e demandas presentes no Município de São Paulo. Tais objetivos foram enunciados do seguinte modo no texto da lei:

I – a recuperação, para a coletividade, da valorização imobiliária resultante da ação do Poder Público;
II – a racionalização do uso da infra-estrutura instalada, inclusive sistema viário e transportes, evitando sua sobrecarga ou ociosidade e completando sua rede básica;
III – a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;
IV – a redução dos deslocamentos entre a habitação e o trabalho, o abastecimento, a educação e o lazer;
V – a incorporação da iniciativa privada no financiamento dos custos de urbanização e da ampliação e transformação dos espaços públicos da cidade, quando for de interesse público e subordinado às funções sociais da cidade;
VI – a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente e da paisagem urbana.

Os empresários do setor imobiliário participaram ativamente nas discussões sobre a elaboração do PDE. Debateram principalmente os índices e parâmetros de uso e ocupação do solo e as regras de aplicação dos instrumentos que afetam seus interesses ao incidir na produção e comercialização de edificações na cidade. Por exemplo, o parcelamento, edificação e utilização compulsórios; o imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo; a desapropriação sanção; a outorga onerosa do direito de construir; as operações urbanas consorciadas; a transferência de potencial construtivo e o direito de preempção[18].

Considerando o dinamismo e a alta rentabilidade do mercado imobiliário de São Paulo, principalmente no contexto atual em que as empresas estão com capitais para investir, é fácil supor que os empresários sejam a favor de instrumentos que induzem o aumento da oferta de terra urbana e sua respectiva redução de preço[19]. Além disso, pressionaram por maiores potenciais construtivos nos lotes, principalmente nas áreas

[17] Na época, o relato do projeto de lei que instituiu o plano diretor estratégico do município de São Paulo, aprovado em 2002, foi o vereador Nabil Bonduki.
[18] Para mais informações mais detalhadas sobre a aplicação desses instrumentos de política urbana, ver *Brasil. Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: CEF e Instituto Pólis. 2005. 3ª edição.
[19] O PDE prevê a aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsória; IPTU progressivo no tempo e desapropriação sanção em terrenos ociosos a mais de cinco anos e com área maior do que 250 m² localizados nas porções centrais e intermediárias da cidade.

mais valorizadas localizadas no centro expandido da cidade, e por regras menos rígidas para a aplicação daqueles instrumentos de política urbana.

A definição das áreas para realização de operações urbanas consorciadas mereceu atenção especial por parte dos empresários, pois esse instrumento busca reestruturar e melhorar o espaço urbano a partir de intervenções coordenadas pelo poder público, com financiamento parcial da iniciativa privada mediante compra, em leilões, de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs). Para que esses leilões atraiam compradores, é necessário que as áreas de operações urbanas possuam atrativos para o capital imobiliário. No Município de São Paulo, tais atrativos foram criados pelo Poder Público a partir de investimentos na melhoria do sistema viário e outros itens da infra-estrutura urbana. Esse instrumento está em sintonia com o objetivo V da política urbana.

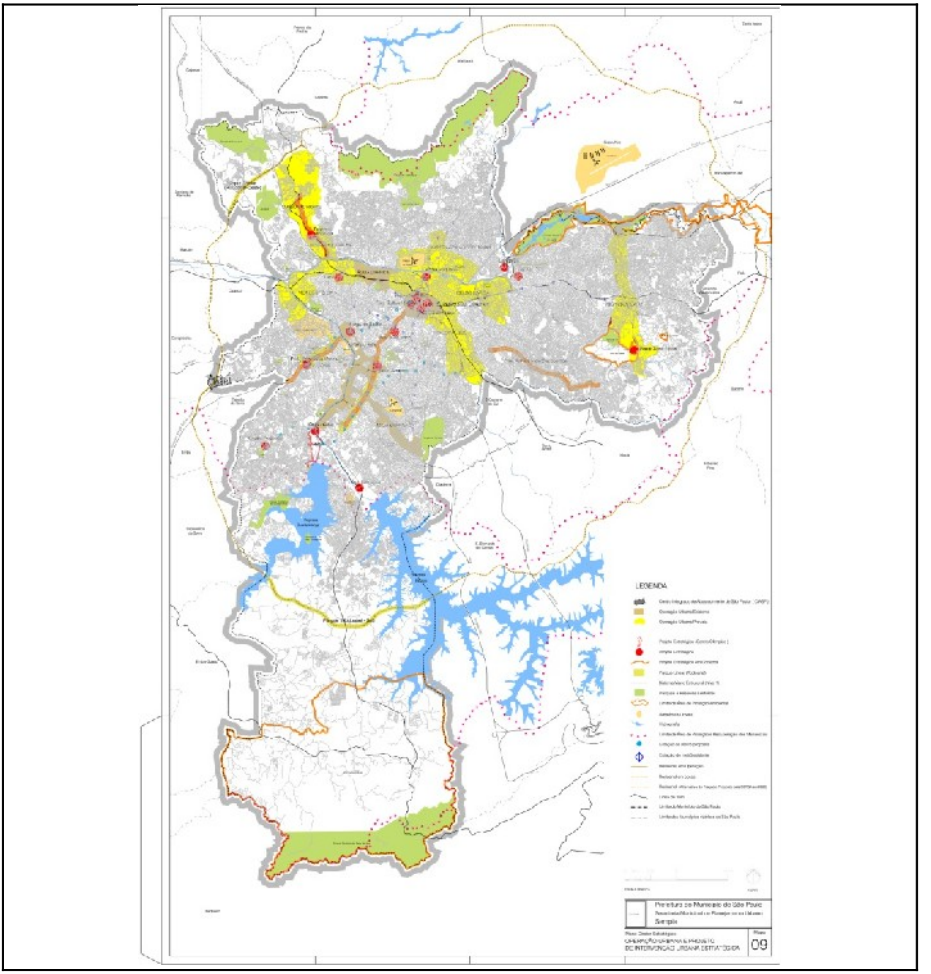
A Figura 4 abaixo mostra as áreas assinaladas em marrom com operações urbanas já existentes como a Faria Lima, Água Espraiada, Água Branca e Centro. As três primeiras foram alavancadas pela abertura de avenidas, construção de pontes e melhoramentos na infra-estrutura de iluminação pública, saneamento básico, telecomunicações e de fornecimento da energia elétrica. Já foram realizados vários leilões para venda de CEPACs, em especial na Faria Lima e Água Espraiada localizadas na principal frente de investimentos imobiliário da metrópole. O Poder Público vem usando os recursos obtidos com a venda dos CEPACs para complementar os investimentos iniciais feitos no sistema viário, construir pontes modernas, ampliar avenidas, melhorar passeios de pedestres.

Nas áreas assinaladas em amarelo, é permitida a realização de novas operações urbanas consorciadas segundo diretrizes específicas como, por exemplo, definir o programa básico de ocupação da área e as intervenções previstas; o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; a solução habitacional dentro de seu perímetro ou vizinhança próxima, no caso de necessidades de remover moradores de favelas e cortiços; a garantia de preservação dos imóveis e espaços urbanos de especial valor histórico, cultural, arquitetônico, paisagístico e ambiental, protegidos por tombamento ou lei, entre outras.

Segundo o Estatuto da Cidade, os recursos financeiros obtidos nesses leilões devem ser, obrigatoriamente, aplicados nos perímetros das operações urbanas consorciadas definidos em lei específica baseada no PDE. Portanto, há uma revalorização

imobiliária nesses perímetros alavancada por investimentos públicos e que beneficiam os investidores privados. Além disso, essa revalorização expulsa os moradores de baixa renda, principalmente quando as diretrizes relativas à provisão habitacional de interesse social não são observadas. É o que vem ocorrendo na operação urbana Água Espraiada em cujo perímetro existe uma antiga favela que sofre ameaças permanentes de remoção por causa da sua localização privilegiada. Esse território é um emblema da disputa pelo acesso á terra urbana na cidade.

Figura 4. Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo – Áreas de Operações Urbanas Consorciadas



Fonte: Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - Lei municipal 13.430/2002.

Há controvérsias em torno da operação urbana consorciada, principalmente em relação à falta de sentido redistributivo desse instrumento. Não é o que ocorre com a outorga onerosa do direito de construir que possui alinhamento com o objetivo I da política urbana. Segundo o Estatuto da Cidade, os recursos obtidos com a aplicação desse instrumento devem ser usados para construir habitação de interesse social, ofertar equipamentos comunitários, promover a regularização fundiária de assentamentos precários, entre outros. Porém, a aplicação da outorga onerosa do direito de construir é objeto de disputas de interesses, principalmente com o capital imobiliário que vê, nesse instrumento, aumento no custo da produção imobiliária. No Brasil, não há tradição na cobrança pelo uso de potenciais construtivos em lotes urbanos. O predomínio da utilização gratuita desses potenciais faz com que a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir seja uma inovação enorme introduzida pelo Estatuto da Cidade. Inovação não muito aceitável para o senso comum que entende o direito de construir como algo inerente ao direito de propriedade do imóvel.

Nos debates para a elaboração do PDE ocorreram pressões empresariais contra a cobrança da outorga onerosa do direito de construir. Ao final, a lei incluiu fatores de redução no cálculo da contrapartida financeira cobrada pelo uso do potencial construtivo na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana que inclui áreas de maior interesse para os investidores. Essa redução na contrapartida financeira limitou os alcances redistributivos na implementação desse instrumento de captura de parte da valorização fundiária. Apesar dessa limitação, o instrumento está sendo aplicado. No entanto, não há transparência nas formas de utilização dos recursos arrecadados.

As desigualdades sócio-territoriais existentes no interior do Município de São Paulo exigem a implementação de políticas redistributivas. As zonas especiais de interesse social (ZEIS) são áreas que devem ser priorizadas nessas políticas, pois concentram moradias precárias e informais, além de reservar terras e edifícios ociosos para a provisão habitacional de interesse social. O PDE incluiu quatro tipos de ZEIS, em sintonia com o objetivo III da política urbana. Boa parte delas foi indicada pelos movimentos de luta pela moradia que atuam no município.

A ZEIS 1 abrange áreas de favelas, loteamentos clandestinos precários e conjuntos habitacionais ocupados pela população de baixa renda. Essas áreas devem ser objeto de um plano de urbanização e regularização fundiária voltado para sua recuperação habitacional e urbanística e para a segurança da posse dos seus moradores.

A ZEIS 2 abrange terrenos não edificados ou subutilizados, inseridos em locais adequados do ponto de vista urbanístico, que devem ser utilizados para produção de habitação de interesse social e para o mercado popular[20].

A ZEIS 3 abrange terrenos e edificações subutilizados localizados em áreas centrais da cidade, dotadas de empregos, infra-estrutura e serviços urbanos, destinados à provisão de habitação de interesse social e para o mercado popular.

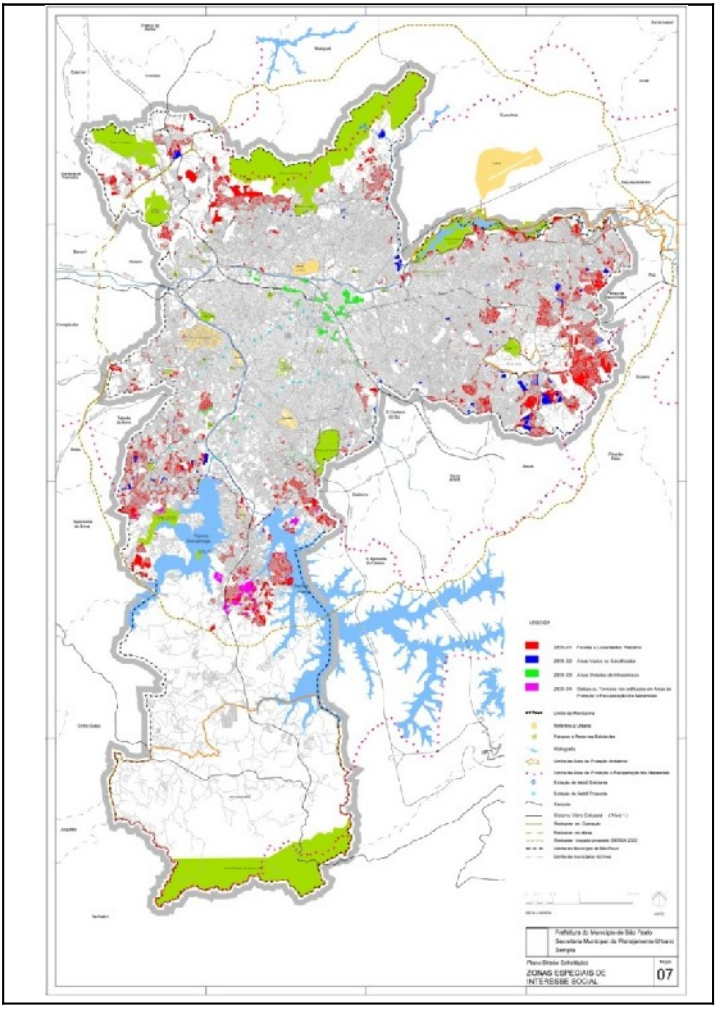
A ZEIS 4 abrange glebas e terrenos não edificados e adequados à urbanização, localizados em áreas de proteção aos mananciais ou de proteção ambiental, conforme objetivo VI da política urbana municipal, destinados à habitação de interesse social promovidos pelo poder público para famílias removidas de áreas de risco, de preservação permanente e das ZEIS 1 muito densas.

A Figura 5 abaixo mostra as quatro modalidades de ZEIS incluídas no PDE. Nota-se que a maior parte está na periferia (vermelhas, rosa e azul escuro) e poucas nas áreas centrais (verde). As definições das ZEIS no PDE incidem sobre a herança da urbanização precária e informal e não invertem o padrão desigual de acesso à terra.

Porém, é preciso reconhecer que a inclusão desse instrumento no PDE é um avanço importante, apesar de poucas terem sido implementadas até o momento. A regularização fundiária de assentamentos urbanizados localizados em áreas públicas municipais foi o que mais avançou. Milhares de concessões de direito real de uso foram distribuídos para os moradores desses assentamentos. Os investimentos em urbanização de favelas do governo federal, realizados no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), poderão impulsionar a implementação das ZEIS.

[20] A habitação de interesse social deve atender famílias com renda até 6 salários mínimos, ter área útil até 50 m², possuir um banheiro e uma vaga de estacionamento. A habitação para o mercado popular deve atender famílias com renda até 16 salários mínimos, ter área útil até 70 m², possui 2 até sanitários e 1 vaga de estacionamento.

Figura 5. Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo – Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)



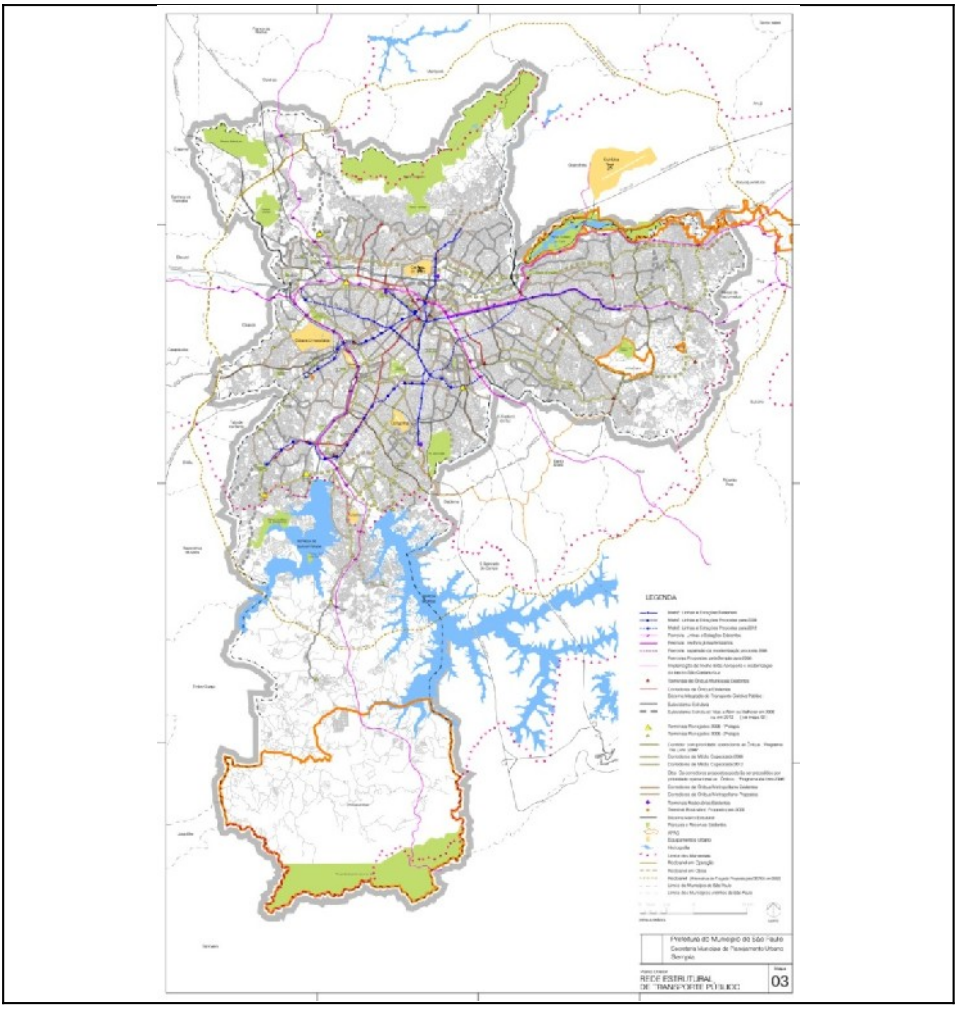
Fonte: Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - Lei municipal 13.430/2002.

O repovoamento das áreas centrais e intermediárias do Município de São Paulo, iniciadas pela demarcação das ZEIS 3 em consonância com o objetivo II da política urbana, é importante para inverter a tendência de expansão e adensamento periférico. Essa inversão pode contribuir enormemente para melhorar as condições de mobilidade urbana e reduzir deslocamentos de automóveis, conforme objetivo IV. A cidade possui uma frota de veículos com cerca de cinco milhões de unidades e 10 milhões de habitantes. Há duas pessoas por veículo.

Essa alta taxa de motorização mostra a hegemonia do automóvel que resulta da opção rodoviarista feita em décadas anteriores. Trata-se de uma opção feita em detrimento de modalidades de transporte coletivo sobre trilhos. Apesar dos investimentos públicos feitos na melhoria e ampliação das linhas de trens e metrô, não há como desconstruir a matriz rodoviarista da mobilidade urbana no médio prazo. Essa matriz é responsável por milhares de acidentes no trânsito que matam grande número de pessoas. É responsável também pelo lançamento de toneladas de dióxidos de carbono na atmosfera.

Esse gás de efeito estufa contribui para o agravamento do aquecimento global. São Paulo é uma das aglomerações urbanas mais poluídas do planeta. Essa condição degrada o meio ambiente urbano e prejudica a saúde da população que sofre com doenças respiratórias, principalmente nos meses frios em que ocorre pouca dispersão de poluentes. A Figura 6 abaixo apresenta a proposta de corredores de ônibus nas principais vias da cidade. Trata-se de faixas exclusivas para esses tipos de veículos. Pode-se afirmar que esse é o único esforço possível, no curto prazo, para otimizar o uso dos espaços do sistema viário, reduzir o número de automóveis nas ruas e minimizar os problemas de congestionamentos no tráfego de veículos. Até o momento, excluindo os dois corredores que já existiam antes da aprovação do PDE, somente um foi implantado.

Figura 6. Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo – Corredores de Ônibus



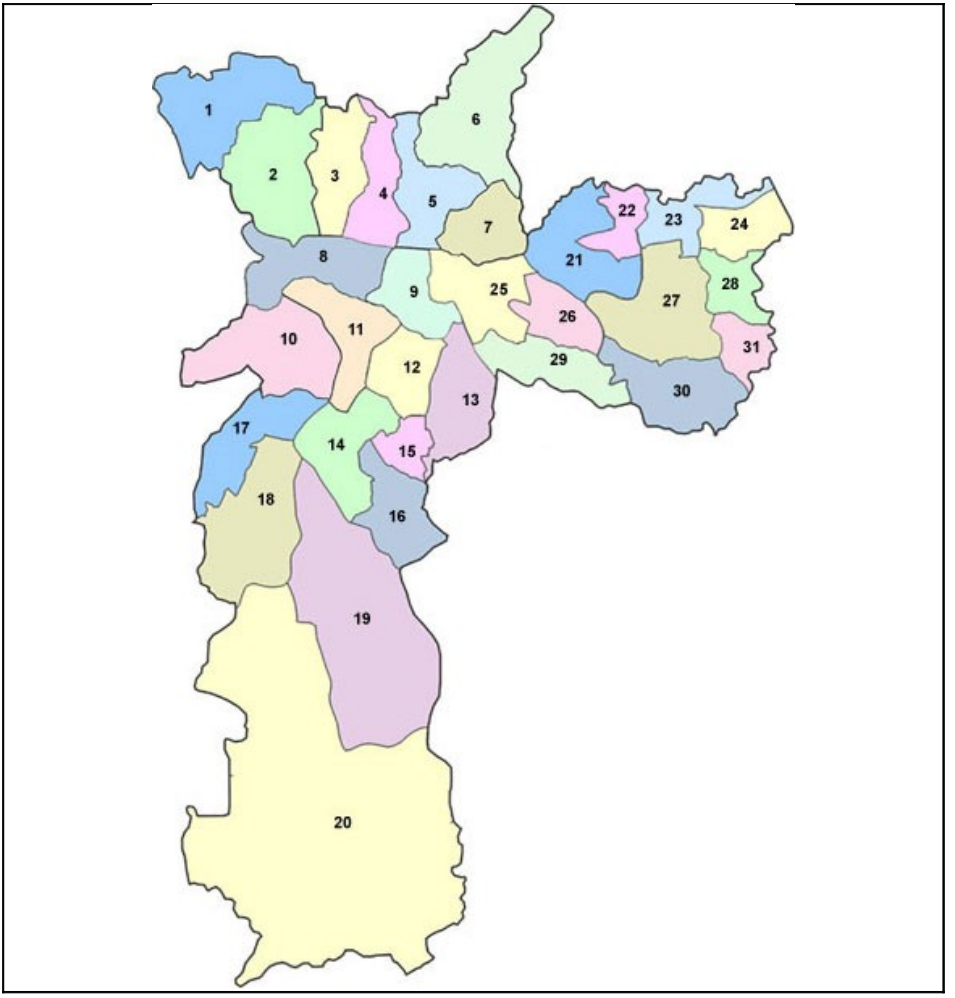
Fonte: Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - Lei municipal 13.430/2002.

O PDE aproveitou a estrutura das subprefeituras para descentralizar a administração municipal e o planejamento territorial. As 31 subprefeituras foram instituídas em

2003, por meio de lei municipal específica, para substituir as administrações regionais cujos setores de fiscalização foram denunciados como focos de corrupção na segunda metade da década de 1990. As subprefeituras possuem orçamentos próprios para arcar com suas responsabilidades relativas à manutenção urbana, fiscalização geral, articulação de serviços básicos de diferentes secretarias municipais, licenciamento de pequenas reformas e edificações novas, entre outras atribuições. O PDE previu a elaboração participativa de Planos Diretores Regionais (PDR) para cada subprefeitura. Esses PDRs definiram objetivos e diretrizes específicas, detalharam o zoneamento e respectivos parâmetros de uso e ocupação do solo, identificaram imóveis sujeitos ao direito de preempção, ajustaram a hierarquia viária, definiram áreas de intervenção urbana cuja implementação demanda Planos de Urbanização Específica, entre outras medidas. Os PDRs foram discutidos com a sociedade e aprovados na Câmara Municipal em 2004.

A Figura 7 abaixo traz as circunscrições territoriais dessas subprefeituras. Falta instituir os Conselhos de Representantes em cada uma delas, conforme previsto na Lei Orgânica do Município, para democratizar o planejamento e a gestão local. A instituição desse canal de participação tem sido objeto de controvérsias na Câmara Municipal. Os vereadores vêem esse instrumento com reticências, pois um Conselho de Representantes de cada subprefeitura com membros eleitos pelos moradores locais pode ameaçar seus domínios eleitorais.

Figura 1. Limites das 31 Subprefeituras



Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo.

Os Conselhos de Representantes das subprefeituras podem ser importantes complementações do Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) criado pelo PDE, além de outros conselhos gestores. Apesar do CMPU se colocar como um canal importante de participação da sociedade no planejamento e na gestão urbana, dois aperfeiçoamentos precisam ser feitos. Um diz respeito á necessidade de articular a eleição dos conselheiros com a realização regular de Conferências Municipais da Cidade que discutam a implementação do PDE e os rumos da política urbana. Outro é a necessidade do CMPU ter poder de deliberação sobre a utilização dos recursos do Fundo Municipal de Política Urbana (Fumdurb) cuja gestão não está transparente.

Finalizo este texto mencionando esses dois canais de participação social para ressaltar a importância e a necessidade de fortalecê-los, pois eles criam compartilhamentos de responsabilidades entre governos e sociedade no planejamento e na gestão dos territórios da cidade; democratizam processos de tomadas de decisões sobre assuntos de interesse público; promovem maior transparência em relação às ações do governo; ajudam a construir bases sociais para pactos em torno de projetos e propostas para o futuro; enfim, contribuem para avanços concretos no processo democrático.

Para que esses conselhos se efetivem como potencialidades democráticas, é preciso criá-los como espaços de distribuição de poderes e de decisões conjuntas. Considerando que a cidade é construção coletiva concretizada com o trabalho, energia e investimentos de todos os cidadãos e cidadãs, nada mais justo que seu planejamento e gestão também incluam a colaboração de todos e todas. A busca por cidades justas, democráticas e sustentáveis é conjunta.

Este artículo es la versión original en portugués de «San Pablo: la búsqueda de una ciudad justa, democrática y sustentable», incluido en NUEVA SOCIEDAD Nº 212, noviembre-diciembre de 2007, ISSN 0251-3552, **<www.nuso.org>**.