

RESIDÊNCIA EM ARQUITETURA E URBANISMO NA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

VOLUME 01

LEME, Maria Cristina da Silva;
MARTINS, Maria Lucia Refinetti (Orgs.)



RESIDÊNCIA EM
ARQUITETURA E
URBANISMO NA
UNIVERSIDADE
DE SÃO PAULO

VOLUME 01

LEME, Maria Cristina da Silva;
MARTINS, Maria Lucia Refinetti (Orgs.)

FAUUSP
2018

RESIDÊNCIA EM ARQUITETURA E URBANISMO NA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Residência em arquitetura e urbanismo na Universidade de São Paulo / organização de Maria Cristina da Silva Leme e Maria Lucia Refinetti Martins. São Paulo : FAUUSP, 2018.

2 v.

ISBN: 978-85-8089-126-3 [Papel] / ISBN: 978-85-8089-127-0 [Internet]

1. Planejamento Territorial Urbano - São Paulo 2. Política Urbana 3. Extensão Universitária 4. Planejamento Territorial (Estudo e Ensino) 5. Arquitetura (Estudo e Ensino) I. Leme, Maria Cristina da Silva, org. II. Martins, Maria Lucia Refinetti, org. III. Título

CDD 711.4098161

EQUIPE EDITORIAL

COMPILAÇÃO E EDIÇÃO

Prof^a. Dr^a. Maria Cristina da Silva Leme (Org.)

Prof^a. Dr^a. Maria Lucia Refinetti Martins (Org.)

Giusepe Filocomo

Sofia Arrias Bittencourt

COORDENAÇÃO TÉCNICA

Giusepe Filocomo

José Tadeu de Azevedo Maia

Sofia Arrias Bittencourt

COMISSÃO CIENTÍFICA FAU USP

Prof. Dr. Caio Santo Amore de Carvalho

Prof. Dr. Eduardo Alberto Cusce Nobre

Prof. Dr. João Sette Whitaker Ferreira

Prof. Dr^a. Karina Oliveira Leitão

Prof. Dr^a. Luciana de Oliveira Royer

Prof. Dr^a. Maria Beatriz Cruz Rufino

Prof. Dr^a. Maria Camila Loffredo D'Ottaviano

Prof. Dr^a. Maria Cristina da Silva Leme

Prof. Dr^a. Maria Lucia Refinetti Martins

Prof. Dr^a. Paula Freire Santoro

Prof. Dr^a. Raquel Rolnik

Prof. Dr^a. Vladimir Bartalini



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Prof. Dr. Vahan Agopyan - Reitor
Prof. Dr. Antonio Carlos Hernandez - Vice-Reitor

FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

Profª. Drª. Maria Angela Faggin Pereira Leite - Diretora
Prof. Dr. Ricardo Marques de Azevedo - Vice-Diretor

PROGRAMA DE RESIDÊNCIA EM ARQUITETURA E URBANISMO: PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA

Profª. Drª. Maria Cristina da Silva Leme - Coordenadora Institucional
Profª. Drª. Maria Lucia Refinetti Martins - Coordenadora Técnica

Rua do Lago, 876
05508-080 São Paulo, SP, Brasil
www.fau.usp.br

Agradecemos a todos os docentes FAUUSP, aos Residentes em Arquitetura e Urbanismo, ao corpo técnico de gráfica da FAUUSP, à diretoria FAU USP, à Pró-Reitoria de Cultura e Extensão da Universidade de São Paulo e à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Subprefeituras da Prefeitura do Município de São Paulo. Esta publicação é um produto coletivo desses agentes, envolvidos diretamente com a implementação de primeira experiência em Residência em Arquitetura e Urbanismo na cidade de São Paulo.



Imagem:

Residentes, Docentes FAU USP, técnicos Departamento de Urbanismo de Prefeitura de Município de São Paulo e convidados em colação de grau da primeira turma de Residência em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Acervo próprio.

VOLUME 1

A

APRESENTAÇÃO

PALAVRA INICIAL

APRESENTAÇÃO

SUMÁRIO

AGENTES DO PROGRAMA DE RESIDÊNCIA

B

O PROGRAMA DE RESIDÊNCIA EM ARQUITETURA E URBANISMO: PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA

C

MENSAGEM DOS RESIDENTES EM ARQUITETURA E URBANISMO

D

OS ARTIGOS DOS RESIDENTES

EIXO TEMÁTICO: **DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO**

EIXO TEMÁTICO: **GESTÃO PÚBLICA**

EIXO TEMÁTICO: **ORÇAMENTO PÚBLICO**

E

OS AUTORES

VOLUME 2

A

APRESENTAÇÃO

PALAVRA INICIAL

APRESENTAÇÃO

SUMÁRIO

AGENTES DO PROGRAMA DE RESIDÊNCIA

B

OS ARTIGOS DOS RESIDENTES

EIXO TEMÁTICO: **PLANEJAMENTO E INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS**

EIXO TEMÁTICO: **POLÍTICA HABITACIONAL NA ESFERA LOCAL**

EIXO TEMÁTICO: **FRUIÇÃO DO ESPAÇO**

EIXO TEMÁTICO: **PROCESSOS E INSTITUIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO**

C

OS AUTORES

PALAVRA INICIAL

O Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo faz parte das preocupações da FAU USP desde o início dos anos 2000, pensado como modelo de integração entre ensino e prática profissional nos moldes da residência em áreas de saúde. No espaço de tempo transcorrido desde então várias foram as tentativas de implementá-lo, frequentemente mal sucedidas, até que uma importante parceria entre a FAU e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de São Paulo levou ao desenvolvimento desse primeiro projeto de programa, na área de Planejamento e Gestão Urbana.

O projeto, no âmbito da extensão, visou amalgamar o conhecimento especializado e a atuação social do arquiteto-urbanista, por meio de atividades práticas e teóricas academicamente supervisionadas, às demandas das diversas subprefeituras (atualmente prefeituras regionais) do município de São Paulo. Esse tipo de atuação acadêmica exige, para chegar a bons resultados, debate coletivo e práticas inovadoras de pesquisa que, fatalmente, se distanciam da forma clássica de transmissão de conhecimento. E, creio, é essa a contribuição mais importante que o Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo traz para o cenário do ensino e da pesquisa nacionais.

Sendo o papel mais relevante de uma universidade pública o de atentar para as questões de desenvolvimento nacional e inseri-las em suas diversas formas de atuação – ensino, pesquisa e extensão – a FAU USP, por meio de seu Programa de Residência, pode advogar para si um papel relevante na tão necessária renovação do ensino da Arquitetura e do Urbanismo.

MARIA ANGELA FAGGIN PEREIRA LEITE
DIRETORA DA FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

APRESENTAÇÃO

Em novembro de 2016 realizou-se a formatura da primeira turma com 32 participantes do Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo: Planejamento e Gestão Urbana da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP.

O Programa, no âmbito da extensão, visa o aprofundamento do conhecimento especializado e da atuação social do arquiteto-urbanista através de atividades práticas e teóricas academicamente supervisionadas, nos moldes da Residência em Áreas de Saúde.

A primeira versão, em parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo, consistiu na participação em período integral, durante um ano, em atividades acadêmicas e trabalho prático no apoio à produção de Planos Regionais para as subprefeituras, de acordo com o Plano Diretor. Buscou assim, fomentar o diálogo multiescalar, entre o Plano, a Política Pública, a intervenção física e a gestão local de equipamentos ou serviço.

A presente publicação, em dois volumes procura resgatar um pouco dessa experiência, incluindo suas motivações, história, funcionamento e produtos.

Expressando o espírito de trabalho coletivo do programa, inicialmente são apresentados dois textos: um de autoria conjunta das coordenações do Programa na FAU e na SMDU, que contextualiza e relata a experiência, outro produzido pelo conjunto de residentes, apresentado como discurso de formatura, expressando e avaliando a experiência discente.

Em seguida, apresentam-se vinte e oito artigos, dois deles com dupla de autores, construídos pelos residentes em conjunto com seus orientadores. São os trabalhos finais (monografias) dos residentes, que traduzem sua imersão nas práticas municipais, agregando as percepções e críticas sobre esses processos à elaboração acadêmica. Resultam em reflexões e sugestões que constituem sensível contribuição – ainda que preliminar – à qualificação de políticas locais e sua gestão. Expressam o “pisar o chão” das diversas São Paulos que formam a capital paulista.

Os trabalhos estão organizados segundo eixos temáticos, para facilitar a leitura e a compreensão das diferentes aproximações. Os eixos são complementares e associados, dado que todos os artigos se incluem nas grandes áreas do planejamento e gestão urbana.

O primeiro volume abrange aspectos que perpassam temas econômicos e de articulação institucional enquanto o segundo privilegia instrumentos urbanísticos, políticas urbanas e participação social.

A prática e as pesquisas desenvolvidas no âmbito do programa de Residência se deram em meio a espaços coletivos de debate. Neste sentido, inquietações e descobertas individuais encontram ressonância em trabalhos desenvolvidos por colegas e se expressam no conjunto aqui apresentado.

O sumário, a seguir, apresenta o conjunto de artigos de acordo com respectivos eixos temáticos. Trata-se, apenas, de uma organização de leitura para esta publicação. Certamente o verdadeiro potencial do coletivo de trabalhos está em sua diversidade e na intersecção das diferentes abordagens.

Por fim, acreditamos ser imperativo que a academia, e em especial a universidade pública, discuta e implemente novas estratégias de aproximação e transformação das cidades brasileiras e de seu espaço que é público. Necessário e urgente, pois os ideais brasileiros, formalizados pela Constituição de 1988, ainda são uma realidade distante; determinante porque a Universidade deve, sempre e cada vez mais, realçar seu papel e relevância no desenvolvimento brasileiro e na efetivação dos direitos sociais e da modernização do país.

Que a interação e o debate se prolonguem, que estejamos sempre alertas à busca por algo maior, melhor e para todos. Que sejamos capazes de encarar a realidade de maneira crítica, sem perder o fôlego e o entusiasmo.

JANEIRO DE 2018

SUMÁRIO VOLUME 1

A

APRESENTAÇÃO

PALAVRA INICIAL (P. 009)

APRESENTAÇÃO (P. 010)

SUMÁRIO (P. 012)

AGENTES DO PROGRAMA DE RESIDÊNCIA (P. 016)

B

O PROGRAMA DE RESIDÊNCIA EM ARQUITETURA E URBANISMO: PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA (P. 018)

ESCRITO POR:

MARIA CRISTINA DA SILVA LEME, MARIA LUCIA REFINETTI MARTINS,
CAROLINA HELDT D'ALMEIDA E FÁBIO MARIZ GONÇALVES

C

MENSAGEM DOS RESIDENTES EM ARQUITETURA E URBANISMO (P. 032)

D

OS ARTIGOS DOS RESIDENTES

EIXO TEMÁTICO: **DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO**

01

DO TERRITÓRIO AO MODELO URBANÍSTICO:

A ATIVIDADE ECONÔMICA NA SUBPREFEITURA GUAIANASES (P. 039)

Aline Marques Alves de Araújo

02

SUBPREFEITURA DE ITAQUERA:

(DES)ARTICULAÇÕES ENTRE O PLANEJAMENTO ECONÔMICO METROPOLITANO E O DESENVOLVIMENTO
SOCIOTERRITORIAL LOCAL (P. 101)

Isadora Fernandes Borges de Oliveira

03

O RECONHECIMENTO URBANO E RURAL NO EXTREMO LESTE DE SÃO MATEUS:

REGULARIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO A PARTIR DO TECIDO EXISTENTE (P. 139)

Marcia Trento

04

ECONOMIA CRIATIVA COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO PARA SÃO PAULO:
O CASO DA SUBPREFEITURA MOOCA (P. 193)

Talita Micheleti Honorato da Silva

EIXO TEMÁTICO: **GESTÃO PÚBLICA**

05

CONSTRUINDO A RELAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E PLANO DIRETOR (P. 237)

Amanda Munhoz Buba

06

POR DENTRO DA ESFERA PÚBLICA: SUBPREFEITURAS E SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SÃO PAULO (P. 281)

Caroline Krobath Luz Pera e Gabriela Monteiro do Nascimento e Silva

07

HOSPITAL VILA ALPINA E CÓRREGO SUZANO:

DESENHO URBANO, TERMO DE REFERÊNCIA E ORÇAMENTO PRELIMINAR (P. 351)

Denis de Souza e Silva Giannelli

08

A ATUAÇÃO DE DIFERENTES ESFERAS DE GOVERNO NA TERRA INDÍGENA JARAGUÁ (P. 397)

Natália Teixeira Lopes da Costa

09

PROCESSO DE MONITORAMENTO DE INVESTIMENTOS PÚBLICOS:

UM ENSAIO NA SUBPREFEITURA DE CIDADE ADEMAR (P. 445)

Sofia Arrias Bittencourt

EIXO TEMÁTICO: **ORÇAMENTO PÚBLICO**

10

A COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA E O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO (P. 501)

Giusepe Filocomo

11

A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E O PLANEJAMENTO URBANO:

ESTUDO DE CASO DAS SUBPREFEITURAS DE M'BOI MIRIM E CAMPO LIMPO (P. 535)

Lilian Ferreira dos Santos

12

A DESCENTRALIZAÇÃO NA GESTÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS EM

SÃO PAULO: O CASO DA SUBPREFEITURA FREGUESIA / BRASILÂNDIA (P. 579)

Márcia Cezar Zaccaria Endrighi

E

OS AUTORES (P. 617)

SUMÁRIO VOLUME 2

A

APRESENTAÇÃO

PALAVRA INICIAL (P. 629)

APRESENTAÇÃO (P. 630)

SUMÁRIO (P. 632)

AGENTES DO PROGRAMA DE RESIDÊNCIA (P. 636)

B

OS ARTIGOS DOS RESIDENTES

EIXO TEMÁTICO: **PLANEJAMENTO E INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS**

13

A CONSTRUÇÃO DOS PLANOS REGIONAIS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA (P. 643)

Carolina Rattes La Terza de Almeida

14

CULTURA E TERRITÓRIO: A SUBPREFEITURA DE PERUS PELA PERSPECTIVA DOS GRUPOS CULTURAIS (P. 669)

Emmily Caroline Leandro

15

POLÍTICAS HABITACIONAIS INCLUSIVAS PARA O COMBATE À SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL:

UM ESTUDO A PARTIR DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS PREVISTOS PARA A

SUBPREFEITURA DE VILA MARIANA, SÃO PAULO (P. 709)

Larissa Werneck Capasso

16

O POLO DE ECOTURISMO DE PARELHEIROS E SUA INTERFACE COM AS POLÍTICAS TERRITORIAIS

DO EXTREMO SUL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (P. 763)

Luna Galvão Alvisi

17

A OPERAÇÃO URBANA ÁGUA ESPRAIADA

E SUA (DES)INSERÇÃO URBANA NA SUBPREFEITURA DO JABAQUARA (P. 795)

Mariane Victor Frade Teles

18

JURUBATUBA: DO DISCURSO À REALIDADE (P. 847)

Thais Molon Grotti

EIXO TEMÁTICO: **POLÍTICA HABITACIONAL NA ESFERA LOCAL**

19

A QUESTÃO HABITACIONAL EM JAÇANÃ / TREMEMBÉ: DESAFIOS PARA O PLANEJAMENTO URBANO (P. 893)

Lyzandra Machado Martins

20

SAPOEMBA: PERSPECTIVAS URBANAS E HABITACIONAIS (P. 939)

Tânia Nascimento Helou

EIXO TEMÁTICO: **FRUIÇÃO DO ESPAÇO**

21

PESQUISA EXPLORATÓRIA:

A MULHER NO ESPAÇO PÚBLICO – PARQUE VILA MARIA X ECOBAIRRO (SP) **(P. 997)**

Clarice Fernandes Rodrigues e Gabriela Cascelli Farinasso

22

ESPAÇO PÚBLICO E INSERÇÃO URBANA: O PARQUE SANTO DIAS EM REDE **(P. 1033)**

Jéssica Ragonha

EIXO TEMÁTICO: **PROCESSOS E INSTITUIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO**

23

CONSELHOS PARTICIPATIVOS MUNICIPAIS DE SÃO PAULO:

QUEM SÃO E O QUE PENSAM OS CONSELHEIROS? **(P. 1085)**

Ana Paula Ferreira Luz

24

TRANSFORMAÇÕES URBANAS E PODER LOCAL:

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA NO BUTANTÃ **(P. 1127)**

Gustavo Macedo Poeyes

25

O OLHAR DAS CRIANÇAS SOBRE O PARQUE LINEAR DO CANIVETE **(P. 1161)**

Maytê Prado de Lima

26

INSERÇÃO DE TEMÁTICAS TERRITORIAIS NO ÂMBITO ESCOLAR:

AS OFICINAS NA ESCOLA MUNICIPAL TEODOMIRO TOLEDO PISA **(P. 1189)**

Paulo Stuart Angel Jacob da Silveira

27

INTERLOCUÇÕES INSTITUCIONAIS:

A EXPERIÊNCIA DA RESIDÊNCIA EM PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA **(P. 1221)**

Renata Eloah Aguiar Moreira

28

OS DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO DE IMIGRANTES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE À NOVA CRISE MIGRATÓRIA:

UM OLHAR PARA A REGIÃO CENTRAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO **(P. 1259)**

Yanne Nigro Torres

E

OS AUTORES (P. 1295)

AGENTES DO
PROGRAMA DE RESIDÊNCIA
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

PRÓ-REITORIA DE
CULTURA E EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA

Prof^ª. Dr^ª. Maria Arminda do Nascimento Arruda -
Pró-Reitora (2010/2015)
Prof. Dr. Marcelo de Andrade Romero -
Pró-Reitor (2016/2018)

COORDENAÇÃO DO
PROGRAMA DE RESIDÊNCIA EM
ARQUITETURA E URBANISMO (2015/2016)

Prof^ª. Dr^ª. Maria Cristina da Silva Leme -
Coordenadora Institucional
Prof^ª. Dr^ª. Maria Lucia Refinetti Martins -
Coordenadora Técnica

DOCENTES DO
PROGRAMA DE RESIDÊNCIA EM
ARQUITETURA E URBANISMO (2015/2016)

Prof. Dr. Caio Santo Amore de Carvalho
Prof. Dr. Eduardo Alberto Cusce Nobre
Prof. Dr. João Sette Whitaker Ferreira
Prof. Dr^ª. Karina Oliveira Leitão
Prof. Dr^ª. Luciana de Oliveira Royer
Prof. Dr^ª. Maria Beatriz Cruz Rufino
Prof. Dr^ª. Maria Camila Loffredo D'Ottaviano
Prof. Dr^ª. Maria Cristina da Silva Leme
Prof. Dr^ª. Maria Lucia Refinetti Martins
Prof. Dr^ª. Paula Freire Santoro
Prof. Dr^ª. Raquel Rolnik
Prof. Dr^ª. Vladimir Bartolini

DISCENTES DO
PROGRAMA DE RESIDÊNCIA
EM ARQUITETURA E URBANISMO (2015/2016)

Aline Marques Alves de Araújo
Amanda Munhoz Buba
Ana Paula Ferreira Luz
Bruno Spinardi Silva
Carolina Rattes La Terza de Almeida
Caroline Krobath Luz Pera
Clarice Fernandes Rodrigues
Denis de Souza e Silva Giannelli
Emmily Caroline Leandro
Gabriela Cascelli Farinasso
Gabriela Monteiro do Nascimento e Silva
Giusepe Filocomo
Gustavo Macedo Poeys
Isadora Fernandes Borges de Oliveira
Jéssica Ragonha
Larissa Costa Lobo
Larissa Werneck Capasso
Lilian Ferreira dos Santos
Luna Galvão Alvisi
Lyzandra Machado Martins
Márcia Cezar Zaccaria Endrighi
Marcia Trento
Mariane Vitor Frade Teles
Maytê Prado de Lima
Natália Teixeira Lopes da Costa
Paulo Stuart Angel Jacob da Silveira
Renata Eloah Aguiar Moreira
Sofia Arrias Bittencourt
Talita Micheleti Honorato da Silva
Tânia Nascimento Helou
Thais Molon Grotti
Yanne Nigro Torres

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO (SMDU)

Fernando de Mello Franco - Secretário Municipal

COORDENAÇÃO DO PROGRAMA DE RESIDÊNCIA EM ARQUITETURA E URBANISMO NA SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO (SMDU)

Carolina Heldt D'Almeida - Coordenadora Institucional
Fábio Mariz Gonçalves - Coordenador Técnico

TUTORES DOS RESIDENTES EM ARQUITETURA E URBANISMO NO DEPARTAMENTO DE URBANISMO (DEURB/SMDU)

Andre Luis Goncalves Pina
Carolina Baptista Suzuki Silva
Denise de Campos Bittencourt
Denise Gonçalves Lima Malheiros
Diogo Dias Lemos
José Marinho Nery da Silva Júnior
Katia Canova
Luis Fernando Villaça Meyer
Marcelo de Mendonca Bernardini
Márcia Petrone
Maria Stella Cardeal de Oliveira
Marieta Colucci Ribeiro
Olga Maria Soares e Gross
Rita de Cassia Ogera
Janaína Clápis Dias
Tereza Cristina Vespoli

TUTORES DOS RESIDENTES EM ARQUITETURA E URBANISMO NAS SUBPREFEITURAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Agradecimentos a todos os tutores e profissionais das Subprefeituras que acolheram e orientaram os residentes.

Não relacionamos nomes para não cometer injustiças frente ao amplo quadro de profissionais que, nas subprefeituras, no espaço institucional mais próximo à vida da população, exercem com dignidade e empenho seu efetivo papel de executores das políticas públicas.

O PROGRAMA DE
RESIDÊNCIA EM
ARQUITETURA
E URBANISMO:
PLANEJAMENTO E
GESTÃO URBANA

MARIA CRISTINA DA SILVA LEME
MARIA LUCIA REFINETTI MARTINS
CAROLINA HELDT D'ALMEIDA
FÁBIO MARIZ GONÇALVEZ

INTRODUÇÃO

Concebido no âmbito das políticas de Cultura e Extensão da Universidade de São Paulo, o Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo: Planejamento e Gestão Urbana configura-se como uma educação continuada ao Curso de Graduação.

Sendo atividade de extensão da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, tem a finalidade de contribuir para a formação de profissionais comprometidos com a formulação, revisão e fortalecimento de políticas públicas. Duas características se destacam neste Programa: ele combina atividades teóricas e práticas, a primeira em salas de aula e laboratórios didáticos, e a segunda desenvolvendo a prática profissional. É uma formação estratégica tanto para a universidade quanto para a sociedade.

O Programa de Residência na FAU USP foi objeto de intenso debate, proposição e formulação coletiva, pleito de longa data. Teve suas normas aprovadas em 2010, e sua implantação viabilizada em 2015.

A primeira versão oferecida, iniciada em novembro de 2015, atendeu ao eixo de especialização em Planejamento e Gestão Urbana. Foi realizada em parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo (SMDU PMSP), com duração de um ano.

O Programa foi concebido para que o jovem profissional adquirisse as competências para atuar em atividades de desenvolvimento de políticas públicas de intervenção na realidade sócio espacial das cidades brasileiras a partir do eixo de habilitação em planejamento e gestão pública. A proposta, como implícita à concepção de Residência, é que ao mesmo tempo em que se forma o residente contribui com seu trabalho acadêmico e prático à melhoria, aprimoramento e inovação da estruturação e desenvolvimento de determinada política pública.

Este texto aborda o desenho institucional do Programa de Residência e sua implementação. Propõe uma

reflexão sobre os resultados obtidos e as perspectivas que se acenam com a relevância da Residência no âmbito acadêmico e nos processos de formulação e implementação de políticas públicas.

Ao sistematizar as especificidades e produtos dessa primeira versão busca-se a oferecer elementos para o debate mais amplo sobre o caráter da Residência em Arquitetura e Urbanismo e os desafios institucionais e programáticos para sua implementação. Pretende-se também apresentar uma reflexão sobre o alcance dessa experiência tendo em vista a sua continuidade, inclusive em outras possíveis versões.

RESIDÊNCIA: EDUCAÇÃO EM SERVIÇO COMO EDUCAÇÃO CONTINUADA

A Residência é modalidade criada originalmente na área Médica, como atividade de qualificação profissional - técnica, prática e teórica. Mas, enquanto a Residência Médica aprofunda especializações na área do tratamento da doença, a formulação de Residência em Arquitetura e Urbanismo contempla uma natureza mais próxima à área da Saúde Pública do que à Medicina propriamente. Fundamenta-se na ação dirigida não ao indivíduo, mas à sociedade.

Mais recentemente foi instituída pela Lei Federal nº 11.129/2005 a Residência em Área Profissional da Saúde, que define a Residência como “modalidade de ensino de pós-graduação lato sensu, voltada para a educação em serviço e destinada às categorias profissionais que integram a área de saúde”. Explicita que a Residência se constitui em programa de cooperação intersetorial para favorecer a inserção qualificada dos jovens profissionais da saúde no mercado de trabalho, particularmente em áreas prioritárias do Sistema Único de Saúde. Dispõe que “a Residência será desenvolvida em regime de dedicação exclusiva e realizada sob supervisão docente-assistencial, de responsabilidade conjunta dos setores da educação e da saúde”.

É nessa concepção que a proposta de Residência em Arquitetura e Urbanismo – área de especialização Planejamento e Gestão se referencia, estendendo a seu campo de conhecimento equivalente formulação e correspondência, associando educação (FAUUSP) e Desenvolvimento Urbano (SMDU).

Mas a Residência em Arquitetura e Urbanismo possui herança derivada também de vertente própria da sua área de conhecimento assentada nas experiências da Assistência Técnica. A relação entre Residência e Assistência Técnica foi regulamentada em 2008 pela Lei Federal nº 11.888 - Lei Assistência Técnica Pública e Gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. Para as demandas urbanas de interesse social essa lei confere o respaldo legal para o desenvolvimento de atividades de assistência técnica gratuita à produção de Habitação de Interesse Social, com várias possibilidades de atuação, dentre elas a da residência profissional, vinculada às universidades. Prevê também a necessária articulação entre universidades e gestão urbana e entre os cursos de graduação e pós-graduação, visando ao fortalecimento da capacitação profissional nessa área de atuação e os desdobramentos mais efetivos na promoção do direito à arquitetura, como um dos substratos do direito à cidade. Estabelece que os serviços de assistência técnica objeto de convênio ou termo de parceria com União, Estado, Distrito Federal ou Município devem ser prestados por profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia que atuem como: servidores públicos; integrantes de ONGs sem fins lucrativos; profissionais inscritos em programas de residência; docentes em atividades de extensão (art 4º).

A Lei de Assistência Técnica Pública e Gratuita originou-se por sua vez de experiências em assistência técnica de assessoria a movimentos sociais na qualificação da produção em mutirão habitacional e processos de autogestão na produção habitacional visando a promoção de melhores condições de acesso ao direito à cidade, bem como no acesso a financiamento e fundos públicos para esses fins. Compreende assim, não apenas o projeto e a construção de habitação de

interesse social, mas também “qualificar o uso e o aproveitamento racional do espaço edificado e de seu entorno, bem como propiciar e qualificar a ocupação do sítio urbano em consonância com a legislação urbanística e ambiental” (art 2º § 2º). A lei confere estatuto legal a esse conjunto de formulações surgidas na década de 1980, com a democratização do país e a prática local de gestões populares e de jovens arquitetos que criaram as Assessorias Técnicas – escritórios que desenvolveram investigações de método de projeto e construção intrinsecamente associadas às estratégias de inclusão social e qualificação de assentamentos informais.

É nesse contexto que a Residência na FAUUSP se delineou, voltada ao conceito de Projetos Urbanos de Interesse Social, como contraponto a um contexto que vem tornando a cidade um investimento e ampliando as desigualdades territoriais. É assim que sua proposta dialoga com governos locais e buscará formar quadros aptos a circular no cipoal legal-administrativo e vislumbrar alternativas de uma cidade mais incluyente.

Na esfera municipal, a sustentação ao programa se assentou na formulação da disciplina legal que viabilizou a pesquisa aplicada com finalidade de interesse público: Lei 15.764, aprovada pela Câmara Municipal de São Paulo em 27 de maio de 2013. Essa lei criou a Assessoria de Pesquisa Aplicada e Fomento (APAF) e confere à SMDU atribuição de desenvolver parcerias e convênios com instituições de ensino e pesquisa para a cooperação no desenvolvimento de pesquisas visando apoiar a formulação e implementação das políticas urbanas. Da parte do poder público, é nesse campo que o Programa de Residência em Planejamento e Gestão Urbana foi gestado. Foi desenhado como uma experiência piloto, visando testar e criar as bases de seu desenvolvimento como um programa de política pública permanente.

Para se pensar o desenvolvimento do Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo de modo continuado, e numa analogia à Residência em Área Profissional da Saúde, seria possível vislumbrar a

estruturação da Residência em Arquitetura e Urbanismo de modo articulado a um sistema de promoção de política pública como o Sistema Único de Saúde, com suporte de instituições acadêmicas e de pesquisa em rede nacional. Essa complementaridade pode amparar o desenvolvimento de processos de investigação e inovação, com métodos e objetos pertinentes à produção do conhecimento tendo como horizonte uma interação dialética das atividades práticas e teóricas academicamente supervisionadas. Pode estimular uma formação ancorada na experiência das práticas profissionais concretas e reais do ponto de vista dos processos e dos produtos de ensino, que incluem a participação em trabalhos diretos com a população e o conhecimento de campo, entendendo a cidade como o lugar das experiências formativas. Se para a formação dos médicos o hospital é o espaço pedagógico e de aplicação, para o arquiteto e urbanista este espaço é “o chão” da cidade.

Tal compromisso com o aprendizado a partir do espaço concreto, isto é, incluindo variados e contraditórios aspectos da produção real da cidade, esteve intensamente presente entre os residentes na experiência realizada do Programa da Residência em Planejamento e Gestão Urbana, que assim o expressaram no discurso de formatura: “como diz Frei Betto: onde o pé não pisa, a cabeça não sente.”



Imagem: Residentes na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

Na ocasião, debateram sua participação na produção dos Planos Regionais das Subprefeituras do Município de São Paulo junto à equipe técnica de Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Prefeitura do Município de São Paulo. Autoria: Marcia Trento.

RESIDÊNCIA EM PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA: A EXPERIÊNCIA NO DESENVOLVIMENTO DOS PLANOS REGIONAIS DAS SUBPREFEITURAS

O Programa de Residência na FAU USP, oferecido na área de especialização Planejamento e Gestão Urbana, teve a sua primeira versão implementada entre 03 de novembro 2015 e 29 de novembro de 2016

Essa primeira turma, de trinta e dois residentes, foi selecionada entre 210 candidatos, provenientes de diversos estados do país, formados há no máximo cinco anos. O processo de seleção pública foi conduzido pela coordenação da FAU USP.

Os residentes participaram em período integral, durante um ano, com bolsa de valor similar à de mestrado, do conjunto de atividades teóricas desenvolvido na Faculdade com aulas expositivas, atividades nos laboratórios didáticos, supervisão das práticas de pesquisa desenvolvidas e orientação de trabalho final de conclusão do curso. Ao mesmo tempo, o conjunto de atividades práticas foi realizado nas Sub -Prefeituras e na Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SMDU). O plano de trabalho teve como agenda o desenvolvimento da revisão participativa dos Planos Regionais das Subprefeituras de São Paulo nas fases de Diagnóstico, Elaboração e Pactuação, etapas de desenvolvimento dos Planos Regionais.

O conteúdo do conjunto de disciplinas do Programa de Residência em Planejamento e Gestão Urbana, ministrado por docentes da FAUUSP, foi organizado especificamente para a formação dos residentes.

A FAU-USP foi responsável pela gestão acadêmica do convênio. O conteúdo do conjunto de disciplinas ministradas pelo corpo de professores, foi formulado especificamente para a formação dos residentes. Os docentes atuaram também como tutores das atividades acadêmicas articuladas às atividades praticas dos residentes.

Na SMDU, o Departamento de Urbanismo (DEURB) e a Assessoria de Pesquisa Aplicada e Fomento (APAF) foram responsáveis pela coordenação das atividades praticas do convênio. Os residentes trabalharam sob a supervisão do corpo de servidores de SMDU e das Subprefeituras, que atuaram como técnicos tutores para fins do processo de educação em serviço e pesquisa aplicada que constitui a residência.

O PLANO DE TRABALHO DA RESIDÊNCIA NA ARTICULAÇÃO ENTRE ATIVIDADES PRÁTICAS E TEÓRICAS

O Programa de Residência foi estruturado em doze meses compreendendo três módulos, de quatro meses cada: os dois primeiros continham disciplinas em sala de aula (dois dias integrais na semana) e atividade prática em campo (três dias integrais na semana). O terceiro módulo tratou da finalização e apresentação de trabalho individual, derivado da reflexão sobre as praticas desenvolvidas durante o Programa.

Cada módulo, com duas disciplinas, articulou o conteúdo teórico à etapa do desenvolvimento dos Planos Regionais das Subprefeituras e ao produto tipo da atividade prática. Essa correlação pode ser visualizada no quadro a seguir.

		PRIMEIRO MÓDULO	SEGUNDO MÓDULO	TERCEIRO MÓDULO
		PLANEJAMENTO / URBANISMO	GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	O ESTADO E A ESFERA PÚBLICA / PROPOSTAS
FAU USP	AULAS TEÓRICAS	Processos e métodos de planejamento e gestão urbana. Processos, Planos e Projetos Urbanísticos de São Paulo.	Gestão local e Qualificação Urbana. Contratos e gestão urbana.	O estado e a esfera pública Orientação de Projetos e Monografia.
	PRODUTOS	Monografia sobre cada Subprefeitura.	Exercícios [Reflexão e aprofundamento do tema das aulas].	Projetos individuais de cada residente: Reflexão / Proposição.
SUBPREFEITURAS SMDU	TRABALHOS	Levantamento e interação com setores e subprefeituras.	Articulação com setores e Conselhos Regionais Conferência da Cidade Participação.	Devolutiva para Conselhos Articulação final com GTs.
	SÍNTESE	Mapas síntese / Problematização.	Formação para o processo participativo. Sistematização e processamento.	Revisão dos mapas.
	PRODUTOS	Propostas preliminares [desenvolvidas para cada subprefeitura em grupos com residentes, técnicos das diversas secretarias e da subprefeitura– GTs).	Disponibilização das propostas preliminares. Linguagem revisada. QUINO [banco de dados interno].	Formatação das propostas (caderno de propostas) de Planos Regionais. Diálogo com elaboração do Projeto de Lei de Planos Regionais.

Quadro: Tabela síntese do plano de trabalho do Programa de Residência em Planejamento e Gestão Urbana com a articulação entre as atividades práticas e teóricas desenvolvidas.
Fonte: SMDU-PMSP; FAU-USP, 2015.

O PROGRAMA DAS ATIVIDADES ACADÊMICAS NA UNIVERSIDADE

O Programa compreendeu seis disciplinas oferecidas duas a cada módulo. Ministradas pelo corpo docente da FAU, contaram ainda com a participação de especialistas e profissionais dos temas abordados. Foram apresentadas as questões básicas de cada tema, com ênfase nas áreas de habitação, transportes, meio ambiente e desenvolvimento urbano.

DISCIPLINA 1. PROCESSOS E MÉTODOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA:

A disciplina, ministrada pelo professor Eduardo Cucce Nobre, procurou estudar os processos, métodos e instrumentos de planejamento urbano praticados no Brasil, tanto no âmbito do plano do município, do plano regional da subprefeitura e dos planos de bairro. Buscou desenvolver a análise crítica dos instrumentos de regulação urbanística utilizados no Brasil para disciplinar o uso e ocupação do solo nos municípios, integrados ou não a planos e políticas de planejamento territorial. Foram introduzidas técnicas de leitura e representação da cidade, sob o ponto de vista do planejamento urbano e do urbanismo, bem como técnicas de georeferenciamento e uso de mapas e diferentes formas de registro. A disciplina propôs a análise das tendências de estruturação do espaço urbano e a relação com o interesse coletivo relativo à preservação da funcionalidade da cidade, à eficácia e custo dos equipamentos públicos, à preservação de condições ambientais e recursos naturais, e à garantia de condições mínimas de vida urbana para todos os segmentos do espaço urbano, evitando exclusão social e a elitização das áreas melhor urbanizadas.

DISCIPLINA 2. PROCESSOS, PLANOS E PROJETOS URBANÍSTICOS DE SÃO PAULO:

A proposta da disciplina, ministrada pela professora Maria Cristina da Silva Leme, buscou desenvolver com os alunos a reflexão crítica sobre os planos e projetos

urbanísticos elaborados do final do século XX e início do século XXI para São Paulo, articulados ao processo de urbanização da cidade de São Paulo. Estudou as formas de participação social, os instrumentos de intervenção urbana, a organização política-administrativa no contexto social, político e econômico com objetivo de desenvolver com os alunos uma reflexão crítica sobre as propostas e realizações urbanísticas. A disciplina abordou a circulação internacional de ideias e modelos presentes na formação do pensamento urbanístico, os planos, os projetos setoriais que contribuíram para a construção do território urbano da metrópole de São Paulo no seu estágio contemporâneo.

DISCIPLINA 3. GESTÃO LOCAL E QUALIFICAÇÃO URBANA:

A disciplina, ministrada pela professora Maria Lucia Refinetti Rodrigues Martins, teve por objetivo articular, no plano local, conhecimentos técnicos de desenho urbano, infraestrutura e qualidade ambiental e princípios de gestão de políticas públicas, tendo em vista a qualificação do espaço público e maior integração e ação complementar das políticas setoriais de responsabilidade municipal. Foi objeto de análise a articulação no território entre as diferentes lógicas e práticas setoriais e a correspondência entre política urbana e orçamento, além das formas de articulação e diálogo da política pública com a comunidade local.

DISCIPLINA 4. CONTRATOS E GESTÃO PÚBLICA:

A disciplina, ministrada pela professora Luciana de Oliveira Royer, abordou atividades de rotina da gestão pública envolvendo a contratação de projetos, obras e/ou serviços relacionados com o planejamento e a gestão urbana. Também introduziu noções básicas relativas ao ciclo de planejamento orçamentário na administração pública, em especial quanto à execução de planos e projetos de desenvolvimento urbano. Para isso a disciplina perpassou temas relativos a procedimentos licitatórios na gestão pública, termos de referência para contratação de projetos e obras, análise de cadernos

de encargos e planilhas orçamentárias, medições e fiscalização de contratos além dos temas relativos ao orçamento público.

DISCIPLINA 5. O ESTADO E A ESFERA PÚBLICA:

A disciplina, ministrada pelos professores Caio Santo Amore de Carvalho, João Sette Whitaker Ferreira, e Maria Beatriz Cruz Rufino, teve como objetivo introduzir a reflexão crítica sobre a dimensão política das questões urbanas e fornecer elementos de compreensão histórico-estrutural do papel do Estado e da sociedade civil nos processos de urbanização, gestão e planejamento, a disciplina situou o caso brasileiro em relação às transformações globais nas políticas urbanas, nos direitos sociais e nas formas da cidadania.

DISCIPLINA 6. ORIENTAÇÃO DE PROJETOS E MONOGRAFIAS:

Tratou-se do desenvolvimento do trabalho final do Programa de Residência com a participação de dez professores orientadores da FAUUSP. O tema dos trabalhos foi de livre escolha dos residentes, com avaliação e aprovação da Coordenação do Programa, a partir da pertinência em relação aos conteúdos das disciplinas ministradas e do campo de atuação da SMDU e das Subprefeituras. Foi orientado, com relação ao âmbito e escopo do Trabalho, que este abrangesse a Subprefeitura, ou mais de uma Subprefeitura ou ainda a Subprefeitura e o território de municípios vizinho.

Todas as disciplinas contaram com o corpo docente permanente da FAU, tendo um responsável para cada uma. Contaram ainda com a participação de professores, especialistas e profissionais dos temas abordados, que apresentaram as questões básicas de cada tema, procurando enfatizar com ênfase as áreas de habitação, transportes, meio ambiente e desenvolvimento urbano.



Imagem: Residentes na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Na ocasião, debate e desenvolvimento de trabalho acadêmico. Acervo próprio.

O PROGRAMA DAS ATIVIDADES PRÁTICAS NA GESTÃO MUNICIPAL

As atividades praticas foram desenvolvidas em três módulos na prefeitura de São Paulo, mais especificamente na SMDU e nas Subprefeituras.

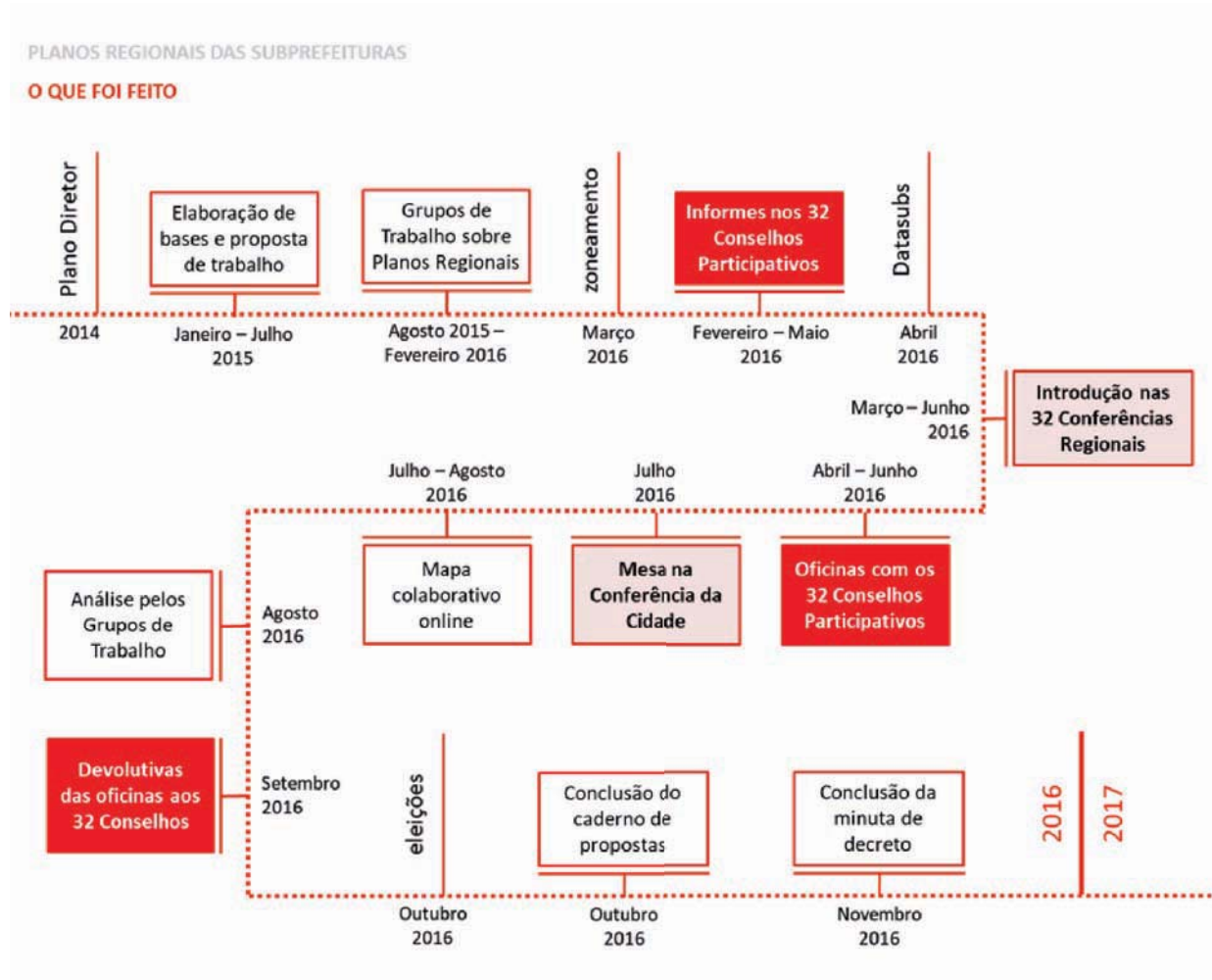


Imagem: Fluxograma do plano de trabalho dos Planos Regionais das Subprefeituras. Fonte: SMDU, 2016.

Conforme o Plano Diretor Estratégico aprovado em 2014, que definiu o escopo básico dos Planos Regionais, estes passariam a se vincular às subprefeituras, demandando uma estreita articulação entre as diretrizes dos Planos Setoriais Municipais, subsidiando o Programa de Metas da Gestão que se inicia no ano seguinte, e às questões específicas do território local. Os Planos Regionais das Subprefeituras deviam então orientar as diretrizes aos espaços públicos e aos investimentos públicos, considerando a integração de políticas setoriais. Dessa maneira, os Planos Regionais das Subprefeituras se constituem instrumento do sistema de planejamento urbano, complementar e diferente do Zoneamento. Adquiriram, portanto escopo diferente da sua versão anterior, que vinculava os Planos Regionais aos Zoneamentos locais (que disciplinam o uso e ocupação do solo, em termos de parâmetros de construção e de uso). Isso altera a natureza e os objetivos dos Planos Regionais das Subprefeituras, requerendo a formulação de uma política pública específica para o seu detalhamento.

Em 2015, DEURB iniciou os trabalhos junto às demais secretarias municipais e subprefeituras, convidando técnicos de todas elas para compor “colegiados intersetoriais e interdisciplinares” organizados em dois Grupos de Trabalho: um visando a proposição dos conteúdos dos Planos Regionais das Subprefeituras; e outro com objetivo de estruturar o processo participativo de consulta pública. Os trabalhos contaram com a participação de mais de 550 técnicos em 14 rodadas em trabalho, entre agosto de 2015 e novembro de 2016.

Com estas novas atribuições, a revisão dos Planos Regionais das Subprefeituras foi elaborada por equipes preocupadas com as questões específicas de cada região, as demandas urbanas da comunidade local, e a interlocução com seus respectivos técnicos de responsabilidade setorial. Embora, como não poderia deixar de ser, também foi objeto de proposição de questões urbanas que transpassam limites administrativos das subprefeituras, bem como sobre os desafios de acompanhamento e desenvolvimento dos Planos Regionais das Subprefeituras considerando a continuidade do território em conjuntos de subprefeituras. Nesse sentido, o método elaborado contemplou a formação de subgrupos macrorregionais para estabelecer conexão

direta com os representantes de cada subprefeitura correspondente a uma macrorregião. A relação e o fórum estabelecido entre estas esferas da prefeitura, envolvendo técnicos de desenvolvimento urbano, técnicos de diversas secretarias e de todas as subprefeituras, configurou-se como uma oportunidade ímpar de trabalho em um ambiente dinâmico de desenvolvimento da política pública para os arquitetos do Programa de Residência.

Desta forma, com relação às atividades da Residência no desenvolvimento dos Planos Regionais, os trinta e dois residentes foram supervisionados por servidores técnicos tutores. Uma vez que cada técnico tutor era responsável por um conjunto de subprefeituras contíguas e que cada residente foi encarregado de acompanhar e apoiar o desenvolvimento do Plano Regional de uma subprefeitura, formaram-se equipes de residentes por macrorregião, divididas em duplas ou trios, cada grupo sob acompanhamento de um técnico tutor, além de um responsável em cada subprefeitura.

A proposta de experiência prática na administração pública demandava que os residentes atuassem in loco nas respectivas subprefeituras que iriam acompanhar. Desta forma, antes do início do Programa, a Residência foi apresentada nos Grupos de Trabalho de Revisão dos Planos Regionais, com objetivo de esclarecer acerca da natureza da residência, e convocar todos os técnicos envolvidos no processo a contribuir com a qualificação da formação e do produto do trabalho por meio da pesquisa aplicada e interação entre academia e gestão pública.

Cada subprefeitura teve a oportunidade de se manifestar sobre o interesse e disponibilidade de infraestrutura para receber as duplas ou trios de residentes. Indicou-se a necessidade de mesa de trabalho na sede da subprefeitura, computador com software de processamento geoespacial e, se possível, apoio aos deslocamentos para vistorias no território. Os residentes não foram distribuídos entre subprefeituras logo no início do Programa. Procurou-se que antes de tudo se apropriassem dos conceitos e ferramentas, instrumentos e mecanismos do arcabouço da gestão pública, sendo, primeiramente, realizados em SMDU, treinamentos e oficinas sobre mapas,

dados estatísticos e realizados ensaios teóricos de problematização do território.

A partir de então os residentes passaram a dividir seu tempo entre o Edifício Martinelli, sede da SMDU no Centro de São Paulo, e suas respectivas subprefeituras, em todas as macrorregiões do município. Surgiram as primeiras constatações das desigualdades na infraestrutura das subprefeituras, da inexistência de computadores à falta de mesas de trabalho. Os residentes começaram a interagir diretamente com o corpo técnico das subprefeituras, observar sua rotina de trabalho e de atendimento à população, constatar questões latentes e prioridades regionais, verificar a relação entre técnicos da própria subprefeitura e técnicos setoriais no território, dentre outros vários dilemas e desafios tanto na gestão e como no território. As qualidades e dificuldades experimentadas refletem as questões vivenciadas pelos técnicos no dia a dia no território e, por consequência, no próprio funcionamento da máquina pública. O desenvolvimento dos Planos Regionais das Subprefeituras foi organizado de tal forma que os residentes procederam ao trabalho de análise territorial tanto junto aos técnicos das subprefeituras, realizando visitas in loco, quanto em processo de sistematização das informações junto aos técnicos de DEURB e técnicos das diversas secretarias e órgãos municipais, cruzando as análises regionais aos planos setoriais.

Além disso, os residentes foram atores chave no apoio à formulação do processo participativo de elaboração e revisão dos Planos Regionais das Subprefeituras. Foram realizadas nas trinta e duas Conferências Regionais que alimentaram a 6ª Conferência Municipal das Cidades cujas propostas e contribuições da sociedade civil aos Planos Regionais das Subprefeituras, foram debatidas, sistematizadas e incorporadas conforme cotejamento ao escopo da política urbana.

Os resultados alcançados nas atividades práticas foram avaliados e incorporados como subsídio à política pública a partir da análise de três níveis: (1) Atividades processuais realizadas pelos residentes, constantes nos relatórios descritivos apresentados por cada residente, relativas ao

plano de trabalho de desenvolvimento dos Planos Regionais das Subprefeituras; (2), Avaliação das atividades dos residentes conduzida por técnicos tutores (funcionários do Departamento de Urbanismo da SMDU), mediante ficha de atividades de cada residente que sintetizava as ações semanais realizadas nas Subprefeituras ou na SMDU; (3) Parecer da Coordenação Técnica do Programa em SMDU, que apresentou a avaliação de cada residente por módulo, visando demonstrar os resultados dos trabalhos realizados pelo Programa de Residência em função de subsidiar os trabalhos dos Planos Regionais. Além disso, foi apresentado no final do Módulo 3 o parecer geral emitido pelo Coordenador Técnico a respeito da conclusão das atividades realizadas, cotejando-as ao Plano de Trabalho.

Assim, cada residente teve avaliação acadêmica pela FAU (sob a forma de notas, em cada disciplina, sendo 7,0 a nota mínima para aprovação) e avaliação dos trabalhos práticos pela SMDU, por módulo, de forma qualitativa.



Imagem: Residentes durante o desenvolvimento dos Planos Regionais das Subprefeituras e consulta aos representantes da sociedade civil envolvidos com a elaboração dos planos.

Autoria: Fabio Mariz Gonçalves.

OS TRABALHOS FINAIS DA RESIDÊNCIA: ELABORAÇÃO E DEFESA

O trabalho final de cada residente foi uma oportunidade de reflexão crítica individual sistematizada ao fim do processo em forma de monografia, construída pelos residentes em conjunto com seus orientadores, concebidos em meio à imersão na gestão pública, ao debate e, claro, a partir do “pisar o chão” das diversas “São Paulos” que formam a capital paulista.

A partir de propostas gerais apresentadas pela coordenação do programa e debate com o conjunto de 10 orientadores, cada residente escolheu seu tema. Uma vez os temas escolhidos, foram indicados os orientadores conforme a pertinência dos temas dos residentes e a linha de trabalho dos docentes. O andamento dos trabalhos foi apresentado e debatido em seminários coletivos.

Entregues as monografias, foram organizadas as bancas de defesa, com três membros (todos com titulação mínima de Mestre): o orientador, um docente da FAUUSP e um técnico da PMSP vinculado ao tema.

A aprovação final, fazendo jus ao título de “Residência em Arquitetura e Urbanismo: Planejamento e Gestão Urbana”, considerada academicamente como Pós Graduação Lato Sensu – Especialização, com 1992 horas considerou a avaliação das atividades práticas, a nota de cada disciplina e do trabalho final (superior a 7,00 e 95% de presença).

Para apresentação na presente publicação, esse conjunto de trabalhos foi organizado segundo linhas temáticas, seguindo uma estrutura básica definida, sendo os textos e respectiva revisão, responsabilidade de cada autor

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para além das contribuições aportadas aos resultados alcançados nos produtos dos Planos Regionais das Subprefeituras e na apreensão crítica da dinâmica territorial e de gestão local do município pela Universidade, o processo de desenvolvimento do Programa de Residência possui importância em si, enquanto política pública.

É possível destacar dois aspectos da relevância do Programa de Residência: o aprofundamento das práticas profissionais nos processos pedagógicos de reflexão crítica; o avanço da reflexão técnico-política nos métodos de produção do conhecimento e formulação das políticas públicas. O Programa de Residência retroalimenta, dialeticamente, ambos os aspectos.

Associar “tempo acadêmico” e “tempo profissional”, num mesmo Programa de Residência, com interesses comuns na formulação de uma política pública, permite a convergência (por vezes conflituosa) de aportes distintos de conhecimento, demandas e metas: de um lado a pesquisa de investigação criativa, mais ampla e livre; e, de outro, a percepção das pressões e contingências da gestão pública dentro das condições legais, administrativas e financeiras.

Nesse sentido é preciso caracterizar que a Residência difere do Estágio profissional, em que a prática acaba independente e desconectada do aporte acadêmico, bem como é distinta do Mestrado Profissional que, na maioria dos casos, é restrito à instância acadêmica ainda que ofereça conteúdo profissional e prático.

Se, desde a Constituição de 1988, algo avançamos em relação à legislação urbanística sob bases de instrumentos e instâncias participativas, o campo de investigação e desenvolvimento da agenda urbana ainda pode muito se valer da maior aproximação entre o poder público, a pesquisa e extensão nas universidades e instituições de pesquisa, e as instâncias de participação da comunidade. A Extensão Universitária tem esse propósito, ainda que precise melhor institucionalizar-se no interior dos processos cotidianos de ensino e aprendizagem da formação do arquiteto e urbanista. E, nesse sentido, os Programas de

Residência, com planos de trabalho definidos, permite associar escopos e programas urbanos em comum acordo para conciliar os tempos da gestão pública e da academia. Trata-se da oportunidade de focar um trabalho comum que propicie as condições de envolvimento de gestores técnicos, professores e pesquisadores, trabalhando junto com recém-formados, no sentido de contribuir com a formação de novos profissionais e novos campos de investigação.

Dessa maneira, é possível concluir que o resultado dessa experiência revelou o potencial e os desafios sobre como os Programas de Residência podem contribuir com o aperfeiçoamento das práticas institucionais tanto dos órgãos públicos (prefeituras, governos estaduais ou órgãos federais), quanto dos cursos universitários envolvidos. Revelou também a oportunidade de pesquisas aplicadas em políticas públicas aproximarem a articulação entre a gestão pública e a academia, que ainda carece de práticas correntes que possam melhor desempenhar processos de ação continuada.

Um desafio presente é como ir além de experiências tópicas contribuindo para a efetiva institucionalização de iniciativas de Residência, como ampliação de possibilidades de resposta aos complexos problemas urbanos das cidades brasileiras. Ou, mais além, como fomentar sistemas com suporte a instituições acadêmicas e de pesquisa em rede nacional para amparar o desenvolvimento de processos de investigação, inovação e implementação de políticas públicas, com métodos e objetos pertinentes à produção do conhecimento baseados na interação entre atividades práticas e teóricas academicamente supervisionadas. Ao que se agrega um desafio de segunda ordem: como, ao se institucionalizar, garantir que essas experiências mantenham seus conteúdos de inovação e investigação criativa, afinadas com os avanços das políticas sociais das assessorias técnicas que lhe deram origem.



Imagem: Residentes e Docentes na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, sede Rua Maranhão. Acervo próprio.

MENSAGEM DOS RESIDENTES EM ARQUITETURA E URBANISMO

Assistimos neste ano o surgimento de diversas propostas que debelam o sentido da Educação, como o projeto de lei “Escola sem partido” e a PEC 55, onde a última encontra-se em tramitação no Senado. No sentido oposto, neste ano pudemos ver o desejo de uma “formação continuada” com o programa de Residência em Planejamento e Gestão Urbana, promovido pela SMDU e pela FAU, onde 32 residentes puderam vivenciar as 32 subprefeituras que compõem o município de São Paulo. Neste sentido, a escola se tornou a própria vida, com a ampliação do conhecimento sobre o chão comum que habitamos e suas problemáticas, possibilitando uma união preciosa entre prática e teoria, mas que demonstra-se fundamental para uma escola que deseja intervir e entender o lugar que habita.

Após estes 13 meses, pudemos pisar e alongar o conhecimento sobre os problemas comuns que nos unem, e entender esta difícil tarefa que é tornar o público realmente público, a democracia realmente participativa, os planos algo concreto. Mas sem a residência estas reflexões não surgiriam, como diz Frei Betto: “Onde o pé não pisa, a cabeça não sente.”

Foram 13 meses de muito trabalho e estudo. A tentativa de sermos a ponte entre o local (subprefeituras) e o macro (secretarias) foi tarefa árdua. A busca em aplicar os conhecimentos acadêmicos no território também foi um grande esforço. Talvez a principal razão para que esses 32 residentes enfrentassem todas essas dificuldades, tenha sido o desafio da participação popular, o contato direto com a população a quem se destinava o nosso trabalho. Foi a diversidade entre os 32 residentes que tornou os contratemplos desses objetivos mais fáceis, arquitetos urbanistas de várias faculdades, e mais importante, não só de São Paulo. Estão aqui representados os estados da Bahia, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná, Goiás, Mato Grosso, Distrito Federal e até um pezinho na antiga Alemanha Ocidental. As mulheres em peso nessa residência também puderam demonstrar a força que têm para o planejamento urbano e suas adversidades.

Nossas experiências anteriores nos fizeram fortes. Nossas diferenças nos juntaram e a possibilidade de estudar com pessoas tão maravilhosas com seus mais diferentes olhares e aproximações da esfera pública fez desse ano uma experiência inesquecível.

O olhar sobre as particularidades de cada canto do Brasil, sobre a especificidade da habitação e do planejamento, sobre o trabalho que desenvolvemos anteriormente, todas as coisas se juntaram. As dúvidas também, e foram muitas. Mas o suporte fundamental e incansável de nossos professores, maioria professoras, vale lembrar também, nos deu ânimo e abriu novos caminhos. Como a inserção das temáticas sobre orçamento, licitações, a constituição brasileira, a luta pela construção e efetivação do planejamento nas esferas institucionais, a descentralização, a reforma urbana e a inserção destes temas no cotidiano da sociedade, por exemplo.

As dificuldades expostas nas aulas, cada passo revelava barreiras e caminhos possíveis frente aos desafios dessa profissão. Cada uma das aulas, em cada um dos módulos nos incentivava ao mesmo tempo que apresentava os problemas, que no trabalho prático podiam ser ainda mais claros.

Mas estar nesta ponte entre a Universidade e a Gestão Pública foi, sem dúvidas, uma oportunidade rara, sabendo que a oportunidade no Brasil não existe para a maioria da população, que é morta impiedosamente nas quebradas... Mas sobre esse dever, sobre zelar o Público, não podemos confundir com ‘Culpa’, e sim encarar como responsabilidade sobre o conhecimento e a energia de uma sociedade desigual que foi investida em nós, e que no presente e futuro lutemos para que as oportunidades sejam acessíveis a mais pessoas.

Ser da primeira turma do Programa de Residência da FAU teve sim os seus percalços: o não reconhecimento como alunos regulares da USP, a dificuldade com os benefícios do transporte público, a dúvida constante do tal papel do residente. Mas nos apresentou, ao mesmo tempo, novos desafios e oportunidades para lidar com essas situações neste momento de grave ruptura institucional.


Também é necessário assinalar para os possíveis programas de residência que surgirão, a necessidade em não torná-los uma forma de precarização do ofício do Urbanista, mas sim, como pudemos residir, como uma formação continuada, onde o mais importante seja o processo educativo. E este alerta é para que esta experiência não se torne uma alternativa rentável ao sistema ou uma 'experiência' no sentido individual a ser vendida ou consumida. O caráter público deve ser mantido para que este projeto educacional possa atingir a reflexão sobre o coletivo e o comum, cada vez mais necessário à sociedade.

Essa proximidade que pudemos ter com nosso grupo de professores e também a presença de diversos convidados de peso em nossas aulas, é algo que sabemos que poucas vezes é possível. Além da convivência com os tutores e técnicos da prefeitura, que compartilharam sua experiência profissional e de vida, e que nos fizeram perceber que "o conhecimento faz agir". Acreditamos ser importante enfatizar isso e agradecer, nas figuras da Maria Lucia e da Maria Cristina, por essa abertura que nos foi dada; o espaço para a troca de conhecimento e crescimento coletivo. E também por acreditarem que a prática aliada à teoria é um exercício fundamental para a formação de arquitetos-urbanistas, e conseqüentemente, de cidadãos. E a expectativa de termos contribuído para a discussão em esfera local sobre o urbano em São Paulo, junto aos Conselhos e técnicos da PMSP.

E em nome de todas residentas e todos residentes:
Obrigada e obrigado,

Esta mensagem foi construída coletivamente pelo grupo de residentes em arquitetura e urbanismo. A mensagem foi lida na ocasião da colação de grau da primeira turma da Residência da FAU USP, em dezembro de 2016, São Paulo.





OS ARTIGOS DOS
RESIDENTES EM
ARQUITETURA E
URBANISMO





DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

FOTO CEDIDA POR MARINA LUNA

DO TERRITÓRIO
AO MODELO
URBANÍSTICO

A ATIVIDADE ECONÔMICA
NA SUBPREFEITURA
GUAIANASES

ALINE MARQUES
ALVES DE ARAÚJO

ALINE MARQUES ALVES DE ARAÚJO

Arquiteta e Urbanista pelo Centro Universitário Belas Artes de São Paulo (2014), com Especialização em Planejamento e Gestão Urbana pela Universidade de São Paulo (2016). Participação na equipe que elaborou a revisão dos Planos Regionais das Subprefeituras de São Paulo por meio de parceria entre USP e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (2015/2016) – ênfase nas Subprefeituras Guaianases e Cidade Tiradentes. Estágio na Companhia do Metropolitano de São Paulo, com desenvolvimento de levantamentos em toda a rede de metrô (2012/2013). Linha de pesquisa de trabalho final de graduação: transporte e cidade dormitório na Grande São Paulo - reconstrução de orla ferroviária.

ORIENTADORA
PROF^a. DR^a. RAQUEL ROLNIK

RESUMO

O presente estudo foi desenvolvido no âmbito do Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo: Planejamento e Gestão Urbana, realizado entre os anos de 2015 e 2016, por meio de parceria entre a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo e a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, para a revisão dos Planos Regionais das Subprefeituras. Diante dos diversos temas debatidos e trabalhados durante o Programa, este trabalho se propõe a refletir especificamente acerca do desenvolvimento econômico nas regiões da periferia leste de São Paulo, notadamente na Subprefeitura Guaianases, considerando a natureza da atividade econômica desenvolvida nesse território e a forma como a legislação urbanística lida com essa questão. Para tanto o trabalho estrutura-se em quatro partes: uma breve reflexão sobre as atividades econômicas informais e sua relação com o ambiente construído, a leitura do território em questão tendo em vista aspectos históricos, físicos e sociais relacionados ao desenvolvimento econômico, a análise crítica da legislação urbanística vigente e uma proposta

de diretrizes urbanísticas para o desenvolvimento econômico desta região, o que engloba morfologia, políticas, incentivos e restrições nas formas de construir e projetos para áreas específicas do território.

PALAVRAS CHAVE

ECONOMIA INFORMAL; GUAIANASES; INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS; MORFOLOGIA URBANA; DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL.

INTRODUÇÃO: ATIVIDADE ECONÔMICA, TERRITÓRIO E LEI

Ao longo das últimas décadas, considerando o modelo de cidade que se constituiu em São Paulo, uma das grandes questões diz respeito ao desenvolvimento econômico de suas periferias. Boa parte da dinâmica urbana das regiões periféricas é constituída pelo vaivém dos trabalhadores que exercem suas atividades em regiões centrais e retornam para o lugar onde moram, os historicamente chamados bairros dormitório. Tendo em vista a discussão sobre promover o desenvolvimento econômico nas periferias de forma a inverter essa lógica de deslocamentos e reduzir desigualdades sociais e territoriais, é importante compreender a natureza da atividade econômica já existente nessas regiões e de que forma as atividades geradoras de emprego e renda vêm sendo tratadas pelo planejamento urbano nesses territórios.

É possível observar a existência de uma rede ativa de atividades econômicas informais nas regiões periféricas, as quais não são consideradas em bases de dados, porém representam parte importante do caráter urbano dessas localidades em que, por diversas razões, a participação do mercado formal é muito reduzida. Além

disso, essas regiões apresentam entraves históricos significativos que impedem o desenvolvimento de atividades econômicas formais, tais como a falta de regularização fundiária e urbanística.

No que diz respeito à periferia leste de São Paulo, mesmo em face da existência de instrumentos financeiros e urbanísticos voltados ao desenvolvimento econômico que têm se mostrado insuficientes para a promoção de emprego e renda da forma como havia sido planejado que o fossem – haja vista a Operação Urbana Consorciada - OUC Rio Verde-Jacu¹ -, a discussão acerca do baixo interesse da iniciativa privada em investir nessas localidades, muitas vezes, está associada à pretensão de atrair novos investimentos, de criar pólos econômicos com características distintas daquelas encontradas na região, e pouca ou nenhuma relação guardam com questões acerca da atividade econômica já existente no território e da falta de adequação dos instrumentos existentes à realidade construída.

Dessa forma, para que o planejamento urbano possa de fato contribuir com a questão do desenvolvimento econômico das periferias - a qual, mediante os esforços já realizados para seu fomento, vem se tornando cada vez mais desafiadora - se faz necessário entender como os instrumentos financeiros e urbanísticos em vigor se relacionam ou vêm alterando as dinâmicas voltadas às atividades econômicas nesses territórios, especialmente por meio da compreensão das dinâmicas da rede informal existente.

ECONOMIA INFORMAL, CIDADE INFORMAL

Nos grandes centros urbanos como São Paulo, que apresentam intensa dinâmica econômica e extrema desigualdade social, é territorialmente visível a existência de áreas privilegiadas e áreas ignoradas pelo capital, expressa especialmente na contraposição entre região central consolidada e regiões periféricas desatendidas. Entretanto, a análise das atividades geradoras de emprego e renda e consequentes relações de trabalho que se dão nas periferias apontam tanto para as dinâmicas econômicas claramente presentes nestas regiões, quanto para aquelas que, por serem mais complexas, são também de menor visibilidade no território.

Para alguns autores, a atividade econômica informal associa-se à ideia da Marginalidade²: José Nun³ (1969) apud SILVA, 2008, em sua tese da massa marginal, apresenta o surgimento da informalidade como fator

ligado a uma das formas de sobrevivência de uma população produzida pela industrialização e que já não integrava esse setor econômico, de maneira que passa a desenvolver suas próprias atividades econômicas informalmente, podendo ou não ser funcional ao sistema de acumulação capitalista⁴.

Sob outra perspectiva, De Soto⁵ (1986) apud BURNETT, 2013, enxerga a origem do setor informal na incapacidade do Estado em suprir as necessidades das classes de renda mais baixas, constituindo-se a atividade informal como o meio espontâneo encontrado por tais classes para satisfação dessas necessidades, o qual pode ser visto como um caminho alternativo para economias subdesenvolvidas, em lugar de ser considerado apenas como algo que deve desaparecer.

Nesse contexto, nas regiões periféricas de São Paulo, a informalidade encontra uma de suas formas no atendimento às demandas da própria população por meio da identificação de um mercado local, dando-se, assim, o desenvolvimento de uma economia local mediante o surgimento de mercearias, salões de cabeleireiros, oficinas mecânicas e todo tipo de serviço e comércio local imaginável, boa parte dele à margem de regulamentações estatais que poderiam onerá-lo a ponto de torná-lo inviável.

O desenvolvimento de atividade informal, nesse âmbito, está intimamente ligado ao desenvolvimento da autoconstrução: ambas são alternativas encontradas por populações pobres visando sua manutenção. Assim como construir casas, delimitar ruas, realizar instalações de energia elétrica, tudo por conta própria, transformar parte das casas em oficinas e pequenos comércios, utilizar espaços públicos para venda de produtos diversos também é parte da dinâmica utilizada pelas populações que vivem afastadas da cidade formal. Logo, pode-se dizer que tanto a autoconstrução quanto, para utilizar termo semelhante, a “auto economia” são fundamentais neste território, o que os torna indispensáveis de serem considerados quando do planejamento dessas regiões.

Segundo análise contida no ensaio ‘A Economia Brasileira - Crítica à Razão Dualista’,

[...] o processo real mostra uma simbiose e uma organicidade, uma unidade de contrários, em que o chamado ‘moderno’ cresce e se alimenta da existência do ‘atrasado’ [...] (OLIVEIRA, 1972, p. 7 e 8)

Assim, sob o ponto de vista da descentralização produtiva⁶, essas regiões periféricas, aparentemente distantes dos investimentos capitalistas, são funcionais a esse sistema de acumulação, pois passam a exercer papel importante na cadeia produtiva: a reestruturação da indústria, que praticamente extingue o espaço físico, a figura da fábrica, apoia-se no trabalho informal, subcontratado, desenvolvido em regiões da periferia, por diversas vezes nas próprias residências dos trabalhadores.

Dessa forma, observa-se no contexto da cidade, em menor escala, esse tipo de associação trazido pela globalização, em que aquilo que é considerado um atraso, uma característica típica de localidades subdesenvolvidas, como o é a informalidade, passa a sustentar os setores tidos como desenvolvidos e a arcar ainda com os fatores de risco advindos das oscilações do mercado⁷. Por conseguinte, é possível afirmar que a exploração da periferia pelo centro não se restringe mais à mão-de-obra, mas passou a abarcar também o território.

Portanto, considerando as diversas faces assumidas pelas atividades econômicas informais e aspirando-se trazê-las para a cidade formal, é necessário criar medidas que busquem emancipar e promover o desenvolvimento da população em questão, num esforço interdisciplinar, caso contrário, a formalização pode implicar na consolidação de relações sociais e econômicas que endossam aos menos favorecidos as piores condições, no que tange às questões trabalhistas-econômicas - precarização do trabalho e transferência de riscos de mercado - e também naquilo que diz respeito ao espaço onde as atividades se dão - criação de modelos urbanos capazes de expulsar populações e transferir a periferia pobre para ainda mais longe.

LEITURA TERRITORIAL

Embasada na premissa de que a partir do território, a partir do existente é que o planejamento urbano estabelece suas ações, esta análise considera que as atividades econômicas também seguem esta lógica e, assim, busca a compreensão de tais atividades na região de estudo, a Subprefeitura Guaianases. Dados territorializados como aqueles relativos aos empregos, demografia, situação fundiária e uso do solo associados ao conhecimento de campo e histórico buscam identificar a natureza e as dinâmicas das atividades econômicas da região, bem como suas possibilidades de incremento.

2.1. BREVE HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO DO EXTREMO LESTE DE SÃO PAULO

A despeito das especificidades de cada uma das Subprefeituras que compõem o extremo leste de São Paulo, este histórico objetiva demonstrar como o chamado padrão de urbanização periférico⁸ estruturou toda esta região e sua relação com a atividade econômica ali existente.

A ocupação de diversas áreas do extremo leste de São Paulo até o início do século XX ocorria sob a forma de núcleos isolados, parte deles herança de antigos aldeamentos indígenas, com a existência de fazendas e chácaras e o desenvolvimento de atividades agrícolas e extrativistas por toda a região. A partir de então, com a implantação das ferrovias e respectivas estações, teve início aquilo que LANGENBUCH (1971) denomina 'povoado-estação', um pequeno núcleo

de comércio junto às estações ferroviárias que servia à população local.

Na segunda metade do século XX, as ferrovias que favoreceram a instalação industrial em regiões mais centrais de São Paulo passaram a exercer papel fundamental para a intensificação do processo de urbanização do extremo leste: parcela expressiva da população que viera de outras regiões do país para trabalhar nas indústrias fora atraída para a periferia em decorrência, principalmente, da possibilidade de adquirir terrenos baratos para construir suas casas e utilizar os trens de subúrbio para acessar os centros de empregos das regiões centrais e industriais. Além disto, a promoção do transporte rodoviário como principal modo para os deslocamentos permitiu o alcance de áreas não contempladas pela ferrovia, o que impulsionou e intensificou a expansão da mancha urbana.

Dessa forma, a ocupação residencial horizontal de baixo padrão estendeu-se por grande parte deste território e para municípios vizinhos, muitas vezes de forma clandestina - o que tornava ainda mais barato o valor dos terrenos - desacompanhada de infraestrutura ou serviços públicos, à margem de regulamentações, avançando sobre áreas ambientalmente frágeis. Característica marcante desta ocupação é a autoconstrução, posto que os trabalhadores produziam as próprias casas, na maior parte das vezes com materiais precários, em seus momentos de folga, com a ajuda de vizinhos, parentes e amigos, evitando, assim, o pagamento de aluguéis.

O modelo das casas autoconstruídas na periferia desequipada evitava a desvalorização das regiões centrais, ao mesmo tempo em que tirava o peso do pagamento do aluguel do custo de vida dos trabalhadores. (Rolnik, 1999, apud CASTILHO, 2007, p. 60)

A partir da década de 1960, as políticas de produção de habitação popular passam a integrar a transformação do extremo leste de São Paulo. Com a intenção de produzir em larga escala, o Poder Público adquiriu terras a preços baixos em áreas ainda consideradas rurais nessa região e ali construiu

milhares de unidades habitacionais para suprir a demanda das classes mais baixas, desconsiderando a necessidade de ampliação do sistema viário, oferta de transporte público, usos não residenciais e demais elementos importantes na constituição de um núcleo urbano. Parte desses elementos passou a ser introduzida na região, gradativamente, a partir da segunda metade da década de 1980, quando da chegada do metrô até Itaquera, realização de complementações e melhorias no sistema viário, implantação de equipamentos públicos, oferta de saneamento básico em assentamentos precários, dentre outros.

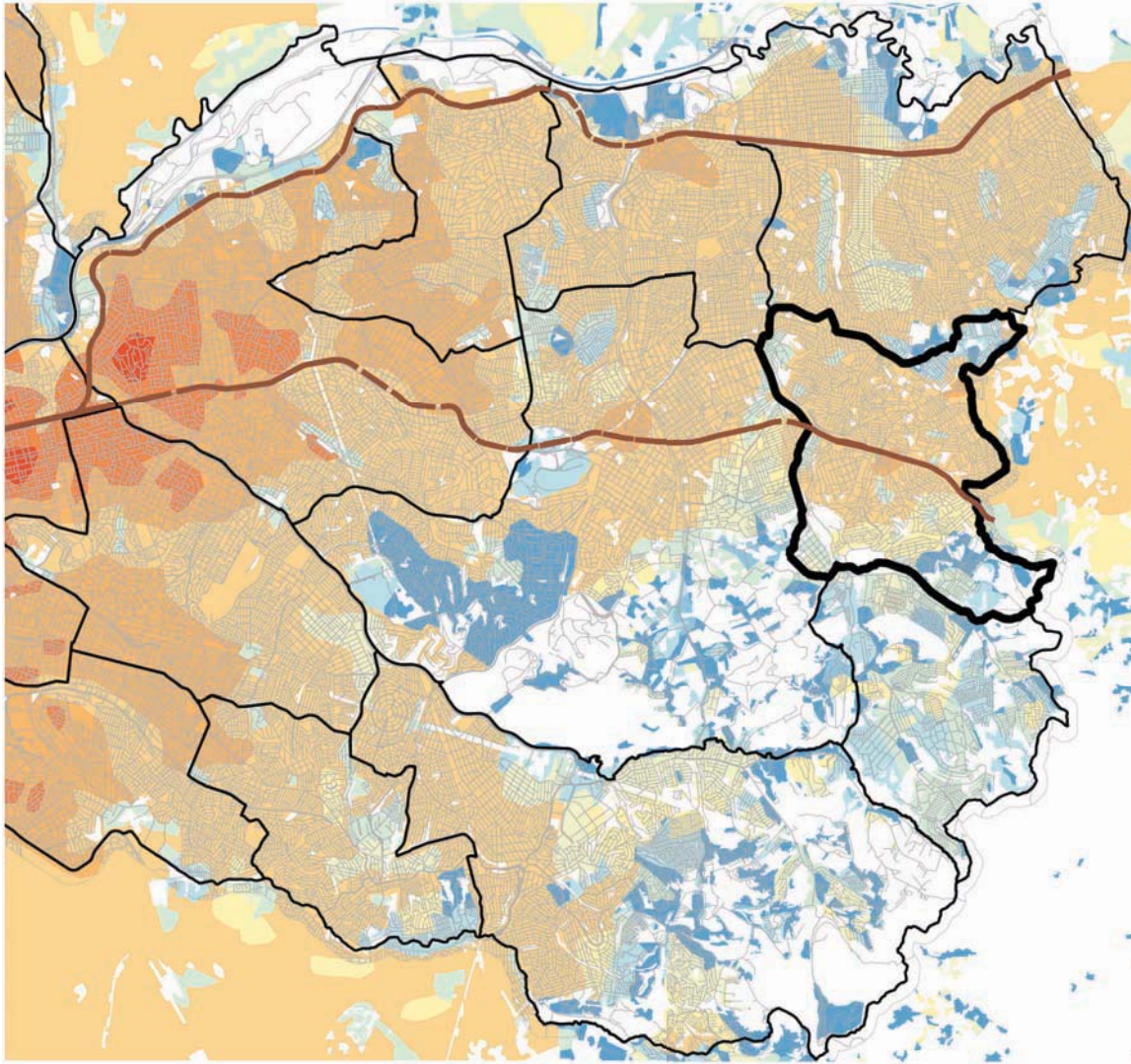
No que diz respeito às atividades econômicas, as intervenções de grande impacto trazidas para a região foram mais pontuais, como a construção de alguns shoppings centers a partir da década de 1990, enquanto a maior parte da atividade econômica desenvolveu-se buscando atender às demandas de uma grande população que vivia distante dos centros de comércio e serviços do município, como uma forma de subsistência do próprio território, condicionada, muitas vezes, à informalidade.

Portanto, ao tratar-se do desenvolvimento econômico do extremo leste, considerando suas características históricas e o baixo perfil de renda que apresenta, comumente é dito que sua atividade econômica é muito reduzida e que se devem encontrar maneiras de atrair o capital para essa região da cidade. Isto, aliado à necessidade de melhoria das periferias, fez com que, mais recentemente, o extremo leste tenha sido alvo de investimentos do Poder Público, com a instalação de infraestruturas e o desenvolvimento de políticas e instrumentos, entretanto, estas melhorias e incentivos ainda não foram capazes de atrair a iniciativa privada da forma como se desejava, ficando mais evidente nesses territórios apenas a ação do mercado imobiliário, notadamente voltado à construção de residências.

Mapa 01

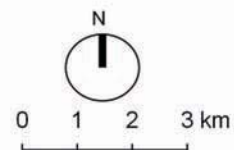
Evolução da Mancha Urbana

Zona Leste de São Paulo, Subprefeitura Guaianases em destaque



Legenda

Período de Ocupação	1930 a 1949	1986 a 1992
1553 a 1881	1950 a 1962	1993 a 1997
1882 a 1914	1963 a 1974	1998 a 2002
1915 a 1929	1975 a 1980	Ferrovia
	1981 a 1985	



Base Cartográfica: PMSP: Mapa Digital da Cidade.
Projeção: UTM/23S. DATUM Horizontal SAD69.
Elaboração Própria.

2.2. PERSPECTIVA GERAL

A Subprefeitura Guaianases localiza-se no extremo leste do Município de São Paulo, tendo seus limites territoriais estabelecidos junto às Subprefeituras São Miguel, Itaim Paulista, Itaquera e Cidade Tiradentes e ao Município de Ferraz de Vasconcelos. Os dois distritos que compõem a Subprefeitura, Lajeado e Guaianases, perfazem uma área de 17,8 km², e abrigavam em 2010, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 268.508 habitantes.

A maior parte do território da Subprefeitura Guaianases é urbanizada, restando poucas áreas de vegetação, as quais não caracterizam remanescentes vegetais significativos do ponto de vista ambiental, ou mesmo maciços verdes importantes. É significativa no território a região Sudeste da Subprefeitura, divisa com o Município de Ferraz de Vasconcelos e a Subprefeitura Cidade Tiradentes, onde há considerável área desocupada, com alguns remanescentes vegetais – sua maior parte está descampada - e importância geológica, seu solo encontra-se em processo de erosão e alguns de seus trechos vêm sendo utilizados irregularmente como depósito de inertes. É importante ainda mencionar que a degradação dos recursos hídricos da Subprefeitura também se associa à intensa e desordenada ocupação do território, o que agrava os problemas relacionados aos constantes extravasamentos dos cursos d'água.

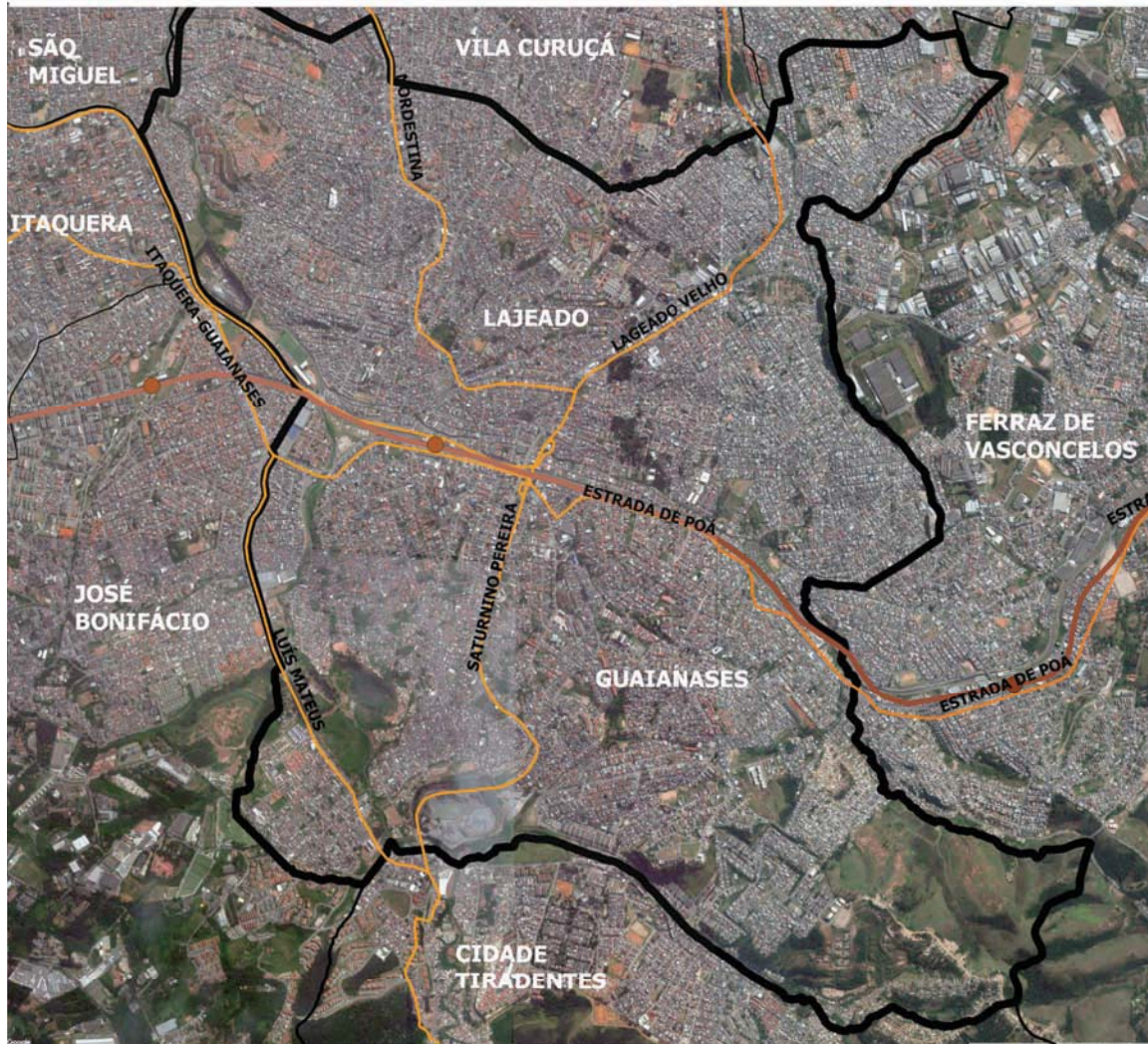
O principal modo de transporte e o limite físico entre os distritos de Guaianases e Lajeado é a linha férrea, que conta com uma estação no território da Subprefeitura: a estação Guaianases da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM, junto à qual encontram-se os terminais de ônibus norte e sul. O sistema viário da Subprefeitura é insuficiente para a atenção desse território e estrutura-se por meio de vias fragmentadas no sentido leste-oeste junto à ferrovia, como a Rua Salvador Gianetti e a Estrada de Poá, e por uma conexão principal no sentido norte-sul. Ademais, associam-se à baixa quantidade de vias estruturais a inexistência de corredores de ônibus e ciclovias, reduzindo as opções de deslocamento da população e corroborando para o alto percentual de 35,8% dos habitantes da Subprefeitura que gastam mais de uma hora no trajeto casa-trabalho⁹.

Uma das grandes questões nesse território é a irregularidade fundiária e urbanística, dada pela sua forma de ocupação, que dificulta o desenvolvimento da região em vários aspectos, incluindo aqueles relativos à atividade econômica. A comparação entre a população e a renda produzida em cada Subprefeitura indica que Guaianases encontra-se entre aquelas com menor perfil de renda do Município, o que se relaciona, dentre outros fatores, à baixa oferta de empregos formais. A atividade econômica desse território é, em sua maioria, representada pelo comércio e serviços, os quais concentram-se, principalmente, nas imediações da estação de trens e ao longo de seus principais eixos viários.

Mapa 02

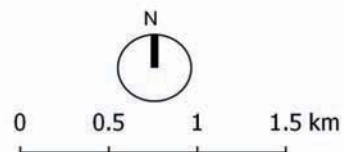
Político Administrativo

Subprefeitura Guaianases



Legenda

- Estação CPTM
- Ferrovia
- Sistema Viário Estrutural



Base Cartográfica: PMSP: Mapa Digital da Cidade e Google Earth.
Projeção: UTM/23S. DATUM Horizontal SAD69.
Elaboração Própria.

2.3. ASPECTOS SOCIAIS E DEMOGRÁFICOS

Recentemente, o grande incremento populacional experimentado pela Subprefeitura Guaianases na segunda metade do século XX – oriundo dos processos de metropolização de São Paulo – vem dando lugar a uma aparente estabilização em seu número de habitantes. As altas taxas de crescimento demográfico registradas até 1980 vêm diminuindo, chegando a registrar-se um crescimento inferior àquele apresentado pelo município entre os anos de 2000 e 2010, como pode ser visto no gráfico 1.

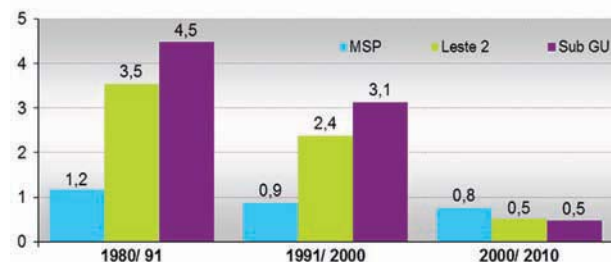


Gráfico 1: Taxas de Crescimento Demográfico 1980-2010. Fonte: Elaborado com base nos dados de IBGE¹⁰, apud PMSP¹¹, 2016

O mapa de crescimento demográfico¹² demonstra que entre 2000 e 2010 diversas regiões de Guaianases apresentaram taxas de crescimento negativas, notadamente as áreas adjacentes à Estrada do Lageado Velho e aquelas que compõem a região central da Subprefeitura, o que provavelmente se deu pela intensificação de comércio e serviços dessas áreas e conseqüente redução da ocupação habitacional. Ao mesmo tempo, as maiores taxas de crescimento populacional foram registradas em regiões distantes do centro, em áreas de ocupação irregular mais recente – como é o caso do Jardim Lourdes, localizado a nordeste do território, e da região sudeste, próximo aos conjuntos habitacionais Juscelino Kubitschek. – e nas áreas de atuação do mercado imobiliário – como ocorreu nas imediações da Rua Otelo Augusto Ribeiro e entre a Avenida Nordestina e a Estrada do Lageado Velho, as quais são apontadas no mapa 5.

Quanto à densidade demográfica, Guaianases está entre as Subprefeituras mais densas do município. Conforme é possível observar na tabela 1 e no mapa de densidade demo-

gráfica, isto está muito mais associado ao distrito de Lageado, cujo território foi ocupado de forma mais intensa e anterior a uma parcela considerável das áreas ocupadas do distrito de Guaianases.

	Distritos	Área (ha)	População	Densidade demográfica (pop/ha)
Subprefeitura Guaianases	Guaianases	860	103.996	120,92
	Lajeado	920	164.512	178,81
	Total	1.780	268.508	150,85

Tabela 1: População e Densidade Demográfica por Distrito em 2010
Fonte: Elaborado com base nos dados de IBGE¹³

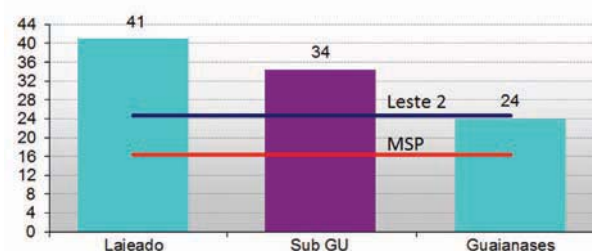


Gráfico 2: Proporção da população nos grupos 5 e 6 (maior vulnerabilidade), 2010 - IPVS. Fonte: Elaborado com base nos dados de Fundação Seade, apud PMSP, 2016

Parte significativa da população da Subprefeitura foi classificada pelo Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - IPVS¹⁴ no ano de 2010 nos grupos 5 e 6, que representam os grupos de mais alta vulnerabilidade para áreas urbanas, destacando-se, novamente, diferença entre as populações dos distritos: Lageado apresenta aproximadamente o dobro da proporção de habitantes em condição de alta vulnerabilidade em relação a Guaianases.

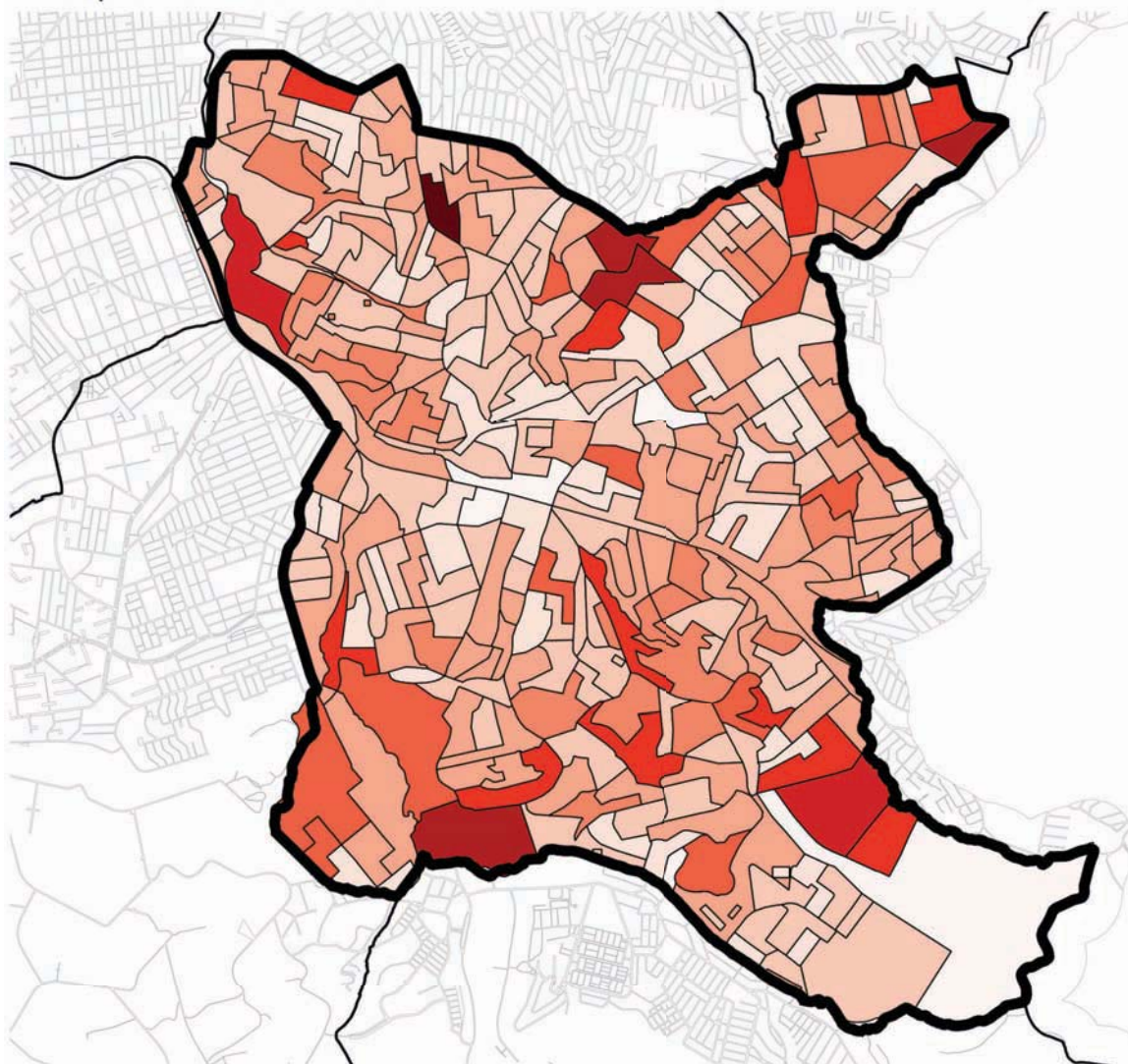
Ademais, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM¹⁵ de Guaianases é o terceiro mais baixo dentre as Subprefeituras. Apesar de encontrar-se abaixo da média municipal em todos os indicadores que compõem o índice,

a comparação entre as décadas de 2000 e 2010 apresenta considerável melhoria, relacionada principalmente ao relevante aumento no indicador de educação. Cabe ressaltar que a maior das disparidades está voltada justamente à questão do desenvolvimento econômico, com o indicador de renda bem inferior àquele apresentado pelo município.

Mapa 03

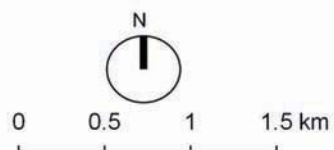
Crescimento Demográfico 2000-2010

Subprefeitura Guaianases



Legenda

Taxas de Crescimento	
1.0 - 3.1	3.1 - 5.9
-6.6 - -3.6	5.9 - 10.5
-3.6 - -1.4	10.5 - 14.6
-1.4 - -0.2	14.6 - 23.8
-0.2 - 1.0	23.8 - 34.9

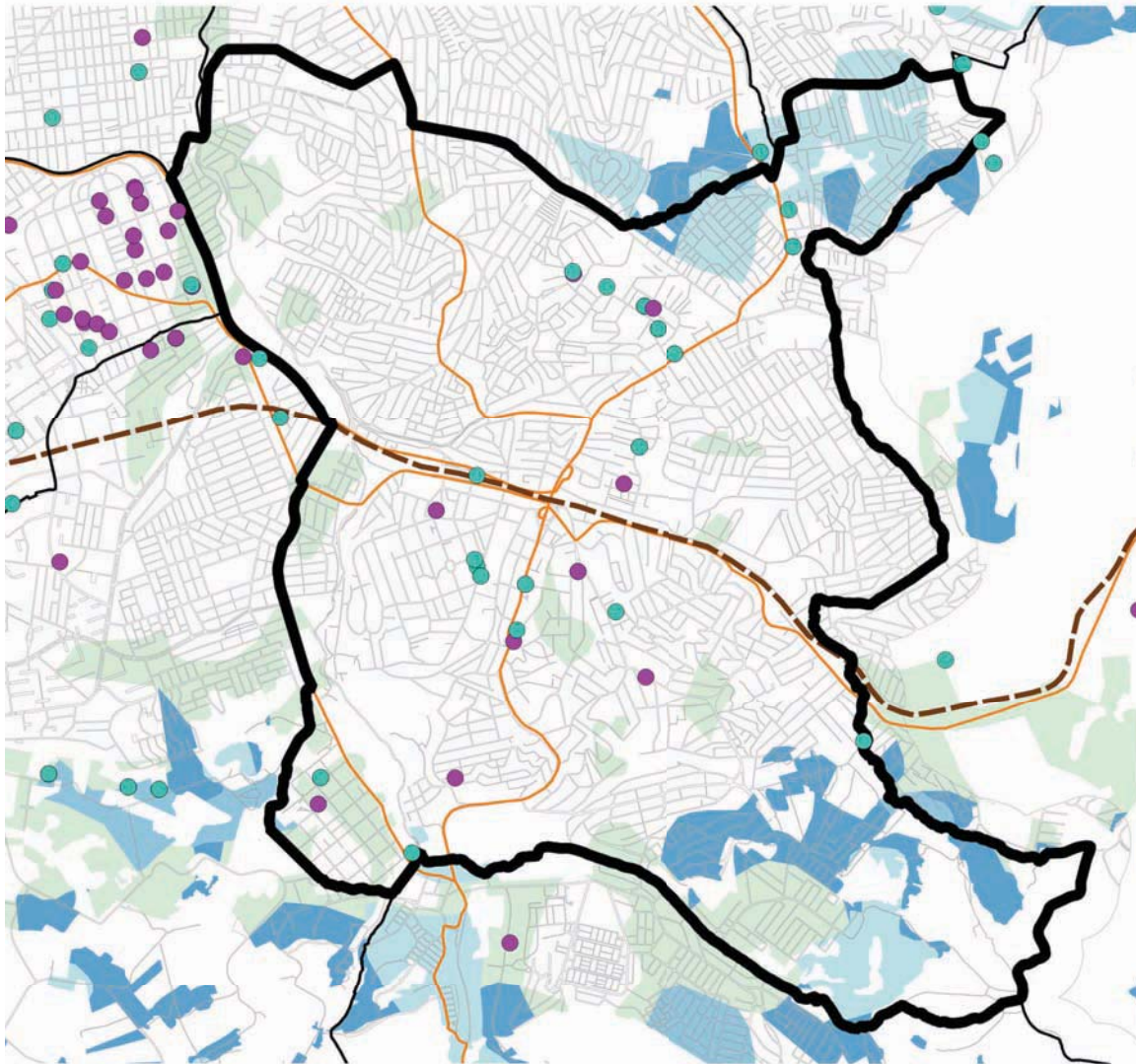


Base Cartográfica: IBGE. Censos Demográficos 2000 e 2010.
Projeção: UTM/23S.DATUM Horizontal WGS84.
Elaboração Própria.





Mapa 04

Lançamentos Residenciais e Áreas de Ocupação Recente

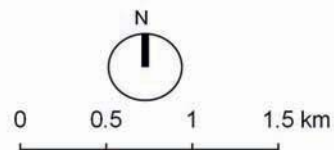
Subprefeitura Guaianases



Legenda

-  Ferrovia
-  Sistema Viário Estrutural
- Lançamentos Residenciais
 -  Horizontal
 -  Vertical

- Período de Ocupação
-  1981 a 1985
 -  1986 a 1992
 -  1993 a 1997
 -  1998 a 2002

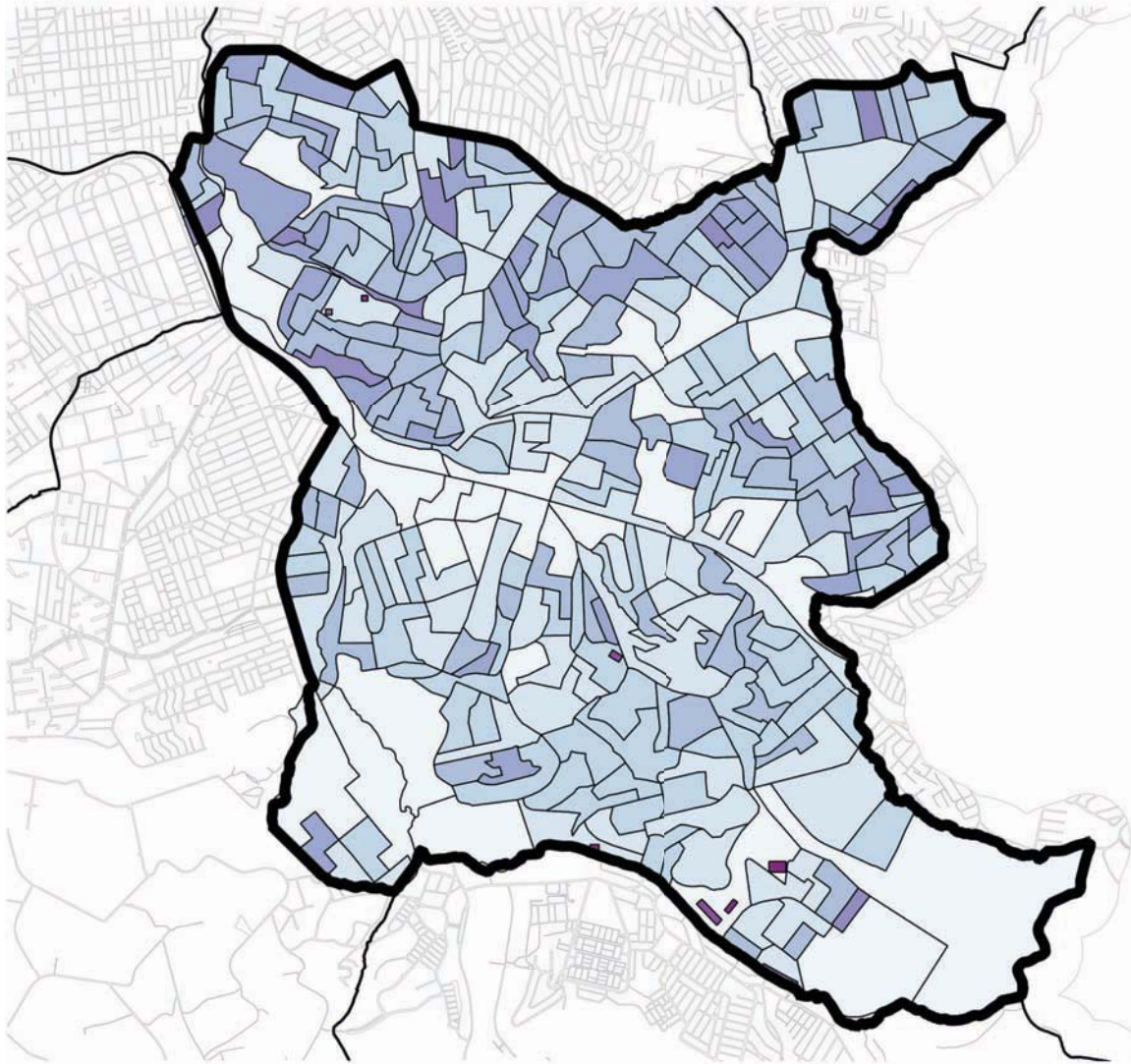


Base Cartográfica: PMSP: Mapa Digital da Cidade e Centro de Estudos da Metrópole - CEM.
Projeção: UTM/23S. DATUM Horizontal SAD69.
Elaboração Própria.

Mapa 05

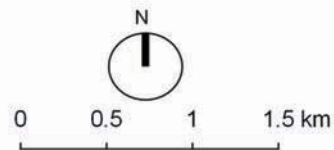
Densidade Demográfica 2010

Subprefeitura Guaianases



Legenda

Densidade Demográfica (pop/ha)	256 - 349
4 - 86	349 - 532
86 - 146	532 - 1979
146 - 195	1979 - 2705
195 - 256	2705 - 3330
	3330 - 6240



Base Cartográfica: IBGE. Censo Demográfico 2010.
Projeção: UTM/23S. DATUM Horizontal WGS84.
Elaboração Própria.

Dessa forma, os indicadores sociais, associados à alta densidade, retratam Guaianases como uma região que ainda apresenta baixo desenvolvimento humano e alta vulnerabilidade social – especialmente no que diz respeito ao distrito de Lajeado. Todavia, sua série histórica demonstra melhorias nas últimas décadas, tanto por conta de investimentos públicos, como a implantação de equipamentos e a oferta de saneamento básico, quanto pelas ações promovidas por sua população, que podem ser expressos pelo desenvolvimento do comércio e serviços locais. Esse aspecto, concomitantemente à estabilização do crescimento populacional, aponta para um momento distinto daquele em que esta região se expandiu sem nenhum caráter urbano, apenas como área residencial precária.

Outro fator importante, que também caracteriza o atual contexto da Subprefeitura, é o aumento do número de imigrantes nigerianos, haitianos e, principalmente, bolivianos que passaram a habitar Guaianases nos últimos anos¹⁸. Infere-se que o principal motivo de atração dos imigrantes para a região seja a possibilidade de morar numa casa maior pagando alugueis menores, ou mesmo adquirir um imóvel, o que se torna mais simples, mesmo para aqueles que vivem no Brasil de forma ilegal, num território marcado pela informalidade e irregularidade como é o caso de Guaianases.

Em alguns trechos da Subprefeitura pode ser notada a presença dos imigrantes e o desenvolvimento de suas próprias atividades, por exemplo, a Avenida Nordeste, no distrito de Lajeado, conta com salões de cabeleireiros, estabelecimentos que prestam serviços de ligações telefônicas internacionais e igrejas, todos sob o comando dos nigerianos. Além disso, aos domingos, num dos campos de várzea da Subprefeitura, há sempre uma partida de futebol de haitianos versus bolivianos. Alguns imigrantes participam também do comércio informal como ambulantes nas ruas do centro, junto à estação ferroviária.

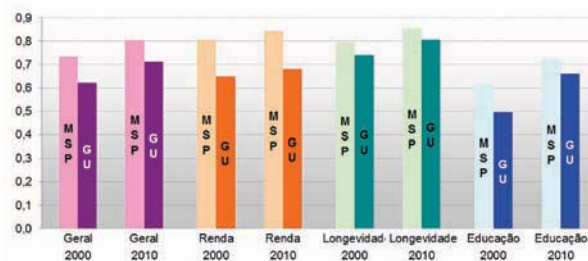
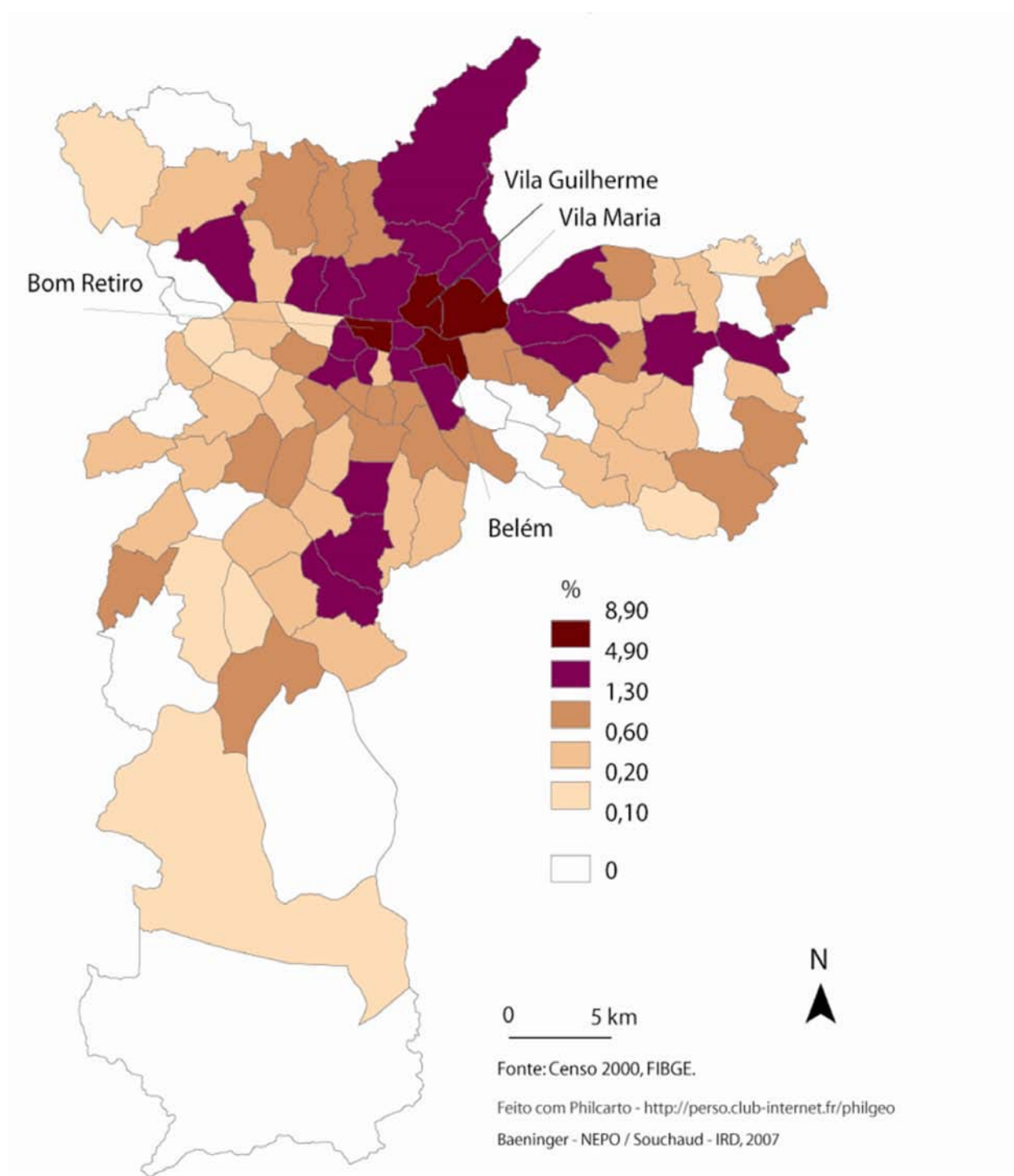


Gráfico 3: IDHM 2000 e 2010 – Município de São Paulo e Subprefeitura Guaianases. Fonte: Elaborado com base nos dados de IPEA¹⁶/PNUD¹⁷/Fundação João Pinheiro, apud PMSP, 2016

Imagem 1: Distribuição da População Nascida na Bolívia por distritos, de acordo com a população total de nascidos na Bolívia e residente no Município de São Paulo em 2000. Fonte: Baeninger e Souchaud¹⁹ (2007, Anexo V, apud SILVA, 2008)



2.4. IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA

A irregularidade fundiária e urbanística presente nesse território advém de seu histórico como uma área periférica do município pouco regulada pelo Poder Público onde surgiram diversos loteamentos que foram sendo densamente ocupados e autoconstruídos, condição essa que continua ocorrendo nas poucas áreas livres restantes da Subprefeitura.

Grandes porções do território de Guaianases são classificadas pela Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB como loteamentos irregulares:

Loteamentos irregulares são lotes que não podem ser regularizados por não atender às legislações de parcelamento e uso do solo. Apesar de o morador ser adquirente, não tem garantida a posse do imóvel. Soma-se a essa irregularidade a moradia autoconstruída e os baixos níveis de renda das famílias. (SEHAB, 2010.)

Entre os distritos da Subprefeitura nota-se uma grande diferença também quanto à irregularidade do território, visto que, segundo dados da SEHAB de 2010, 76% dos lotes irregulares e 82% dos domicílios em favela da Subprefeitura encontram-se no distrito de Lajeado. No distrito de Guaianases é notável a existência de quadras rurais na região sudeste, junto aos conjuntos habitacionais Juscelino Kubitschek, algumas dessas quadras são urbanizadas, de ocupação mais recente, enquanto a maior parte delas permanece sem uso, apresentando alguns trechos de vegetação e de solo erodido.

A irregularidade dos imóveis, aliada a pouca infraestrutura e ao baixo perfil de renda local, acaba por minar o interesse da iniciativa privada em investir nesse território, além de dificultar até mesmo a implantação de equipamentos públicos, o que contribui para o fomento do ciclo da informalidade típica da região. Isto se dá porque, para a instalação de diversos tipos de uso no território, a legislação requer condições específicas das edificações, dos loteamentos, das vias, as quais, por vezes, não são possíveis de serem atendidas numa localidade onde parte

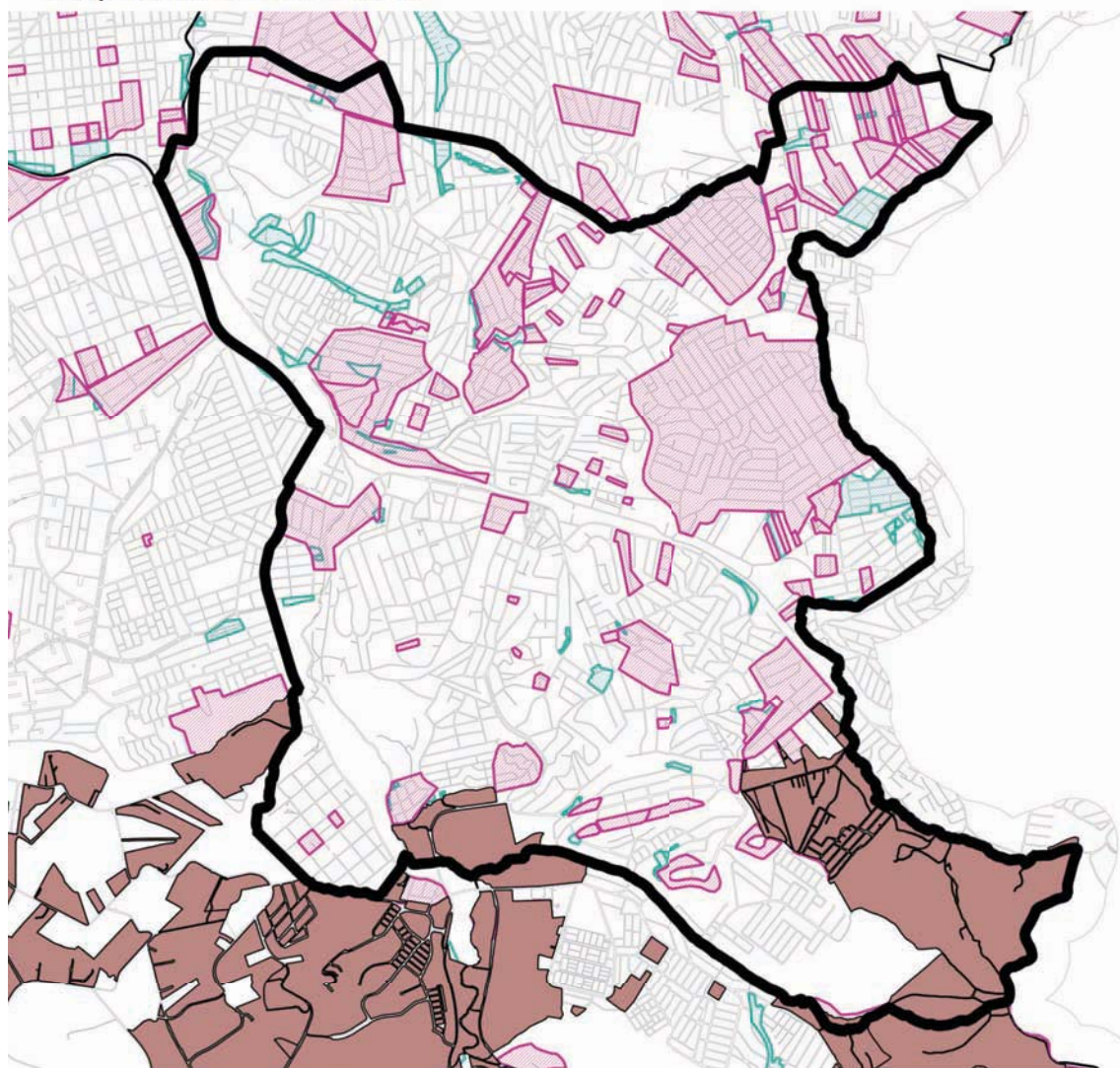
significativa dos loteamentos não foi sequer projetada – ou não foi projetada para outros usos além do residencial –, mas tão somente construída e densamente ocupada.

Ademais, a irregularidade urbanística acaba por gerar ambientes insalubres em diversos aspectos, com a ocupação às margens de cursos d'água e alta impermeabilização do solo como condicionantes fundamentais às frequentes inundações desse território, a baixíssima oferta de áreas verdes, a falta de equipamentos e serviços públicos, a ocupação de encostas, como é o caso do Jardim Aurora localizado junto ao Centro Educacional Unificado - CEU Jambeiro, a precariedade construtiva das habitações e a falta de hierarquia e estruturação do sistema viário.

Mapa 06

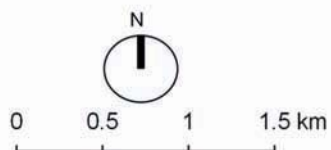
Assentamentos Precários e Quadras Rurais

Subprefeitura Guaianases



Legenda

- Quadra rural - INCRA
- Loteamento
- Favela

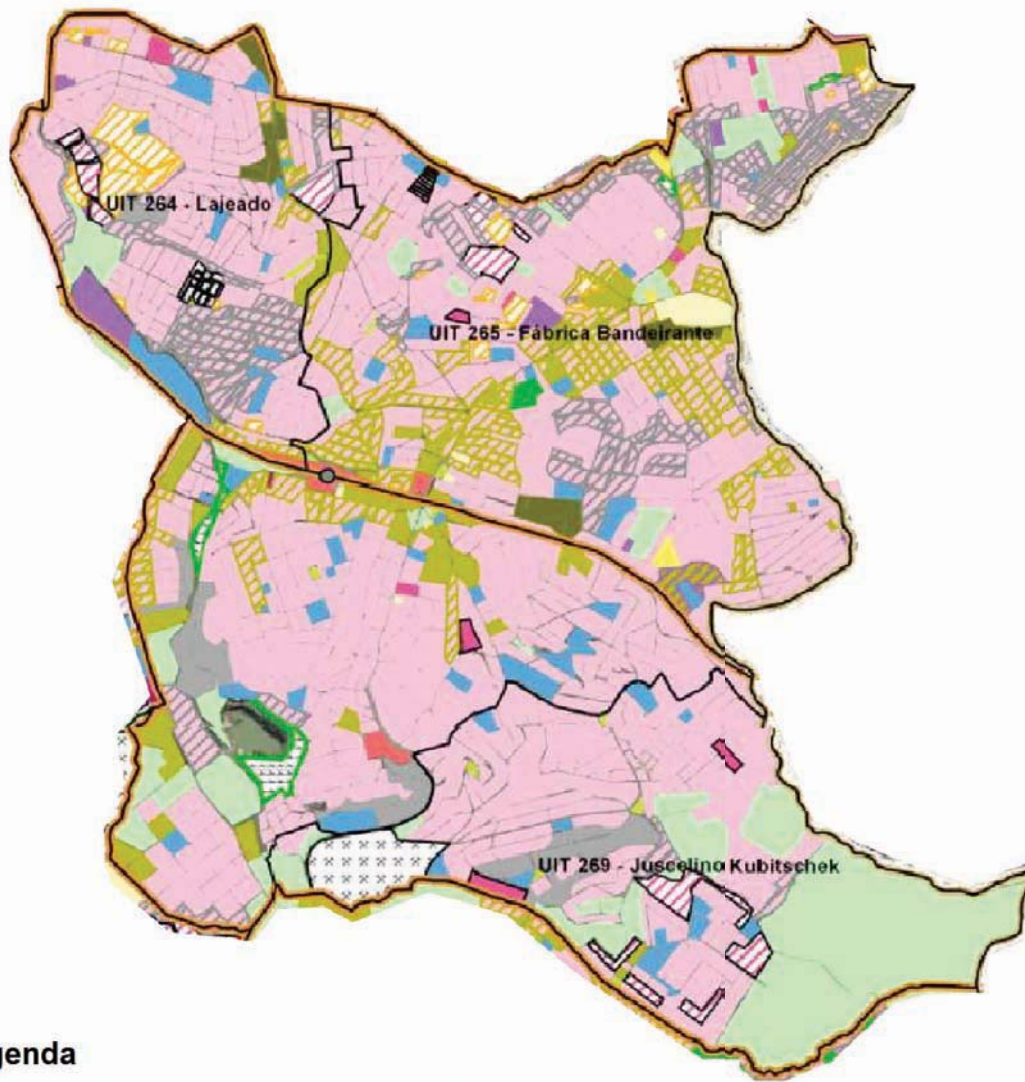


Base Cartográfica: PMSP: Mapa Digital da Cidade.
Projeção: UTM/23S. DATUM Horizontal SAD69.
Elaboração Própria.

2.5. USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

As maiores concentrações de usos não residenciais da Subprefeitura Guaianases se fazem presentes ao longo de seus eixos viários estruturais, sendo eles as Estradas do Lageado Velho, de Poá e Itaquera-Guaianases, Avenida Nordestina e Ruas Salvador Gianetti, Hipólito Camargo e Otelo Augusto Ribeiro. Tais usos dizem respeito, em sua maioria, aos serviços e comércio que servem à própria região, sendo que serviços como agências bancárias e grandes lojas de comércio popular estendem-se ao longo da Estrada do Lageado Velho, Rua Salvador Gianetti e região central no distrito de Guaianases, até as imediações da Rua Otelo Augusto Ribeiro, mesclados com comércio e serviços de menor porte, estes, por sua vez, espriam-se pelas demais áreas do território com caráter mais local.

Excetuando-se os supermercados e grandes lojas de comércio popular, os quais ocupam áreas mais extensas, a atividade econômica adapta-se ao modelo construtivo típico dessa região, constituindo-se numa tipologia horizontalizada, na maioria das vezes são sobrados ou construções de até três pavimentos, em lotes pequenos, onde, muito frequentemente, utiliza-se a área adjacente ao passeio público para comércio ou serviço e os pavimentos superiores como residência. O levantamento de uso e ocupação do solo realizado pela Emplasa²⁰ em 2008 por meio das Unidades de Informação Territorizadas - UITs²¹ demonstra a presença dessa tipologia muito marcadamente no eixo da Estrada do Lageado Velho e arredores e junto à estação ferroviária no distrito de Lajeado.



Legenda

	Residencial Vertical		Residencial Horizontal		Comércio e Serviços
	Residencial Horizontal		Comércio e Serviço		Depósito, Centro de Distribuição, Transportadora
	Misto Horizontal Vertical		Residencial Vertical		Shopping, Hipermercado, Atacadista
	Condomínio Horizontal		Comércio e Serviço		Estabelecimento Comercial ou de Serviços em Construção
	Condomínio Vertical		Residencial/Industrial		Indústria
	Condomínio Misto Horizontal/Vertical		Comercial/Industrial		Distrito ou Condomínio Industrial
	Conjunto Habitacional Horizontal		Residencial Industrial		Área com Potencial para Empreendimento
	Conjunto Habitacional Vertical		Comércio e Serviço		Indústria em Construção
	Área em Ocupação		Equipamentos Sociais e de Serviços		Mineração
	Chácara Residencial ou de Lazer		Educação, Saúde, Esporte, Lazer, Cultura		Infraestrutura
	Loteamento de Chácara Residencial ou de Lazer		Institucional		Vegetação Antrópica
	Habitação Precária		Especial		Solo Exposto
	Favela		Praça e Área Verde Urbana		
			Parque		

Imagem 2: Levantamento de Uso e Ocupação do Solo por UIT, Subprefeitura Guaianases. Fonte: Cortesia da Emplasa – todos os direitos reservados sobre os materiais desta

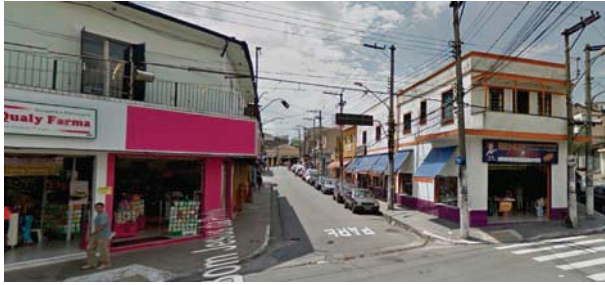


Imagem 3: Tipologia com comércio ou serviços e residência predominante na Subprefeitura. Fonte: Google StreetView 2011

Imagem 4: Condomínios produzidos pelo mercado imobiliário em região entre a Avenida Nordestina e Estrada do Lageado Velho. Fonte: Google Maps, DigitalGlobe, 2016

Como fora dito, a prevalência de tipologias construtivas é horizontal, de forma que as residências seguem esse padrão, com exceção dos conjuntos habitacionais promovidos pelo Poder Público localizados a sudeste, junto à divisa com a Subprefeitura Cidade Tiradentes e, mais recentemente, pela ação do mercado imobiliário com a construção de condomínios de baixo padrão junto à Estrada Dom João Nery, na região localizada entre esta e a Avenida Nordestina, imediações da Rua Otelo Augusto Ribeiro e no bairro à sudoeste, junto à Rua Luís Mateus e às pedreiras, a Vila Cosmopolita. Essa verticalização é ainda pouco intensa se comparada com territórios vizinhos, além disso, segue um padrão, com gabarito de altura relativamente baixo na maioria dos empreendimentos e sem relação com a rua e o restante da cidade, isto é, uso estritamente habitacional cercado por muros.

A tipologia construtiva dos conjuntos habitacionais cercados por muros, largamente utilizada na região do extremo leste, ocasionou o surgimento de uma tipologia alternativa: buscando atender suas necessidades de espaço para trabalhar, desenvolver atividade geradora de renda, os moradores passaram a construir junto aos muros dos conjuntos habitacionais espaços para tais atividades, fazendo surgir comércio e serviços em regiões antes exclusivamente residenciais.



Imagem 5: Conjuntos habitacionais Juscelino Kubitschek com comércio construído junto a seus muros. Fonte: Google StreetView 2011

Imagem 6: Jardim Aurora: ocupação em área de encosta. Fonte: Google StreetView 2011

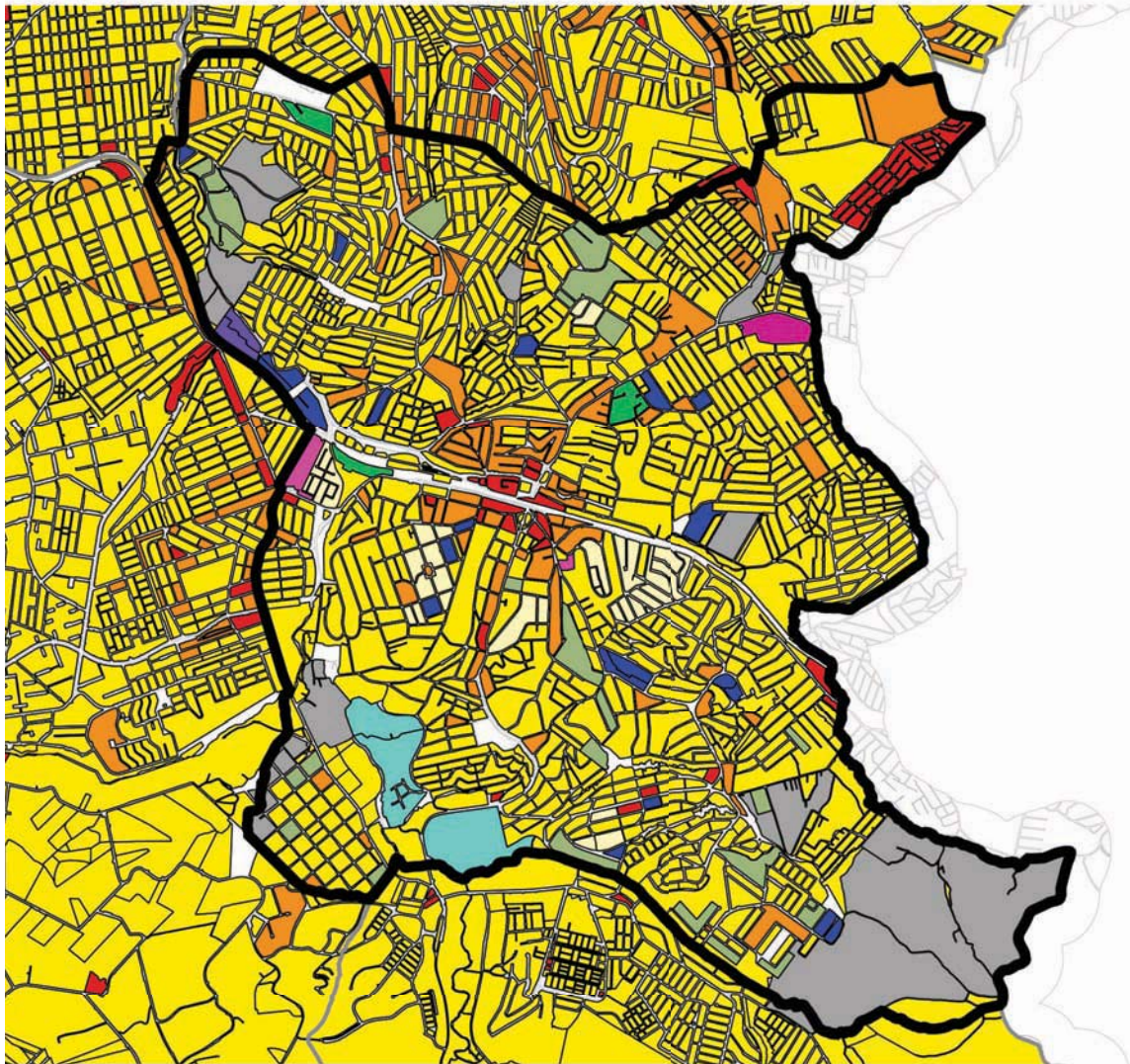
O uso industrial é pouco presente em Guaianases, sendo que a única grande indústria encontra-se junto ao CEU Jambreiro e à Avenida Radial Leste, no limite com Itaquera, distrito de Lajeado. No mais, a indústria que se apresenta neste território é aquela que se desenvolve em pequenas oficinas ou mesmo nas residências, especialmente a indústria de confecções.

É importante ainda destacar as regiões ocupadas pelo cemitério no distrito de Lajeado e as áreas extrativistas no distrito de Guaianases, onde existem duas pedreiras, uma delas em atividade e a outra desativada, operando como um piscinão, de fundamental importância para a macrodrenagem dessa região. Ambas ocupam áreas extensas e são completamente muradas. Ademais, a única área livre de grande porte da Subprefeitura localiza-se na região sudeste, junto aos conjuntos habitacionais Juscelino Kubitschek, classificada pela Emplasa como área de vegetação antrópica, entretanto, sua borda sul vem sendo ocupada irregularmente, como uma forma de expansão da urbanização da Subprefeitura Cidade Tiradentes.

Mapa 07

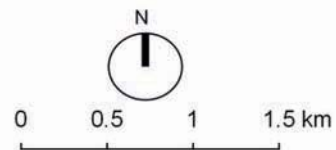
Uso do Solo

Subprefeitura Guaianases



Legenda

Residencial horizontal baixo padrão	Comércio e Serviços
Residencial horizontal médio padrão	Supermercado
Residencial Vertical Baixo Padrão	Indústria
Residencial + Comércio e Serviço	Equipamento Público
	Parque/Praça
	Cemitério
	Pedreira
	Sem Uso



Base Cartográfica: PMSP: Mapa Digital da Cidade, com adaptações da autora.
Projeção: UTM/23S. DATUM Horizontal SAD69.
Elaboração Própria.

2.6.MERCADO FORMAL

Segundo a Relação Anual de Informações Sociais - RAIS ²² 2014, a Subprefeitura Guaianases está entre aquelas que apresentam baixíssimo número de empregos formais: são apenas 0,05 empregos por habitante, para o município de São Paulo este número eleva-se a 0,41. Guaianases detém cerca 0,38% dos empregos formais do município, percentual muito inferior ao de Subprefeituras próximas como Itaquera e Itaim Paulista, 1,71% e 0,69%, respectivamente. Sendo que aproximadamente 80% do total de 16.648 empregos estão nos setores de serviço e comércio.

As faixas de rendimento desses empregos encontram-se principalmente entre 1 e 3 salários mínimos, ao passo que o grau de escolaridade da maioria dos postos de trabalho no setor de comércio correspondia ao Ensino Médio Completo, enquanto no setor de serviços os dois maiores graus de escolaridade apresentados são Ensino Médio e Ensino Superior Completos.

No mapa 8 – Empregos Formais por Habitante, a RAIS aponta que dentre as regiões da Subprefeitura, aquela que apresenta maior quantidade de empregos formais está localizada ao norte do território, junto ao eixo da Avenida Nordeste, área onde existe uma centralidade comercial que se estende para a Subprefeitura de Itaim Paulista.

Dessa forma, identifica-se que a natureza dos empregos formais na região está concentrada nos setores de comércio e serviços, apresentando, na maioria das vezes, faixas de rendimento baixas, seguindo o padrão dos empregos do município. Entretanto, tendo em vista que parte considerável dos empregos da região não possui carteira assinada, a atividade econômica não se dá no âmbito das relações do mercado formal, o que faz com que a análise dos postos de trabalho formais seja insuficiente para a compreensão do perfil de atividade econômica que se dá no território da Subprefeitura Guaianases.

Unidade Territorial	Comércio	Serviços	Indústria de Transformação	Construção Civil	Total
Guaianases	3.294	2.786	738	746	7.564
Lajeado	3.239	3.671	1.036	1.138	9.084
Guaianases	6.533	6.457	1.774	1.884	16.648
MSP	932.696	2.640.005	521.724	313.070	4.407.495

Tabela 2: Número de empregos formais por setor de atividade. Fonte: Elaborado com base nos dados de RAIS 2014

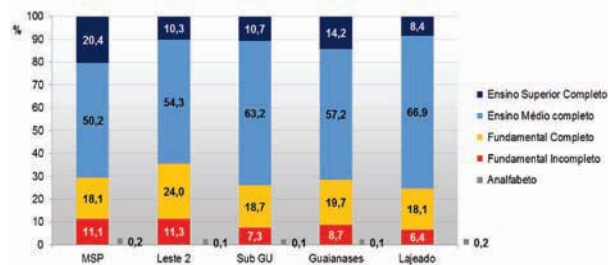
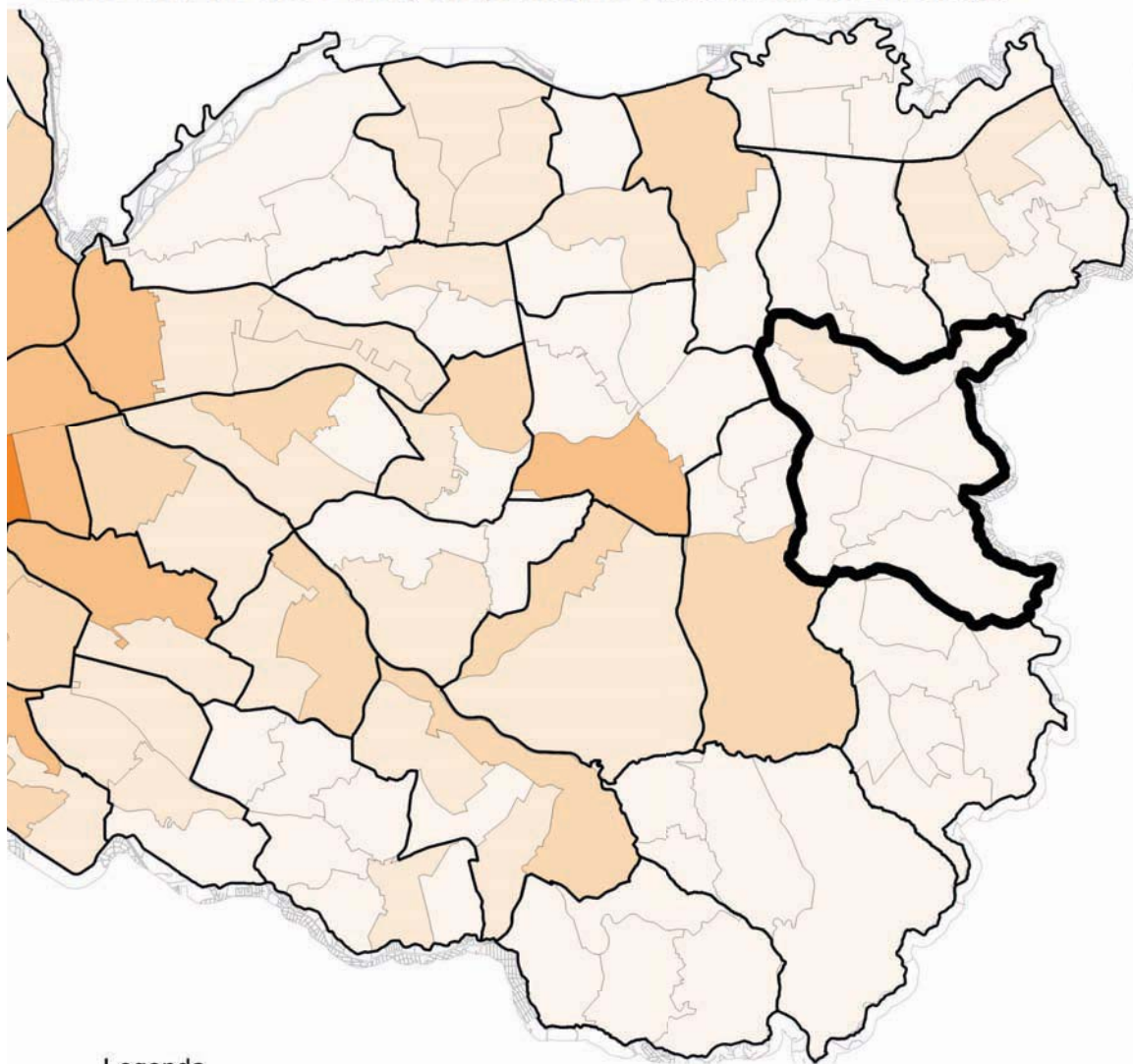


Gráfico 4: Participação do emprego formal por grau de escolaridade, 2012. Fonte: Elaborado com base nos dados de RAIS, apud PMSP, 2016

Mapa 08

Empregos Formais por Habitante

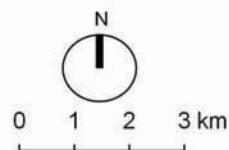
Zona Leste de São Paulo, Subprefeitura Guaianases em Destaque



Legenda

Empregos por Habitante

0.006 - 0.105	1.163 - 1.585
0.105 - 0.234	1.585 - 2.069
0.234 - 0.435	2.069 - 3.087
0.435 - 0.775	3.087 - 4.342
0.775 - 1.163	4.342 - 7.169



Base Cartográfica: PMSP: Mapa Digital da Cidade.
Projeção: UTM/23S. DATUM Horizontal SAD69.
Elaboração Própria.

2.7. CARÁTER DO EMPREGO E DA ATIVIDADE ECONÔMICA NA SUBPREFEITURA

Segundo a Pesquisa Origem e Destino OD²³ 2007 realizada pelo METRÔ, a Subprefeitura Guaianases concentrava 0,62% dos empregos da Região Metropolitana de São Paulo, totalizando 56.472 empregos. Apresentava um índice de cerca de 0,20 empregos por habitante, ao passo que o município apresentava cerca de 0,46 empregos por habitante, uma considerável redução da diferença entre a média municipal e a Subprefeitura na comparação com o número de empregos formais por habitante apresentada pela tabela 3.

Localidade	Empregos		Empregos por Habitante	
	RAIS	OD	RAIS	OD
Subprefeitura Guaianases	16.648	56.472	0,05	0,2
Município de São Paulo	4.407.495	5.930.445	0,41	0,46

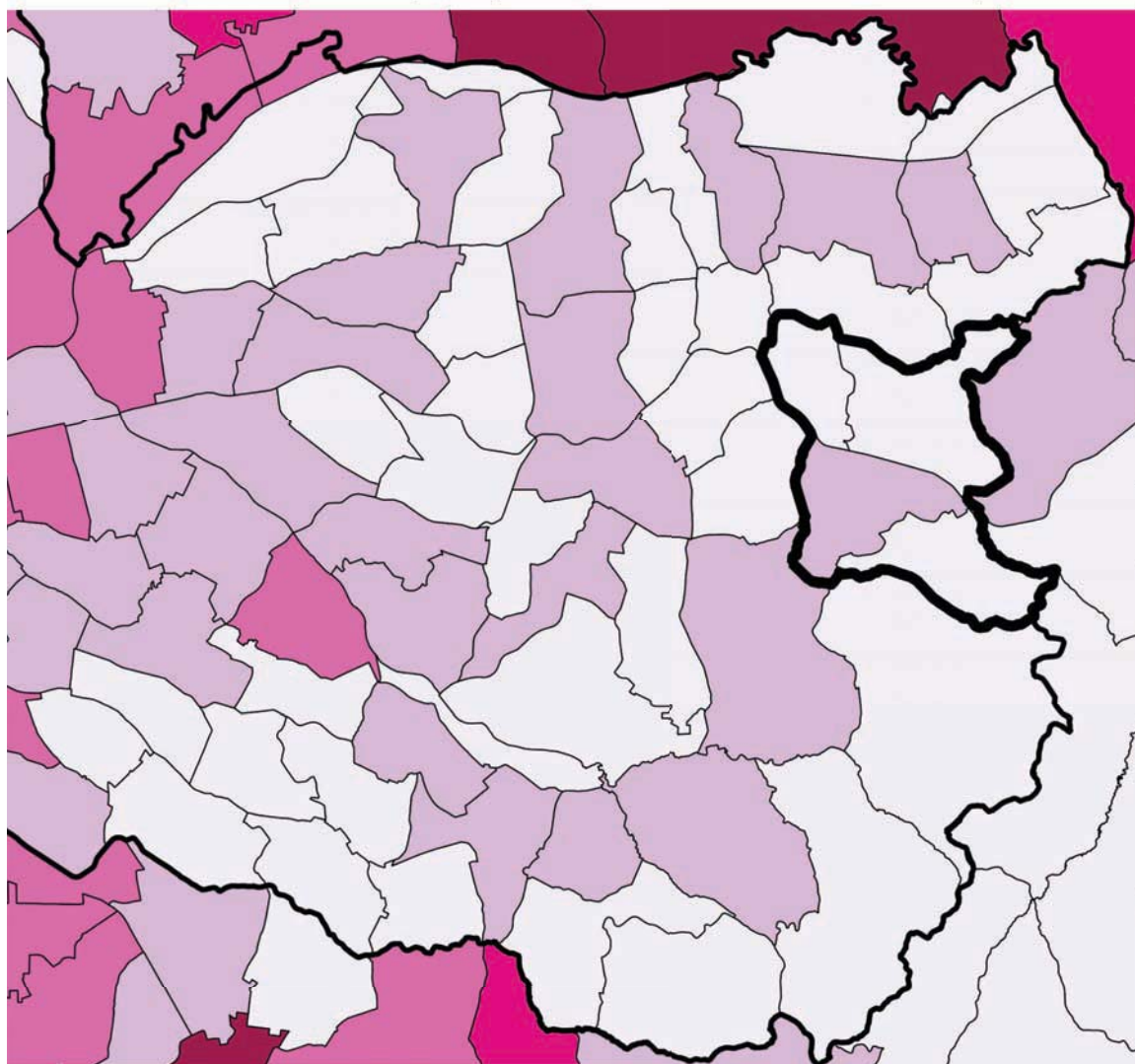
Tabela 3: Comparação RAIS e OD: total de empregos e empregos por habitante. Fonte: Elaborado com base nos dados de RAIS 2014 e Pesquisa OD 2007

A análise dos mapas 9 a 13, empregos por vínculo empregatício, demonstra um baixíssimo percentual de empregos com carteira assinada em toda a Zona Leste de São Paulo quando comparada com o Centro, Guarulhos ou o ABC Paulista, situação diversa da que ocorre quando se trata dos empregos sem carteira assinada ou com vínculo de autônomo, que passam então a ser mais representativos nesta região. É relevante também nessa escala que várias zonas OD presentes na região apresentam alto número de empregos realizados na própria residência.

Mapa 09

Empregos por Vínculo Carteira Assinada

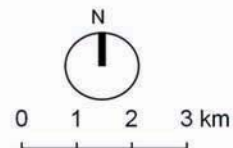
Zona Leste de São Paulo, Subprefeitura Guaianases em destaque



Legenda

Empregos por Vínculo Empregatício Carteira Assinada %

- 0.00 - 0.11
- 0.11 - 0.25
- 0.25 - 0.46
- 0.46 - 0.85
- 0.85 - 1.71

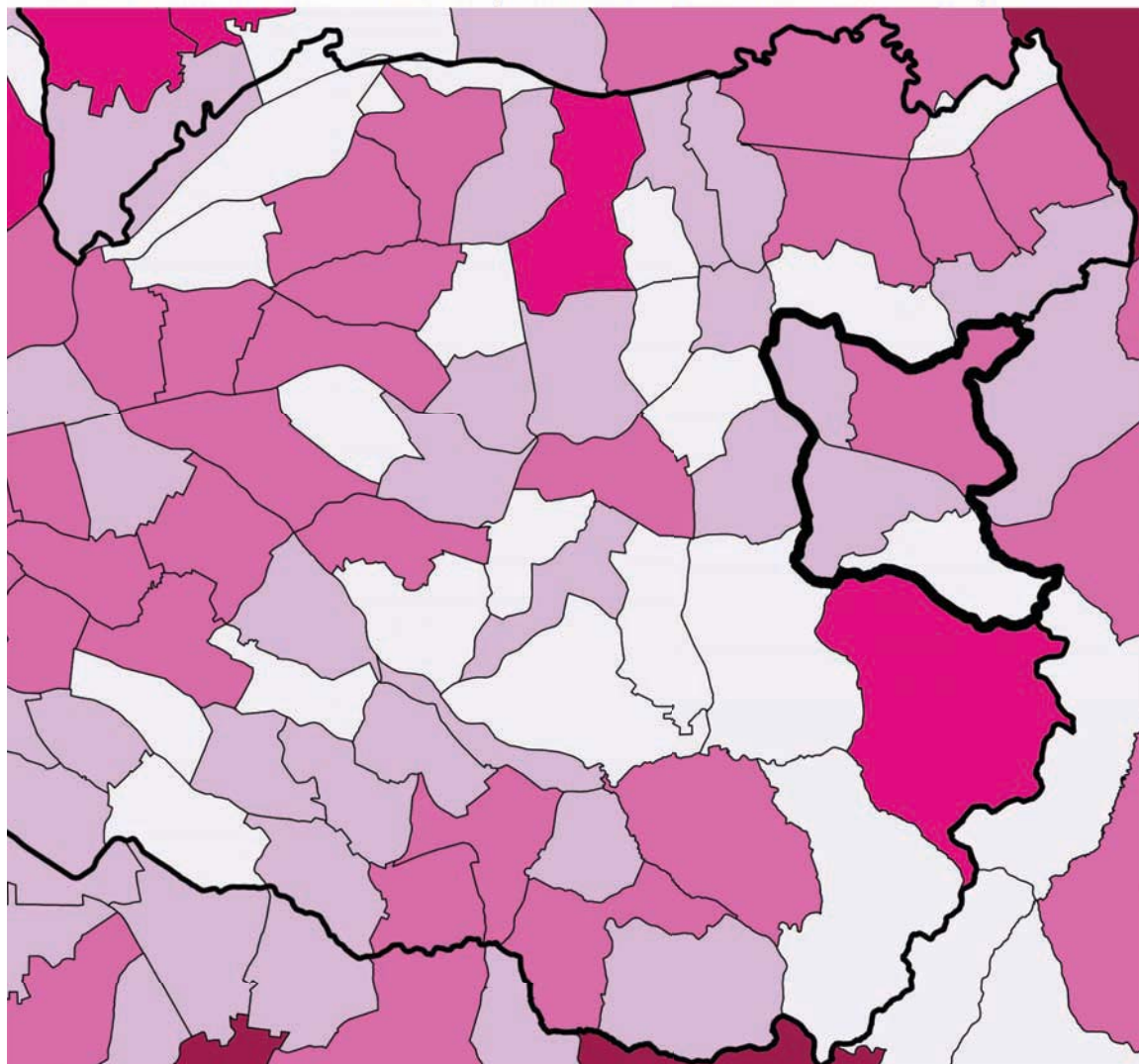


Base Cartográfica: Pesquisa OD 2007. Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ.
Projeção: UTM/23S. Datum Horizontal SIRGAS 2000.
Elaboração Própria.

Mapa 10

Empregos por Vínculo Sem Carteira Assinada

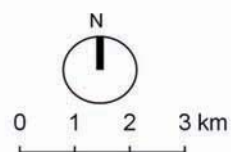
Zona Leste de São Paulo, Subprefeitura Guaianases em destaque



Legenda

Empregos por Vínculo Empregatício Sem Carteira Assinada %

- 0.00 - 0.11
- 0.11 - 0.25
- 0.25 - 0.44
- 0.44 - 0.77
- 0.77 - 1.35

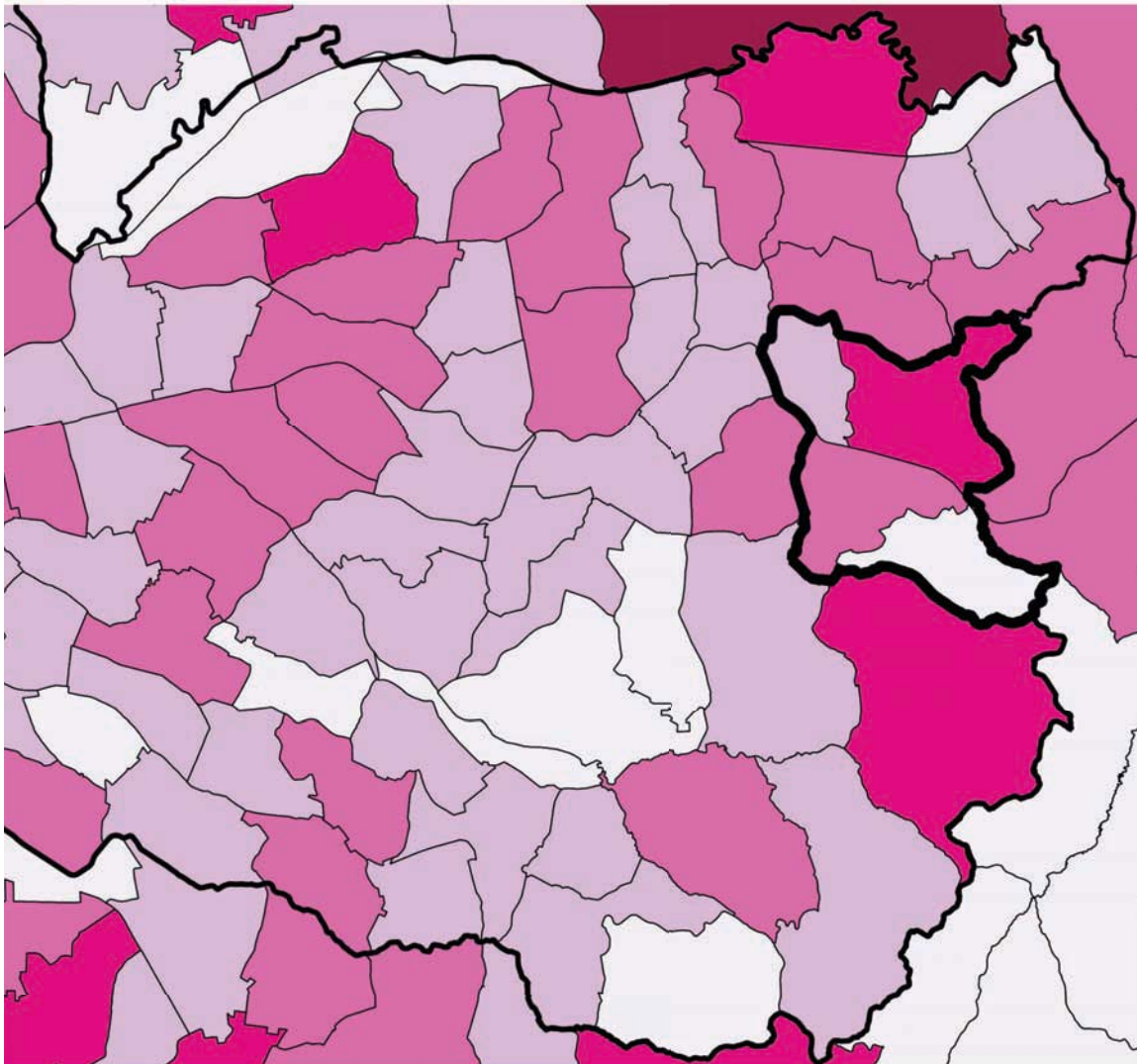


Base Cartográfica: Pesquisa OD 2007. Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ.
Projeção: UTM/23S. Datum Horizontal SIRGAS 2000.
Elaboração Própria.

Mapa 11

Empregos por Vínculo Autônomo

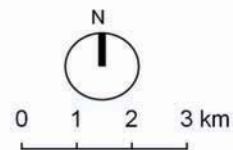
Zona Leste de São Paulo, Subprefeitura Guaianases em destaque



Legenda

Empregos por Vínculo Empregatício Autônomo %

- 0.00 - 0.12
- 0.12 - 0.26
- 0.26 - 0.48
- 0.48 - 0.85
- 0.85 - 1.38

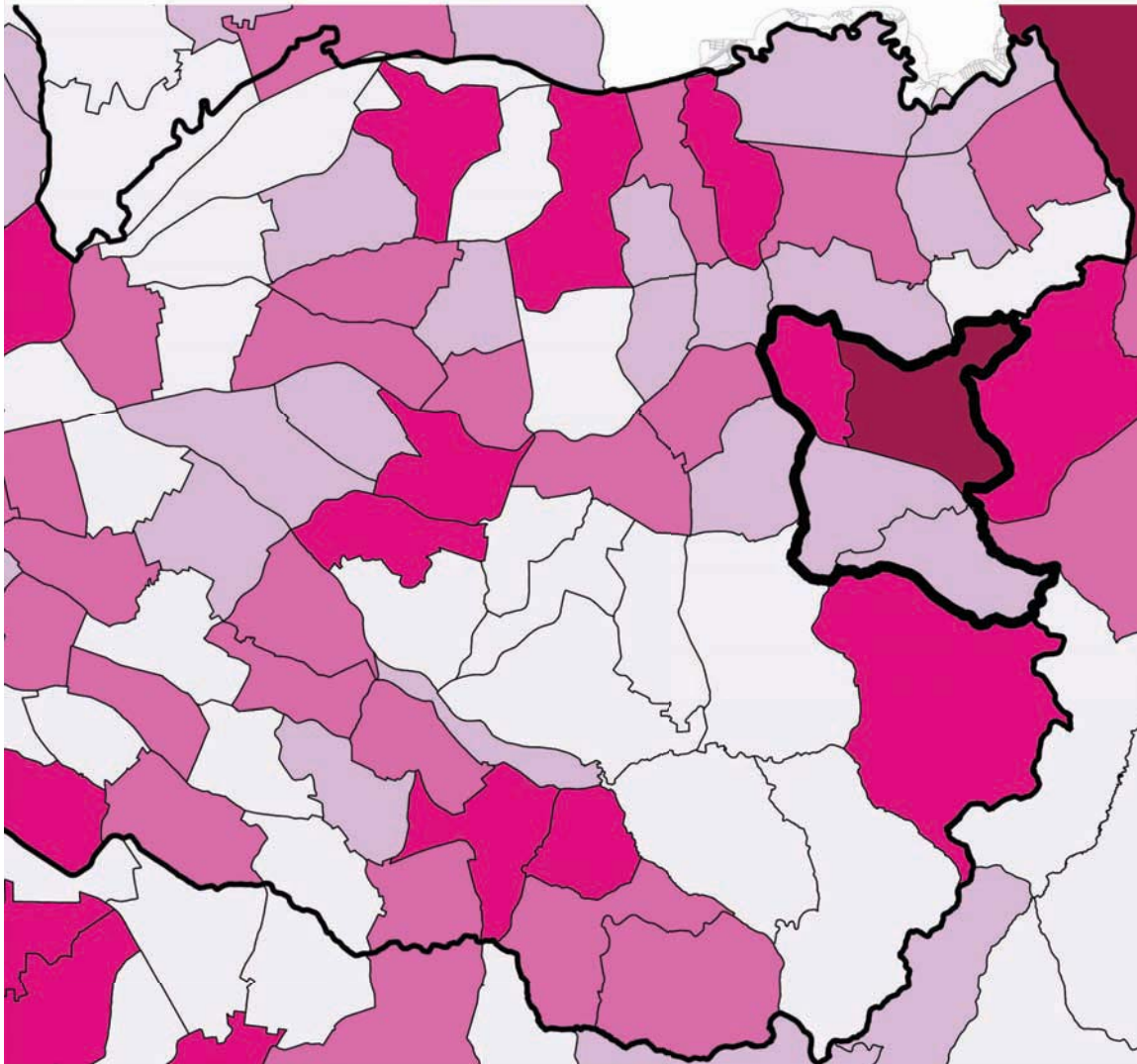


Base Cartográfica: Pesquisa OD 2007. Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ.
Projeção: UTM/23S. Datum Horizontal SIRGAS 2000.
Elaboração Própria.

Mapa 12

Empregos por Vínculo Dono/Trabalhador Familiar

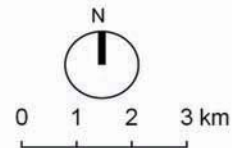
Zona Leste de São Paulo, Subprefeitura Guaianases em destaque



Legenda

Empregos por Vínculo Empregatício
Dono de Negócio Familiar/Trabalhador Familiar

- 0.00 - 0.11
- 0.11 - 0.25
- 0.25 - 0.44
- 0.44 - 0.77
- 0.77 - 1.35

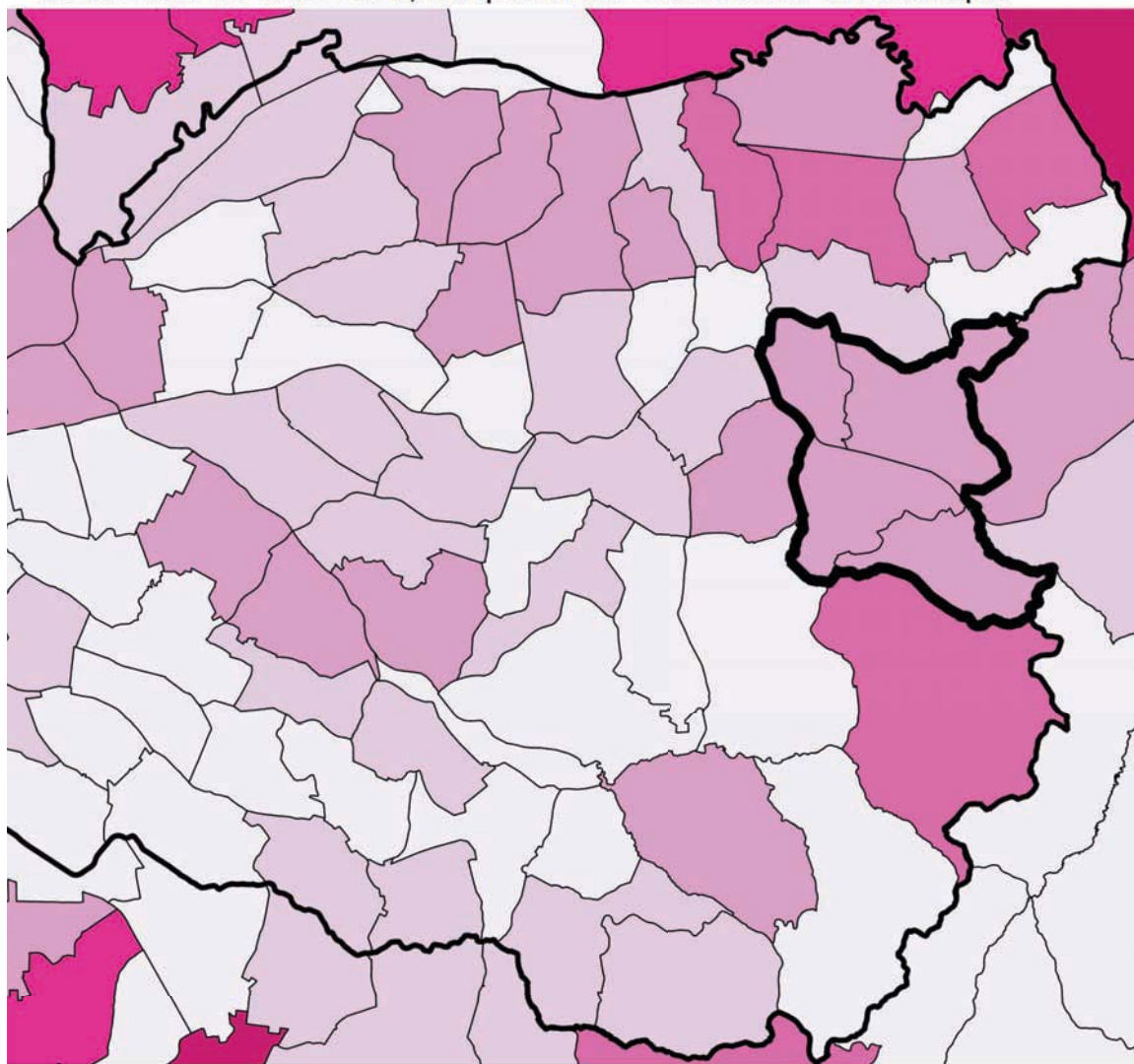


Base Cartográfica: Pesquisa OD 2007. Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ.
Projeção: UTM/23S. Datum Horizontal SIRGAS 2000.
Elaboração Própria.

Mapa 13

Empregos por Vínculo Funcionário Público

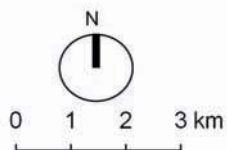
Zona Leste de São Paulo, Subprefeitura Guaianases em destaque



Legenda

Empregos por Vínculo Empregatício Funcionário Público %

- 0.00 - 0.11
- 0.11 - 0.26
- 0.26 - 0.44
- 0.44 - 0.70
- 0.70 - 1.13
- 1.13 - 1.58
- 1.58 - 3.15

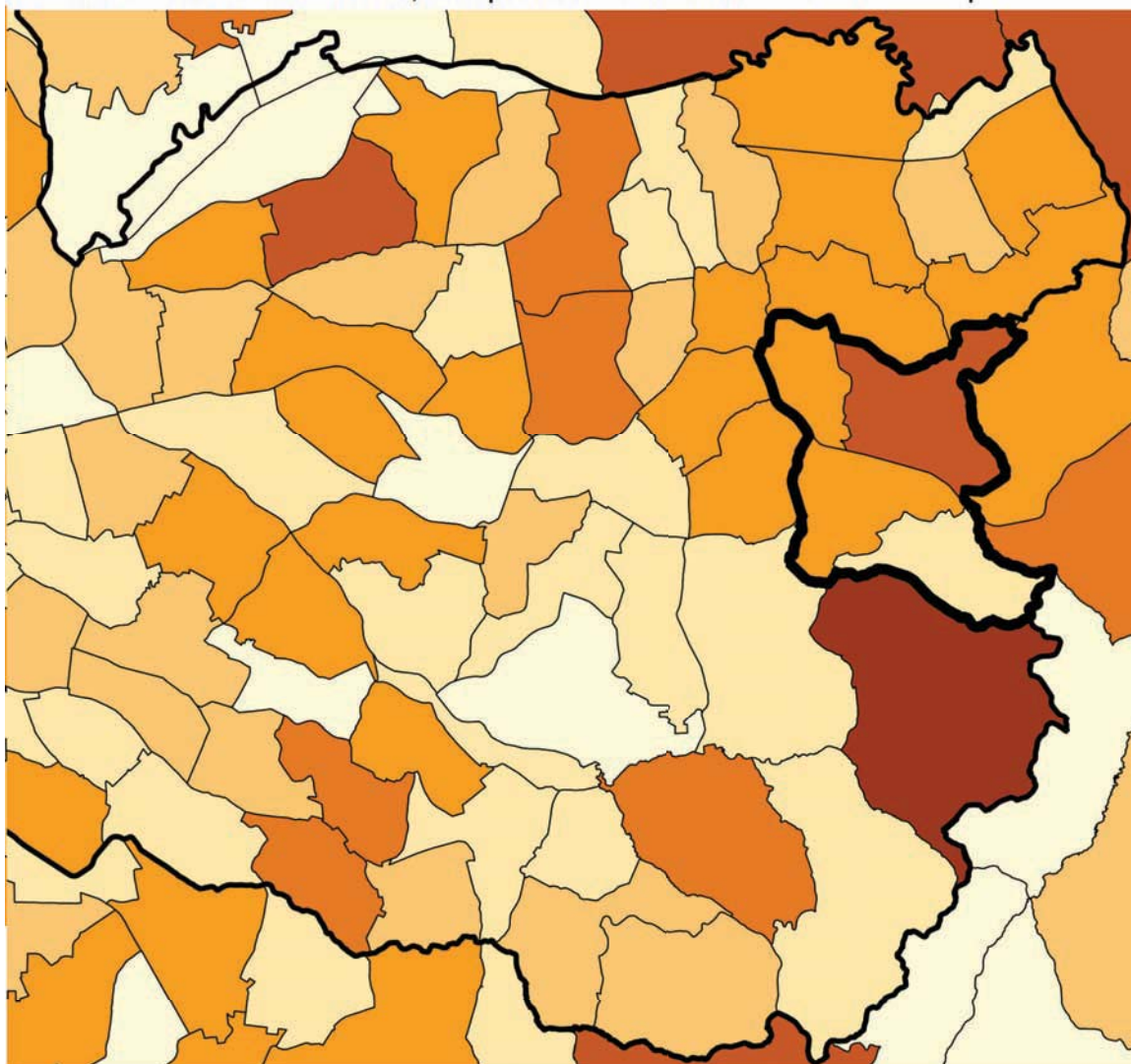


Base Cartográfica: Pesquisa OD 2007. Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ.
Projeção: UTM/23S. Datum Horizontal SIRGAS 2000.
Elaboração Própria.

Mapa 14

Empregos Realizados na Própria Residência

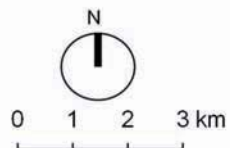
Zona Leste de São Paulo, Subprefeitura Guaianases em destaque



Legenda

Empregos Realizados na Própria Residência %

0.000 - 0.078
0.078 - 0.181
0.181 - 0.306
0.306 - 0.467
0.467 - 0.690
0.690 - 1.133
1.133 - 1.760



Base Cartográfica: Pesquisa OD 2007. Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ.
Projeção: UTM/23S. Datum Horizontal SIRGAS 2000.
Elaboração Própria.

No contexto da Subprefeitura, a OD 2007 classificou o território de Guaianases em 4 zonas: 192 - Lajeado, 193 - Fábrica Bandeirantes, 215 - Guaianases e 216 - Juscelino Kubitschek, observando-se que a concentração da atividade econômica encontra-se nas zonas 193 e 215, onde estão a região central e os eixos das Estradas do Lageado Velho e de Poá. Apesar de o maior número de empregos na zona 193 de 41,9% ser o maior da Subprefeitura, o índice de empregos por habitante é maior na zona 215, o que se deve à maior estruturação do território no distrito de Guaianases por se tratar, em proporção muito maior que no distrito de Lajeado, de ocupação regular e consolidada. As zonas que apresentam menor número de empregos, menores também em extensão territorial, não possuem áreas específicas de comércio e serviços e são menos infraestruturadas.

A compreensão do tipo de atividade econômica presente na Subprefeitura numa escala mais aproximada exige uma análise sobre a natureza do emprego em cada uma das zonas, identificando as particularidades entre elas e sua relação com o território:

A Zona 192 concentra 17,3% dos empregos da Subprefeitura, dos quais a maior parte possui vínculo empregatício de autônomo e funcionário público, 38,08% e 22,21%, respectivamente. Além disso, é significativo que 42,7% desses postos de trabalho sejam no comércio e 19,7% na área de educação. A área comercial dessa região localiza-se ao norte, junto à Avenida Nordeste, enquanto nas imediações da linha férrea, ao sul encontra-se a única indústria de grande porte de toda a Subprefeitura - a Manikraft, fabricante de papéis - e o Centro de Educação Unificado - CEU Jembeiro. É importante ainda o alto percentual de empregos realizados na própria residência: 31,3%.

Na Zona 193, onde se localizam parte do centro e da Avenida Nordeste e o eixo das Estradas Dom João Nery e do Lageado Velho, está o maior número de empregos da Subprefeitura, sendo que 56% desses empregos são na área de serviços. 45,5% desses postos de trabalho possuem vínculo empregatício de autônomo e apresenta alguns dos maiores percentuais de trabalhadores familiares, donos de negócio familiar e de trabalho realizado na própria residência de toda a Zona Leste de São Paulo.

A região que apresenta área urbanizada mais consolidada e regularizada, abrigando a maior parte do comércio do centro e equipamentos públicos significativos para o território é a Zona 215. Com 30,5% dos empregos de toda a Subprefeitura, por sua densidade demográfica ser mais baixa em relação ao distrito de Lajeado, e por concentrar as principais áreas comerciais de todo o território, seu índice de empregos por habitante é um pouco maior que nas demais zonas. Observa-se que nesta zona é um pouco menor o percentual de trabalhos realizados na própria residência, 22,3%, ao passo que os vínculos empregatícios mais comuns são o de autônomo, 46,5% do total, seguido por 31,4% de postos de trabalho assalariados com carteira assinada, sendo esta a zona com maior número de empregos com carteira assinada dentro da Subprefeitura. Também é importante destacar que mais de 70% dos empregos nessa zona são nos serviços, dentre os quais se destacam os de saúde e de educação. Além disso, 15% da população residente nessa zona são aposentados e apenas 9% são estudantes, revelando ser esta uma zona de ocupação mais antiga e consolidada.

A Zona 216 é aquela cuja ocupação é mais recente no território, abrigando conjuntos habitacionais produzidos pelo Poder Público, além de algumas áreas de ocupação irregular e a pedreira ativa de Guaianases. Apresenta o menor número de postos de trabalho da Subprefeitura, 10,4% do total, dos quais a maior parte possui vínculo empregatício de funcionário público, 36,5%, seguido por 26,8% de autônomos. Assim como na Zona 215, mais de 70% dos empregos são na área de serviços, dentre os quais a educação representa 30,8%. Cabe ainda a observação de que aqui se encontra o menor percentual de pessoas trabalhando na própria residência no contexto da Subprefeitura: apenas 16,6% do total dos empregos.

Há ainda outro tipo específico de atividade econômica marcante para esta região: as pequenas oficinas de confecções. Segundo SILVA 2008, essas oficinas são oriundas da reestruturação pela qual a indústria de confecções passou, abolindo o espaço físico da fábrica, especialmente em regiões do Brás e Bom Retiro, que concentrava toda a produção e passando a realizar subcontratações em diversas etapas do processo produtivo.

A relação espacial de Guaianases com o circuito de confecções do centro de São Paulo dá-se pelo eixo da Radial Leste ou pela linha férrea que segue até a Estação da Luz, enquanto a relação social advém do fato de que a região do Brás constituiu-se desde meados do século XX como o lugar de trabalho de quem mora no extremo Leste, assim, parte das antigas operárias das fábricas de confecções é moradora de Guaianases e utiliza os contatos do antigo trabalho para conseguir encomendas ou emprego nessas oficinas.

Este tipo de trabalho ocorre em pequenas oficinas ou nas casas das costureiras, até mesmo com o empréstimo de máquinas de costura dos antigos patrões, segundo as demandas da indústria do vestuário. Associado ainda ao trabalho imigrante boliviano, evidenciado pelo número de operadores de máquinas de costurar roupas nascidos na Bolívia e residentes em Guaianases e população boliviana residente no distrito de Lajeado, registrados pelo Censo 2000.

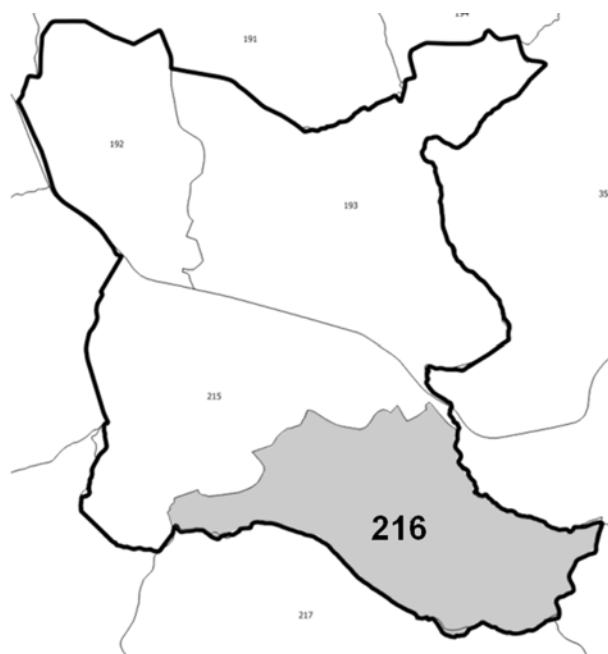
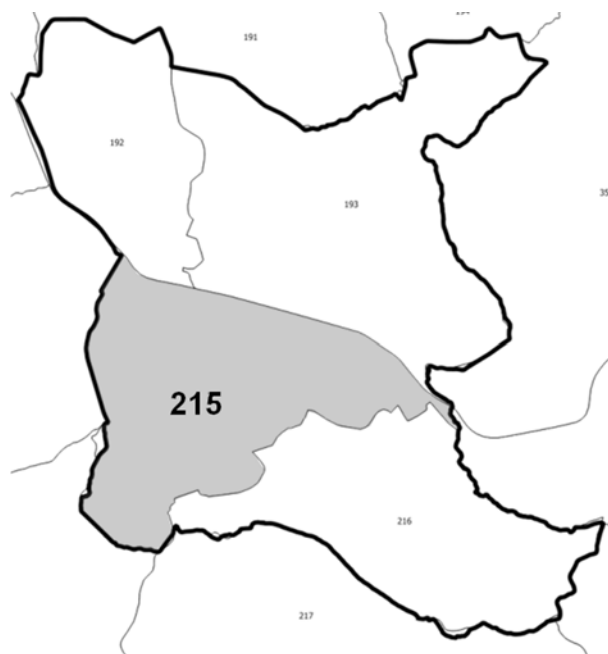
Na página ao lado:

Imagem 7: Zona OD 192. Fonte: Elaborado com base nos dados de Pesquisa OD 2007

Imagem 8: Zona OD 193. Fonte: Elaborado com base nos dados de Pesquisa OD 2007

Imagem 9: Zona OD 215. Fonte: Elaborado com base nos dados de Pesquisa OD 2007

Imagem 10: Zona OD 216. Fonte: Elaborado com base nos dados de Pesquisa OD 2007



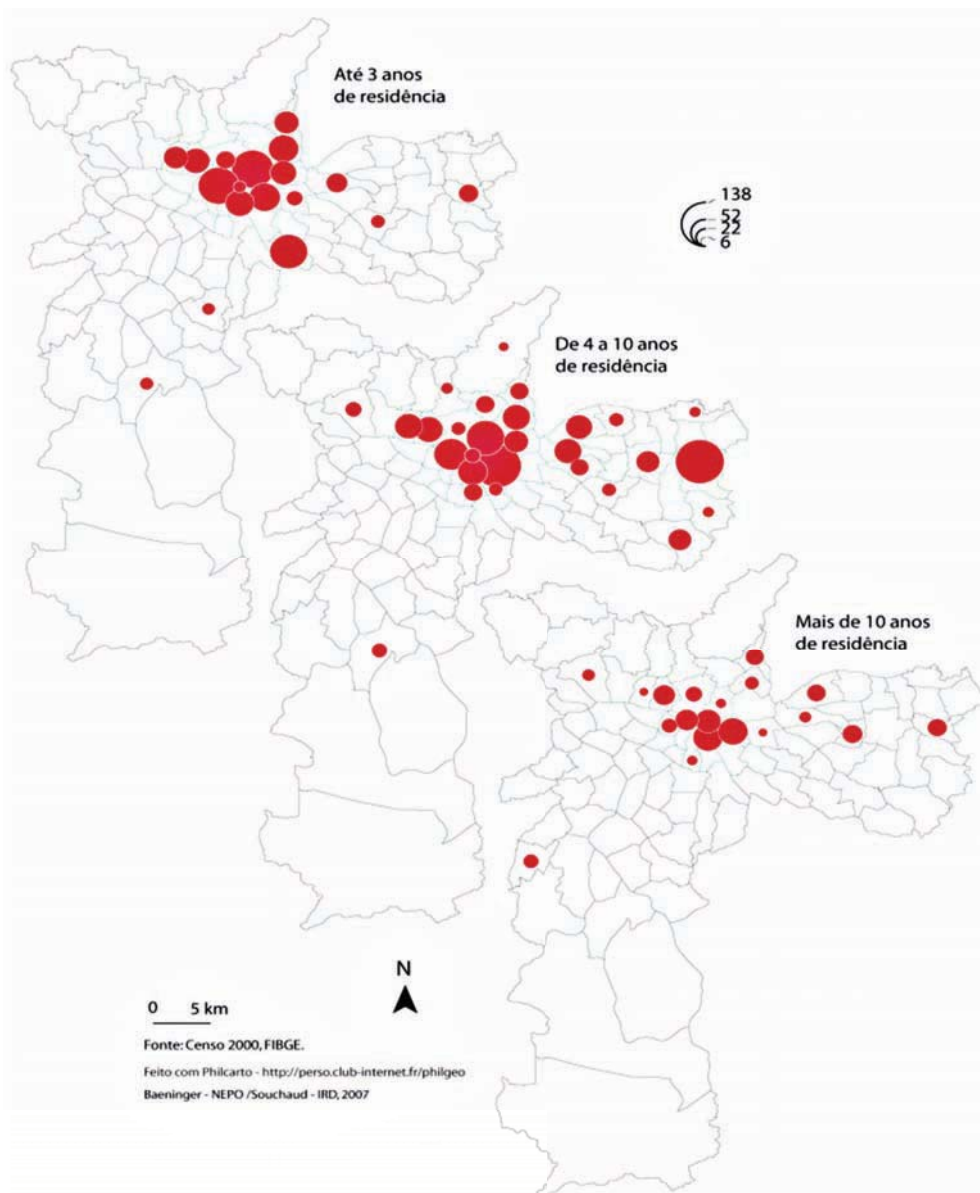


Imagem 11: Operadores de máquinas de costurar roupas nascidos na Bolívia segundo distrito de residência e tempo de residência no município de São Paulo. Fonte: Baeninger e Souchaud²⁴ (2007, Anexo VI, apud SILVA, 2008)

ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO VIGENTE

Observadas as características do território da Subprefeitura Guaianases e suas particularidades quanto ao uso do solo, tipologias construtivas, atividades econômicas e irregularidades fundiária e urbanística, faz-se necessário compreender qual a interpretação dada pela legislação a todos esses aspectos e de que forma disciplina e regulamenta o crescimento urbano em relação aos mesmos. Para tanto, encontram-se a seguir análises do Programa de Incentivos Fiscais aos Prestadores de Serviços da Zona Leste de São Paulo, Plano Diretor Estratégico 2014 e Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo 2016.

3.1 PROGRAMA DE INCENTIVOS FISCAIS PARA PRESTADORES DE SERVIÇO DA ZONA LESTE DE SÃO PAULO

A Lei 15.931/2013²⁵, que regulamenta o Programa de Incentivo aos Prestadores de Serviço da Zona Leste, caracteriza-se pela delimitação de perímetros em regiões diversas da Zona Leste de São Paulo sobre os quais

foram estabelecidos incentivos fiscais voltados a vários tipos de serviços - os quais abrangem desde serviços de saúde e educação até aqueles relacionados a serralheria e recauchutagem.

Os incentivos fiscais dizem respeito a isenção de impostos:

- Isenção de Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU sobre o imóvel em que se dá o serviço incentivado durante 20 anos, desde que pelo menos 50% da área construída do imóvel seja utilizada para o desenvolvimento do serviço em questão e 50% da receita bruta do estabelecimento seja oriunda desse serviço;
- Isenção de Imposto sobre Transmissão “Inter-Vivos” de Bens Imóveis - ITBI-IV na compra do imóvel a ser utilizado para o serviço incentivado;
- Isenção de Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS incidente sobre os serviços de construção civil quando for necessária reforma no edifício destinado

a abrigar o serviço incentivado;

- Isenção de 60% do ISS sobre o serviço incentivado.

Os incentivos fiscais podem ser solicitados pelos prestadores de serviço contanto que não sejam utilizados junto ao Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional, a outros programas de incentivo do Município ou por sociedades sujeitas a regime especial de recolhimento do ISS.

Na Subprefeitura Guaianases esse perímetro foi demarcado na região central, onde se encontra parte significativa do comércio e serviços locais, coincidindo com o Perímetro de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico do Plano Diretor Estratégico 2014 proposto para a Subprefeitura, que propõe incentivos urbanísticos. Assim, embora os serviços abarcados por esta legislação sejam compatíveis com aqueles presentes nesta região, os incentivos fiscais concedidos em pequena parcela do território necessitam associar-se a outros tipos de incentivo, políticas e diretrizes para que tenham maior impacto sobre o desenvolvimento econômico.

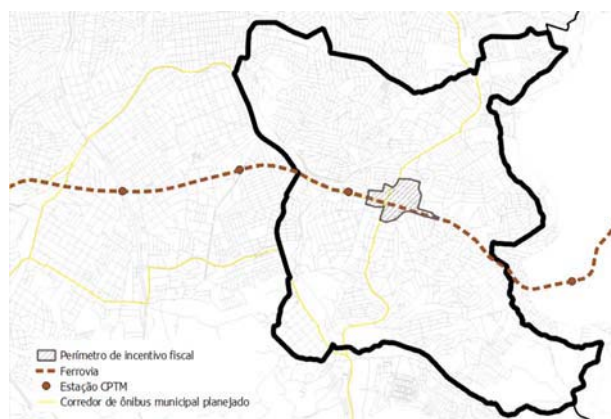


Imagem 12: Perímetro de incentivo fiscal. Fonte: Elaborado com base nos dados de PMSP

3.2. PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO – PDE 2014

O Plano Diretor Estratégico (Lei 16.050/2014) tem como uma de suas principais propostas a implantação dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana. Esses Eixos são áreas de influência localizadas junto às estruturas de transporte de média e alta capacidade – corredores de ônibus e transporte sobre trilhos -, existentes e previstas, consideradas aptas ao adensamento construtivo e populacional e aos usos mistos, onde se pretende uma qualificação urbanística que inclua a ampliação de calçadas, fachadas ativas, áreas para fruição pública, desincentivo às vagas de garagem, proibição de muros contínuos, dentre outros.

Além das quadras entorno da estação de trens, o PDE prevê outras áreas do território da Subprefeitura Guaianases como Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, associadas à implantação de três corredores de ônibus: João Batista, Radial Leste e Perimetral Leste. Para a implementação destes corredores, especialmente o corredor de ônibus Perimetral Leste, serão necessárias grandes desapropriações - uma vez que as vias estruturantes desse território pelas quais ele deverá passar são estreitas - as quais ocorrerão justamente onde há concentração de parte significativa do comércio e serviços da região: a Estrada do Lageado Velho, especialmente.

O PDE propõe também como instrumento os Perímetros de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico, que visam à concessão de incentivos urbanísticos e fiscais para a instalação de usos não residenciais em determinadas porções do território, visando ao fomento das atividades econômicas que gerem emprego e renda. Na região central da Subprefeitura Guaianases foi demarcado um desses perímetros - que integra o perímetro de incentivo ao desenvolvimento econômico Jacu-Pêssego e coincide na maior parte de sua área com o Eixo de Estruturação da Transformação Urbana previsto para o corredor Perimetral Leste - onde, segundo o Art. 362 do PDE, o coeficiente de aproveitamento máximo é igual a 4,0²⁶ e se concede isenção de outorga onerosa de potencial

construtivo adicional para empreendimentos não residenciais e para a área destinada aos usos não residenciais dos empreendimentos residenciais.

Observa-se que ambos os instrumentos previstos propõem um modelo de cidade muito diverso daquele existente em Guaianases, com um adensamento construtivo não comportado pela infraestrutura, já insuficiente para atender aos seus atuais habitantes, pressupondo a sobrecarga do sistema de transporte previsto desde a sua implantação. Além disso, os instrumentos pouco dialogam com as tipologias construtivas típicas deste lugar, as dinâmicas próprias de suas atividades econômicas e o desinteresse do mercado imobiliário nesta região. Tendo em vista ainda que, se a implantação de novas infraestruturas for suficiente para alavancar o lançamento de empreendimentos nessa região, é provável que haja processos de expulsão pelo mercado que atinjam os moradores e também os pequenos comerciantes e prestadores de serviço locais.

As Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS foram demarcadas em parte significativa do território da Subprefeitura Guaianases, especialmente as ZEIS 1 que dizem respeito à regularização desses territórios, havendo sido estabelecido pelo PDE que o plano de urbanização das ZEIS deve prever mecanismos para regularizar os usos não residenciais existentes, em especial aqueles voltados à geração de emprego e renda. Além disso, tratando-se da provisão habitacional, para empreendimentos classificados como Habitação de Interesse Social - HIS e Habitação de Mercado Popular - HMP, são oferecidos incentivos para a implantação de usos não residenciais abertos ao público, podendo ser uso institucional, locados junto à calçada, não sendo computáveis as áreas ocupadas por estes usos, desde que representem até 20% da área computável para HIS ou HMP.

O PDE apresenta ainda uma Política de Desenvolvimento Econômico Sustentável, na qual são apontados, porém não regulamentados, diversos instrumentos, como as Centralidades Polares e Lineares e os Polos de Economia Criativa, sendo estes, dentre os instrumentos propostos, os que podem guardar alguma relação com

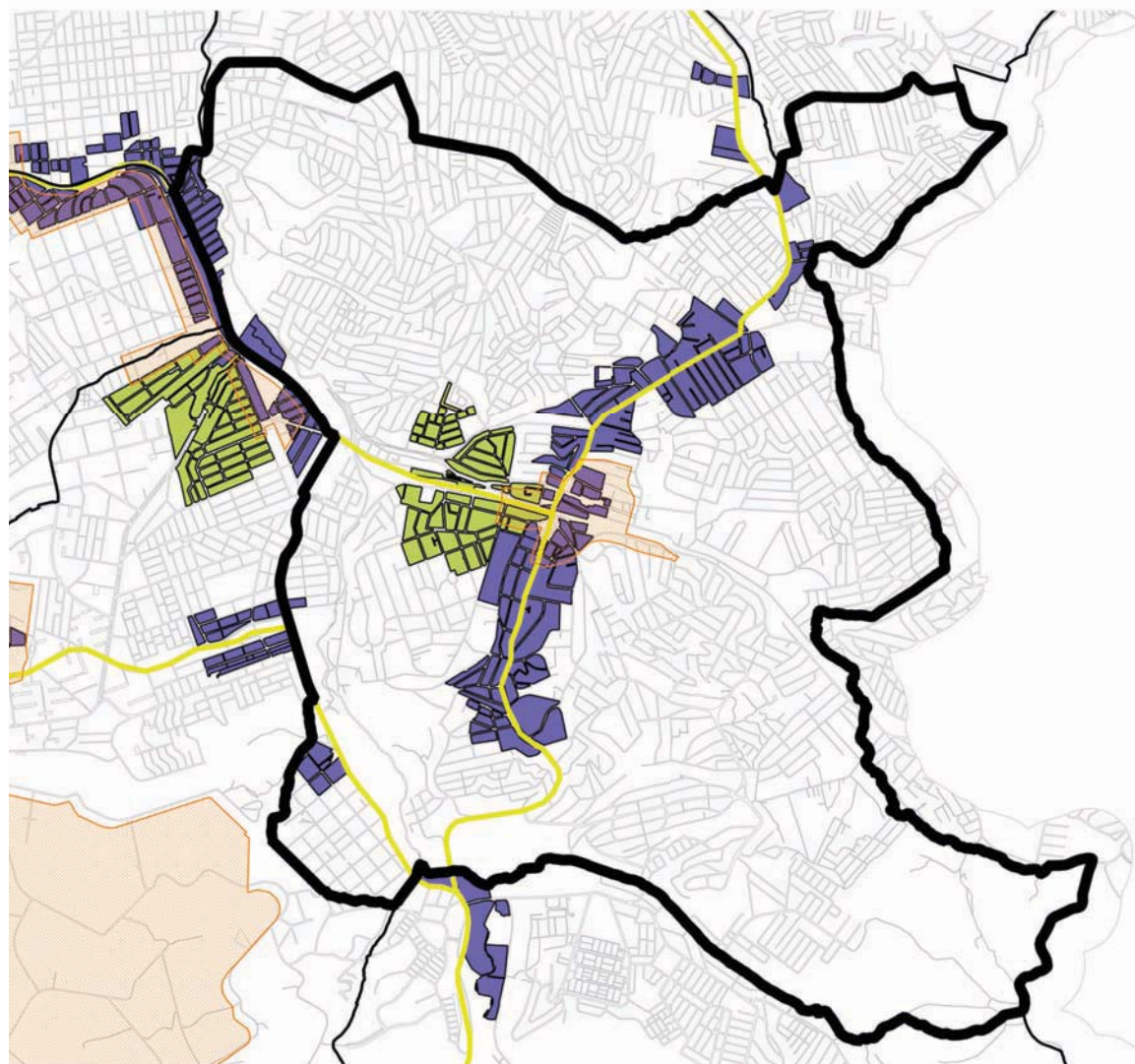
a atividade econômica de Guaianases: tratando-se das Centralidades o instrumento cita a qualificação urbanística das ruas comerciais e no caso da Economia Criativa o desenvolvimento de atividades voltadas à moda. Tais instrumentos possuem uma territorialização sumária inscrita no PDE, como o distrito de Economia Criativa Sé/República, ficando em aberto a possibilidade de proposição de outras regiões onde há estas características. A falta de regulamentação dos instrumentos dessa política associada à sua territorialização em áreas centrais do município fazem com que suas intenções percam força em contexto tão amplo para sua aplicação em regiões mais periféricas, fazendo-se necessário um olhar mais aproximado ao território, uma proposta em menor escala, para que se tenha clareza de como tais instrumentos podem ser efetivados localmente.

Portanto, apesar de os instrumentos, especialmente os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, buscarem igualdade ao pautar o desenvolvimento nas diferentes regiões do município de forma semelhante, há que se enxergar a heterogeneidade da cidade e as especificidades de cada região. Assim, torna-se também pouco viável utilizar um incentivo urbanístico válido para um grande eixo viário metropolitano, como é Avenida Jacu-Pêssego, num contexto totalmente diferente, como é o caso do centro da Subprefeitura Guaianases. Em contrapartida, tanto a diretriz de viabilizar a regularização dos usos não residenciais existentes nas ZEIS, quanto o incentivo concedido para a instalação desses usos em empreendimentos residenciais de interesse social, representam uma aproximação a real condição de territórios que por muito tempo foram tratados pela legislação simplesmente como regiões dormitório, sem qualquer olhar direcionado ao desenvolvimento econômico e mesmo ao desenvolvimento de cidade.

Mapa 15

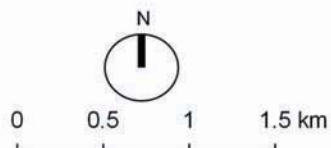
Plano Diretor Estratégico 2014

Subprefeitura Guaianases



Legenda

- Perímetro de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico
- Corredor de Ônibus Municipal Planejado 2016
- Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Previsto
- Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Existente



Base Cartográfica: PMSP: Mapa Digital da Cidade.
Projeção: UTM/23S. DATUM Horizontal SAD69.
Elaboração Própria.

3.3. LEI DE PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO – LPUOS 2016

A Lei 16.402/2016 disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo para o Município de São Paulo, relacionada aos princípios do Plano Diretor Estratégico 2014, regulamenta parte de suas proposições, tais como os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, os quais a LPUOS denomina Zonas de Estruturação Urbana – ZEU e Zonas de Estruturação Urbana Previstas – ZEUP, e as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS.

Na Subprefeitura Guaianases, as ZEU e ZEUP coincidem, em boa parte, com as principais áreas de comércio e serviço da região, sendo estes caracterizados pela tipologia construtiva sobrado com comércio no térreo em lotes pequenos, geralmente de 125m². A LPUOS determina que a frente mínima dos lotes dessas zonas seja de 20 metros, área mínima de 1.000m², com coeficiente de aproveitamento máximo 4,0 e sem limite de altura das construções. Isto é, índices urbanísticos que resultam em morfologias completamente distintas daquilo que é existente no território.

Outra categoria importante para o território da Subprefeitura Guaianases regulamentada pela LPUOS são as ZEIS 1, 2 e 5. Sendo que para as ZEIS 2 e 5, caracterizadas como áreas voltadas à provisão de habitação de interesse social, a 2 pelo Poder Público e a 5 pelo mercado imobiliário, o coeficiente de aproveitamento máximo apontado pela Lei é igual a 4,0 e não há limite para o gabarito de altura, enquanto para as áreas que se pretende regularizar, as ZEIS 1, tais coeficientes são de 2,0 e 2,5. A demarcação de ZEIS 2 prevê um adensamento na região mais periférica da Subprefeitura, a sudeste, a única grande área livre remanescente do intenso processo de urbanização desse território, que vem sendo ocupada nos últimos anos com uma densidade muito inferior àquela proposta pela legislação, e onde não há infraestrutura prevista para atender a essa população.

A Lei criou a Zona Centralidade lindeira à ZEIS - ZC-ZEIS, visando ao incentivo de usos não residenciais junto a vias estruturantes locais ou regionais em ZEIS

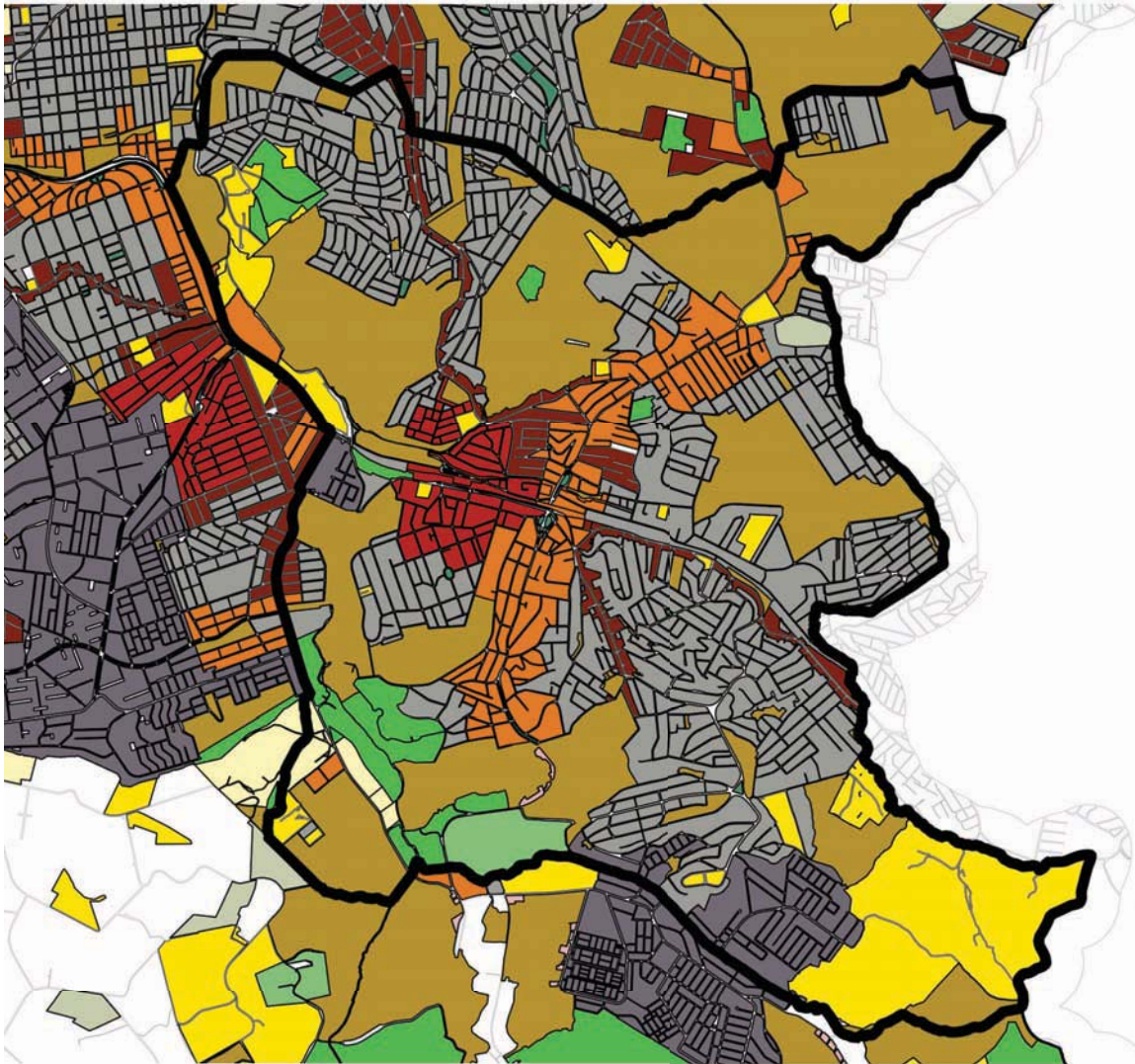
1. Em Guaianases, a ZC-ZEIS apresenta-se junto à Rua da Passagem Funda, pela qual deverá passar o corredor de ônibus Perimetral Leste e onde há algum comércio local. O coeficiente de aproveitamento máximo 2,0 e o parcelamento que permite lotes mínimos de 125m² estabelecidos para esta zona aproximam-se da tipologia comum ao território da Subprefeitura, e àquela determinada também para as ZEIS 1, sendo que a diferença entre os parâmetros para a ZEIS 1 e a ZC-ZEIS é a restrição de diversos usos residenciais nesta última. Isto pressupõe que seu objetivo é aproveitar a passagem da infraestrutura do corredor de ônibus para fomentar a centralidade linear, como foi proposto para o restante do eixo, porém mantendo a característica da ZEIS e do comércio e serviços locais, diretriz condizente com a tipologia local que, entretanto, contempla mínima parcela da atividade econômica, associado especificamente a uma única ZEIS.

Por fim, a Zona Centralidade – ZC foi demarcada nas demais regiões concentradoras de comércio e serviços locais da Subprefeitura mais distantes dos eixos de transporte existentes e previstos, classificadas pela LPUOS como “porções do território localizadas na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana com atividades de abrangência regional”, para as quais os índices urbanísticos colocados assemelham-se às características locais, evidenciando a intenção de manter as tipologias já existentes.

Mapa 16

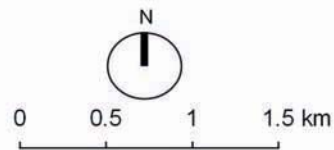
Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo 2016

Subprefeitura Guaianases



Legenda

- | | |
|--------|---------|
| ZEUS | ZMIS |
| ZEUP | ZC ZEIS |
| ZC | ZOE |
| ZEIS 1 | ZPDS |
| ZEIS 2 | ZEPAM |
| ZEIS 5 | ZM |



Base Cartográfica: PMSP: Mapa Digital da Cidade.
Projeção: UTM/23S. DATUM Horizontal SAD69.
Elaboração Própria.

PROPOSTA URBANÍSTICA

Apresentadas a problemática, a análise territorial e a legislação em vigor, é possível concluir que o território da Subprefeitura Guaianases, desde que começou a sofrer intensa urbanização, está fortemente relacionado com a informalidade - fundiária, urbanística, econômica - e esta característica, reveladora dos meios de sobrevivência de populações pobres em grandes centros urbanos, reflete-se na forma de construir a cidade.

Se, por um lado, a falta de atenção, regulamentação e subsídio do Poder Público para esta região gerou problemas de complexa administração e que demandam enorme esforço para fazer com que ela passe a integrar a cidade formal, por outro lado o ambiente constituído demonstra dinâmicas e lógicas próprias, meios de adequação de seus habitantes às realidades às quais foram submetidos. Assim, é possível e necessário olhar para o território enxergando sua existência prévia ao planejamento, a maneira como aquele lugar foi capaz de desenvolver-se por sua própria conta e, nesse sentido, as suas atividades econômicas típicas são vistas como

potencialidades, entendendo que uma contribuição para o desenvolvimento econômico da região possa ser encontrado em suas próprias características, a despeito dos novos modelos urbanos propostos pela legislação vigente.

Dessa forma, são propostas a seguir novas diretrizes relacionadas à morfologia, políticas públicas, projetos específicos e novas formas de uso e ocupação desse território a fim de fortalecer a atividade econômica já existente na região, por meio também da compreensão de como abarcar na cidade formal os modos e alternativas que estão ao alcance ou que já são utilizados pela população local para a produção do espaço e da atividade econômica vinculada a ele.



Imagem 13: Uso de térreos de edificações como área institucional.
Fonte: Elaboração própria

4.1. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA

A proposta de uma ação integrada das esferas municipal, estadual e federal voltadas a uma política de regularização fundiária desse território é fundamental ao desenvolvimento legal da região, permitindo a instalação de equipamentos públicos e de usos outros diversos pela iniciativa privada, bem como a salubridade, qualidade das edificações e ambientes construídos e o atendimento às exigências mínimas para o desenvolvimento da cidade por meio da regularização urbanística.

Sobre a regularização urbanística, áreas ocupadas que ofereçam risco à população como encostas ou favelas junto aos cursos d'água devem ser tratadas e utilizadas como áreas permeáveis, áreas verdes e, quando for o caso, mediante projeto específico, área verde pública com uso de lazer, com a devida provisão habitacional para as famílias removidas, aumentando assim a permeabilidade e o número de áreas verdes numa região densamente ocupada onde a drenagem urbana é precária, e oferecendo solução habitacional aos moradores em situação de risco.

Além disso, coloca-se como diretriz, em casos onde for necessária para a regularização por conta da ocupação consolidada, a utilização dos térreos das edificações como áreas doadas ao Poder Público para a implantação de equipamentos, proporcionalmente às demandas e densidade demográfica do loteamento a ser regularizado, em lugar da doação de terrenos, como ocorre com os parcelamentos regulares.

Levando em consideração a falta de hierarquia no sistema viário da Subprefeitura, é necessário ainda prover soluções de projeto para a instalação de mobiliário urbano adaptado em vias prioritárias para o transporte coletivo, bem como a restrição de uso de tais vias como estacionamento quando houver conflito deste com o transporte coletivo. Ademais, visando à circulação dos pedestres, propõe-se como incentivo urbanístico a doação de terrenos para alargamento de calçadas (ou mesmo criação de calçadas) em contrapartida de um coeficiente de aproveitamento básico maior.

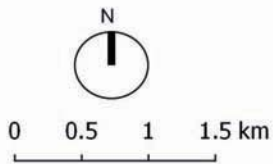
Mapa Proposta 01

Regularização Fundiária e Urbanística

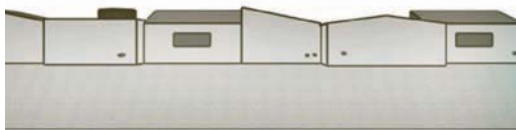
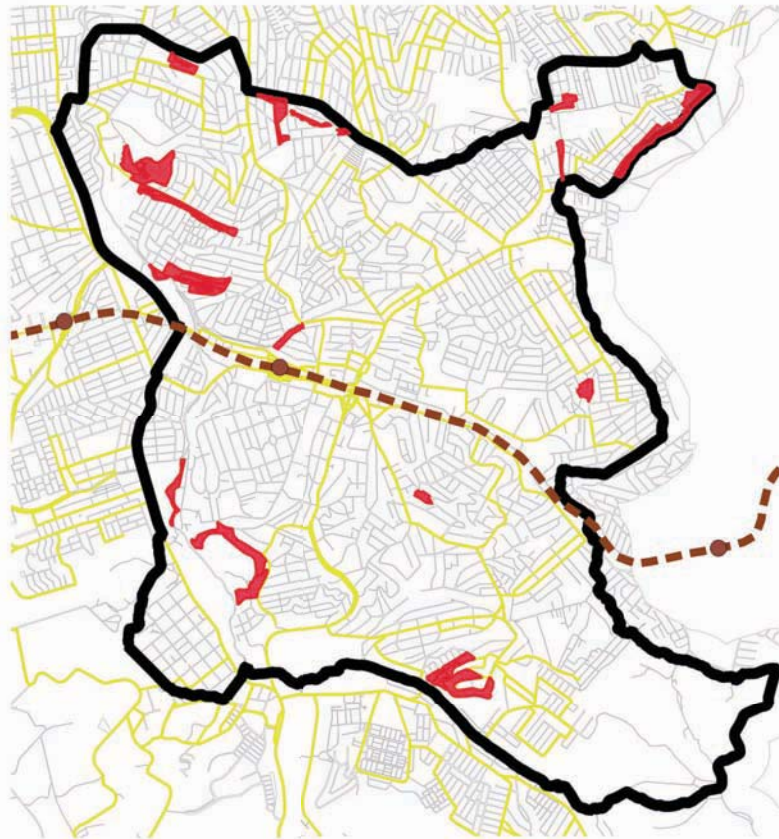
Subprefeitura Guaianases

Legenda

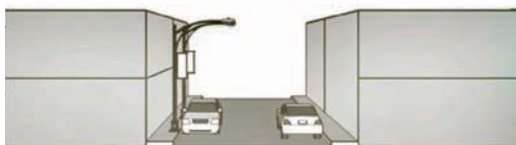
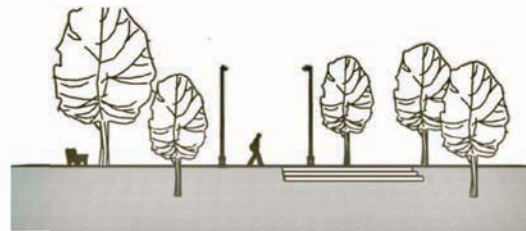
- Remover e relocar
- Linhas de ônibus
- Ferrovias
- Estações CPTM



Base Cartográfica: PMSP:
Mapa Digital da Cidade.
Projeção UTM/23S.
DATUM Horizontal SAD69.
Elaboração Própria.



Tratamento para as áreas de risco



Vias prioritárias para o transporte público

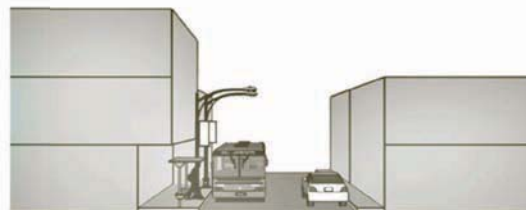




Imagem 14: Reconstrução da centralidade linear em área do Corredor Perimetral Leste. Fonte: Elaboração própria

4.2. CORREDOR DE ÔNIBUS PERIMETRAL LESTE

Como fora dito anteriormente, o Corredor de ônibus Perimetral Leste é a maior das intervenções previstas para o território da Subprefeitura Guaianases, em torno do qual a legislação urbanística propõe uma transformação urbana. O conflito acerca dessa grande intervenção encontra-se no fato de a desapropriação exigida para sua implantação abarcar a principal centralidade linear da Subprefeitura, concentrada principalmente na Estrada do Lageado Velho.

Visando à manutenção da atividade econômica já existente por meio da reconstituição da centralidade linear, é proposto que as áreas remanescentes da desapropriação oriunda da implantação do corredor de ônibus sejam parceladas e os lotes doados aos proprietários desapropriados, permitindo que as áreas de comércio e serviços sejam reconstruídas com tipologias próprias dessa região.

Em sentido contrário àquilo que é proposto pela Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo com uma reestruturação apoiada principalmente no adensamento permitido, com coeficiente de aproveitamento máximo igual a 4,0 e gabarito de altura irrestrito, a intenção é reafirmar possíveis processos de gentrificação e regular a ação do mercado imobiliário - prevendo que seus interesses na região aumentem pela implantação de infraestrutura - por meio da restrição do gabarito de altura a 12 metros e o coeficiente de aproveitamento máximo de 2,5.

Dessa forma, considera-se a implantação da infraestrutura, a recomposição da centralidade linear guardando características típicas desse território e a qualificação dessa centralidade por conta das ampliações de calçada e consequente implantação de mobiliário urbano, arborização e acessibilidade universal.

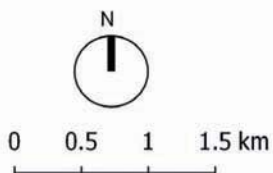
Mapa Proposta 02

Corredor de Ônibus Perimetral Leste

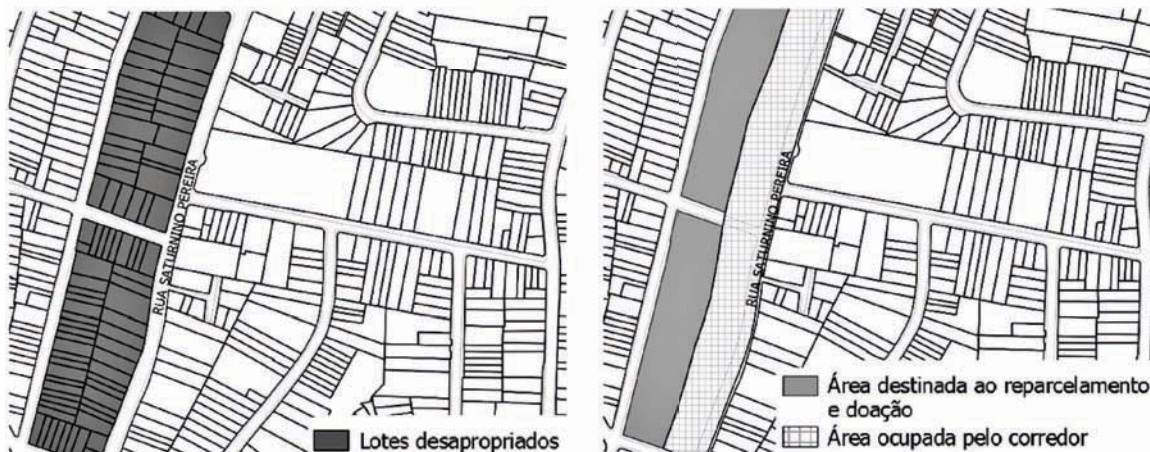
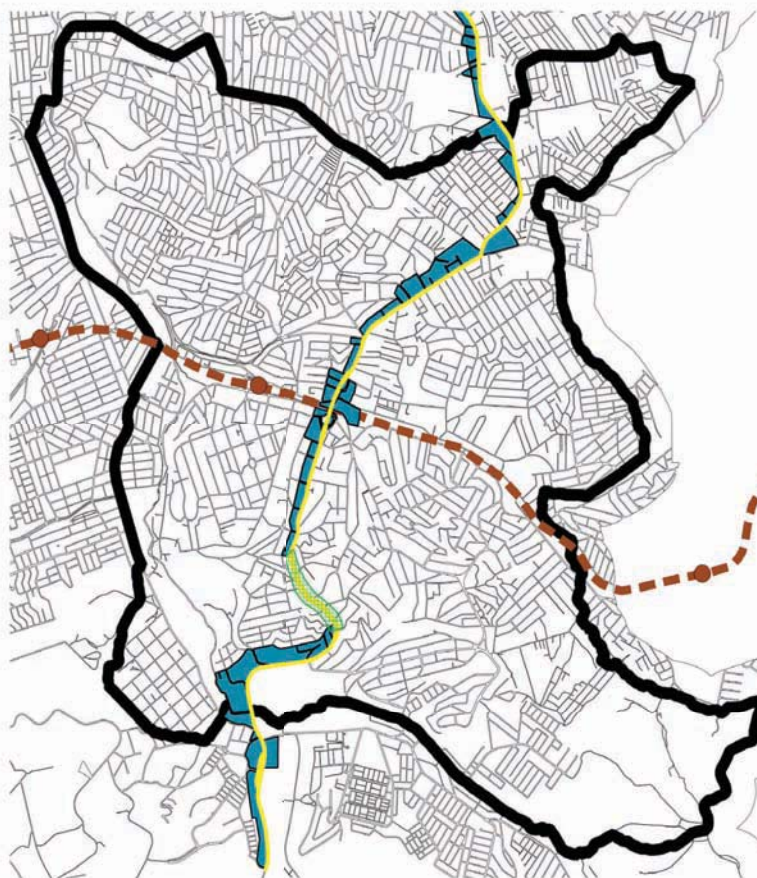
Subprefeitura Guaianases

Legenda

- Corredor Perimetral Leste
- Quadras afetadas pela desapropriação
- Trecho de sistema viário já ampliado
- Ferrovia
- Estações CPTM



Base Cartográfica: PMSP:
Mapa Digital da Cidade.
Projeção UTM/23S.
DATUM Horizontal SAD69.
Elaboração Própria.



Trecho de área de intervenção do corredor de ônibus Perimetral Leste



Imagem 15: HIS Produtiva: habitação e agricultura. Fonte: Elaboração própria

4.3. HIS PRODUTIVA

A Habitação de Interesse Social - HIS Produtiva diz respeito a núcleos habitacionais onde parte do terreno por eles ocupados destina-se a abrigar cooperativas e oficinas onde a população local possa desenvolver atividades econômicas compatíveis com as realidades locais, tendo em vista especificidades como o trabalho desenvolvido nas oficinas de costura, buscando prover melhores condições e possibilitando a reorganização desse tipo de trabalho.

Assim, a ideia central é a provisão habitacional em áreas específicas da Subprefeitura Guaianases ainda não ocupadas, como previsto pela legislação em vigor, porém associada à produção de insumos que já são próprios desse lugar ou que possam vir a ser, por exemplo, cooperativas de reciclagem, oficinas de marcenaria e até agricultura. De forma que isto, associado a políticas de estruturação e organização do trabalho, contribuam não apenas para a geração de empregos, mas para que esses empregos sejam qualificados e auxiliem no de-

envolvimento deste território, desta população, diferentemente da maneira como ocorrem atualmente.





Para as áreas de menor dimensão identificadas é proposta a utilização para a implantação de HIS Produtiva vinculada às oficinas e cooperativas, enquanto a grande área localizada a sudeste do território da Subprefeitura se destinaria em parte à produção de alimentos orgânicos, e até mesmo seu processamento para distribuição em centros de abastecimento locais ou direcionamento para uso na merenda escolar.

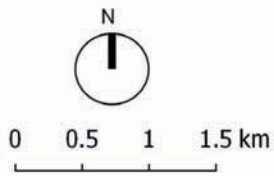
Mapa Proposta 03

HIS Produtiva

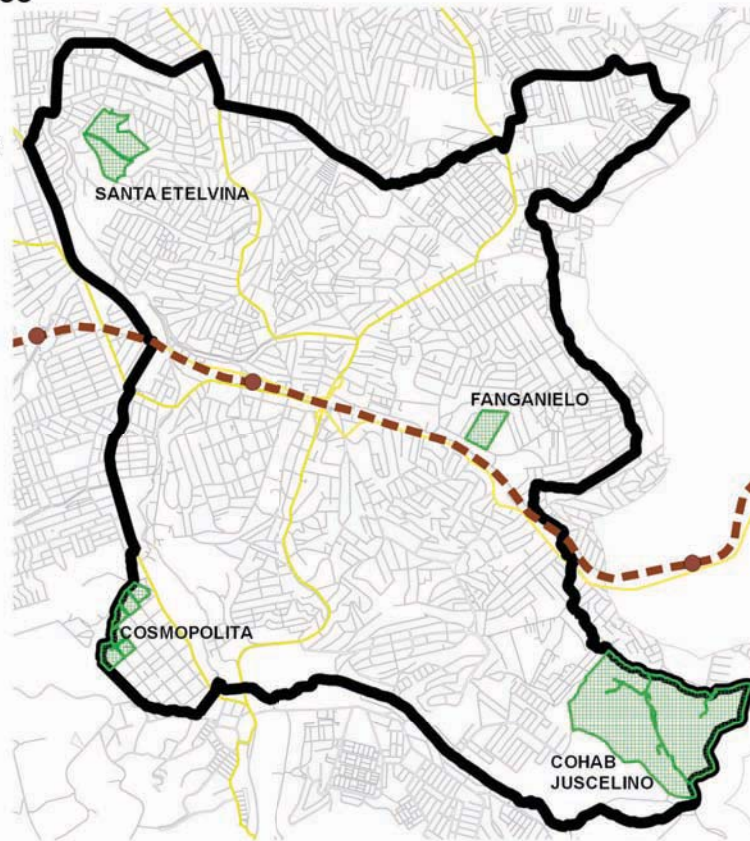
Subprefeitura Guaianases

Legenda

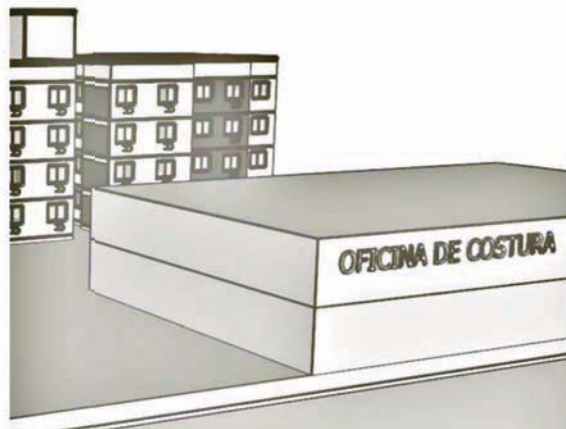
-  HIS Produtiva
-  Sistema viário estrutural
-  Ferrovia
-  Estações CPTM



Base Cartográfica: PMSP;
Mapa Digital da Cidade.
Projeção UTM/23S.
DATUM Horizontal SAD69.
Elaboração Própria.



Agricultura



Oficinas, cooperativas



Imagem 16: Melhoria do espaço urbano em centralidades existentes.
Fonte: Elaboração própria

4.4. CENTRALIDADES LOCAIS

A proposta voltada às demais áreas comerciais e de serviços da Subprefeitura onde não estão previstas mudanças estruturais como aquelas oriundas da implantação de corredores de ônibus, a saber, a região central junto à estação de trens, Estrada Itaquera Guaianases e parte da Avenida Nordeste e Estrada de Poá, diz respeito à qualificação local e incentivos para a implantação de comércio e serviços.

Isto se daria por meio de melhorias das áreas públicas adjacentes, de modo que quando o uso do térreo das edificações for comercial ou de serviços, é proposto um coeficiente de aproveitamento básico maior, em contrapartida à doação de área para ampliação de calçadas, tendo em vista que em boa parte dessas centralidades as dimensões das vias são mínimas, impossibilitando o alargamento das calçadas e consequente implantação de demais elementos associados à qualificação urbana.

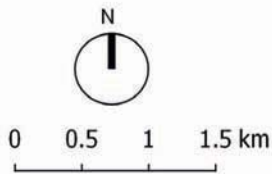
Mapa Proposta 04

Centralidades Locais

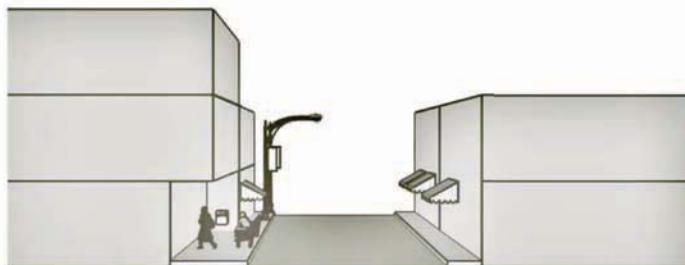
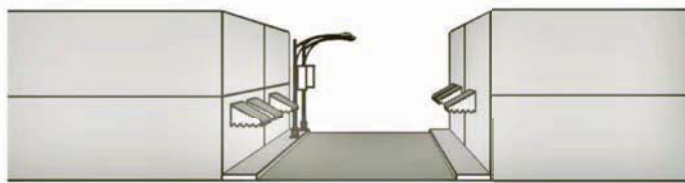
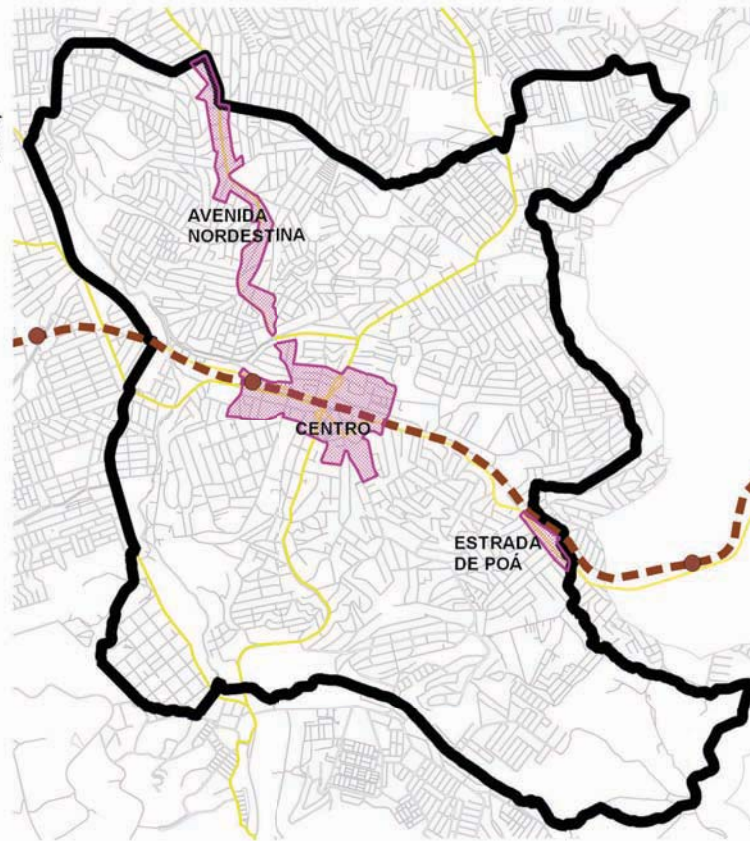
Subprefeitura Guaianases

Legenda

- Centralidade a qualificar
- Sistema viário estrutural
- Ferrovia
- Estações



Base Cartográfica: PMSP:
Mapa Digital da Cidade.
Projeção UTM/23S.
DATUM Horizontal SAD69.
Elaboração Própria.



Ampliação de calçadas, implantação de mobiliário urbano

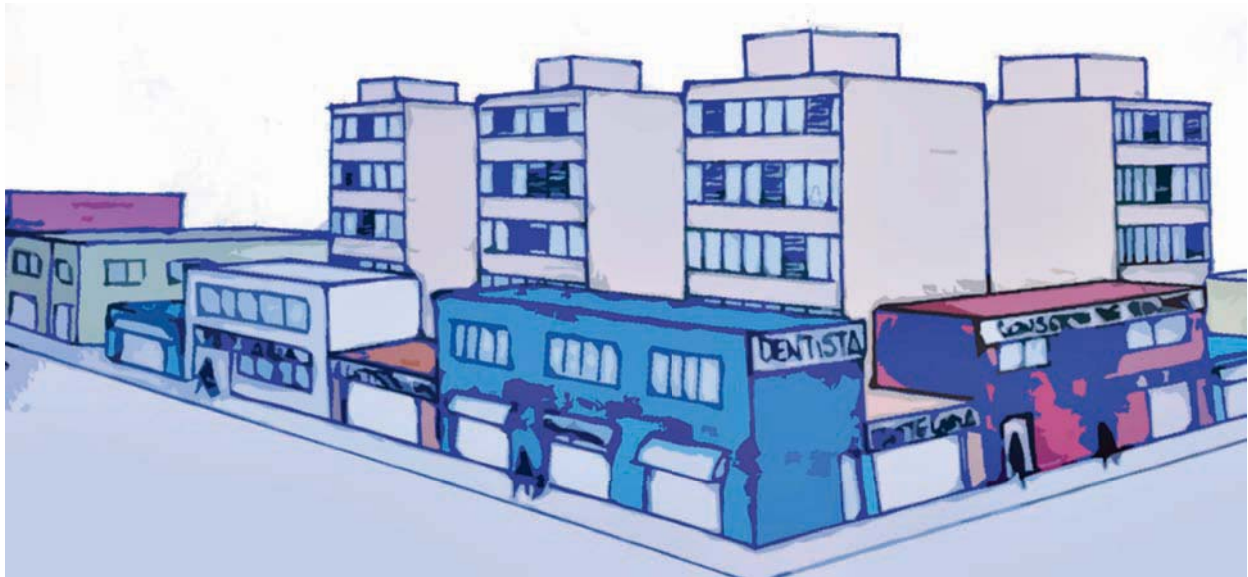


Imagem 17: Tipologias HIS e HMP com comércio e serviços no pavimento térreo. Fonte: Elaboração própria

4.5. HIS E HMP VERTICAIS

O direcionamento desse território para a habitação popular, tanto pelo Poder Público quanto mais recentemente pelo mercado imobiliário, vem criando uma morfologia avessa à construção de cidade: grandes áreas muradas, semelhantes a condomínios fechados, nas quais o único uso é habitacional, o que, como visto, é incompatível com a realidade local. Nesse sentido, são apresentadas diretrizes no sentido de permitir o fomento da atividade econômica local por meio da morfologia.

Sendo assim, para as novas habitações de interesse social e de mercado popular verticalizadas, se propõe que sejam previstas áreas para atividades comerciais ou de serviços no térreo e junto à calçada, permitindo que os moradores desses conjuntos habitacionais possam trabalhar, quando for o caso, desenvolvendo pequenos negócios ou atividade autônoma, assim como é feito pelos moradores em conjuntos horizontalizados. A contraparte seria a permissão de um maior coeficiente de aproveitamento, possibilitando construir um número de unida-

des habitacionais que viabilizasse o empreendimento e o aproveitamento do solo urbano, entretanto com uma limitação de gabarito de altura, evitando a criação de núcleos destoantes da tipologia morfológica local.

4.6. MORFOLOGIA INCREMENTAL OU HABITAÇÃO EVOLUTIVA ADAPTÁVEL

A morfologia incremental busca uma aproximação com as transformações pelas quais as famílias passam ao longo do tempo, sejam elas sociais ou econômicas, viabilizando a adaptação física ou de usos do espaço conforme as necessidades vão mudando.

Este tipo de situação é muito comum ou facilmente enxergado em territórios como o da Subprefeitura Guaianases, por exemplo, nos conjuntos habitacionais horizontais, ou unifamiliares, onde dificilmente se enxergam resquícios de unidade tipológica, posto que ao iniciar o processo de ocupação, cada morador vai adaptando a casa segundo suas necessidades: em dado momento abre-se um salão de cabeleireiros no térreo, noutro um dos filhos casa-se e se constrói um novo andar para a moradia da nova família, posteriormente encerra-se o trabalho no salão do térreo e utiliza-se o espaço como garagem de automóveis.

Dessa forma, a diretriz proposta é que o projeto das habitações, especialmente unifamiliares, preveja esse tipo de adaptação, extensão, flexibilidade, propiciando que ao longo do tempo os moradores possam por si mesmos modificar suas casas conforme suas necessidades sem que se perca a qualidade das construções. No contexto urbano, tal diretriz exige que se preveja uma diversidade de usos compatíveis com essas adaptações e uma ocupação incremental ao longo do tempo.

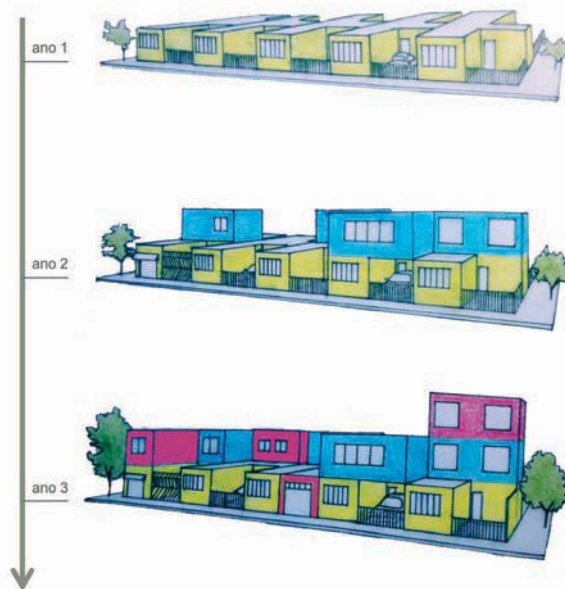


Imagem 18: Morfologia incremental ao longo do tempo. Fonte: Elaboração própria

NOTAS

01 A Operação Urbana Consorciada Rio Verde-Jacu foi regulamentada em 2004, em perímetro que abrangia territórios das Subprefeituras Itaquera, São Mateus e São Miguel Paulista, com o objetivo de impulsionar a atividade econômica da zona leste, apresentou medidas como a implantação de centros de formação profissional, incentivos fiscais e urbanísticos, complementação viária, no sentido de, entre outras coisas, criar um eixo industrial ao longo da Avenida Jacu-Pêssego e suas imediações.

02 A Teoria da Marginalidade foi desenvolvida, com base em pressupostos marxistas, como uma abordagem crítica mediante os fracassos da implantação de ações desenvolvimentistas na América Latina. BURNETT, 2013.

03 NUN, José. O futuro do emprego e a tese da massa marginal. In: Novos Estudos. São Paulo, CEBRAP 56: 43-62, mar 2000.

04 A discussão sobre o caráter funcional ou disfuncional da massa marginal dentro do sistema de acumulação capitalista é tratada por diversos autores, como Santos (1978) e Cardoso (1993), e diz respeito à sua capacidade ou incapacidade de gerar acumulação, no centro e/ou na periferia do sistema, por meio do rebaixamento dos salários, barateamento da mão-de-obra abundante. Este conceito associa-se ainda aos termos marxistas 'exército industrial de reserva' e 'superpopulação relativa'. BURNETT, 2013.

05 DE SOTO, Hernando. Economia subterrânea: uma análise da realidade peruana. Editora Globo: Rio de Janeiro, 1986.

06 O termo 'descentralização produtiva' é atribuído a PORTES, A.; CASTELLS, M.; BENTON, L. The informal economy. Studies in advanced and less developed countries. Johns Hopkins University: Baltimore, 1989. apud BURNETT, 2013.

07 SILVA, 2008, p. 17.

08 O termo 'padrão de urbanização periférico' é atribuído a BONDUKI, Nabil Georges. Habitação popular: contribuição para o estudo da evolução urbana de São Paulo. Rio de Janeiro. Zahar, 1983.

09 Pesquisa Origem e Destino. 2007. São Paulo, apud PMSP, 2016.

10 Censos Demográficos 1980, 1991, 2000 e 2010

11 Prefeitura Municipal de São Paulo – PMSP.

12 Considerando o aumento do número de setores censitários em 2010 na comparação com o ano 2000, o mapa foi produzido

com base nos setores censitários de 2000, por meio da soma dos correspondentes setores censitários de 2010.

13 Censo Demográfico 2010.

14 Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS, criado pela Fundação Seade no âmbito do Estado de São Paulo, classifica porções do território como regiões de maior ou menor vulnerabilidade social com base em variáveis ligadas à demografia e condições socioeconômicas.

15 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, varia entre 0 e 1 e compõe-se de indicadores relacionados à longevidade, educação e renda para apontar o desenvolvimento humano de determinada população – na esfera municipal.

16 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

17 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

18 Além da atividade passível de observação desenvolvida pelos imigrantes na região da Subprefeitura Guaianases, dados da Secretaria Municipal de Educação – SME de 2014 apresentavam o expressivo número de 110 alunos bolivianos matriculados na Diretoria Regional de Guaianases.

19 BAENINGER, R; SOUCHAUD, S. Características sociodemográficas e distribuição espacial dos imigrantes em São Paulo. In: Seminário Internacional Práticas e Políticas para Imigrantes Internacionais, 2007, São Paulo: Instituto Polis, 2007.

20 Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – Emplasa²¹ Unidade de Informação Territorializada – UIT, regiões assim delimitadas de acordo com perfis urbanos e funcionais predominantes pela Emplasa.

22 Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, base de dados socioeconômicos elaborada e utilizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego concernente a informações fornecidas por pessoas jurídicas e outros empregadores abarcados pelo mercado formal.

23 Pesquisa Origem e Destino – Pesquisa OD, realiza-se a cada 10 anos na Região Metropolitana de São Paulo: são coletadas informações sobre viagens que orientam os estudos do planejamento de transporte. Além dos dados relativos ao transporte, a Pesquisa OD apresenta, dentre outros, aspectos que dizem respeito a vínculos empregatícios e renda, o que abrange também as atividades econômicas informais, sendo este o motivo da utilização de uma pesquisa voltada aos deslocamentos neste estudo referente a desenvolvimento econômico local, dada a

escassez de informações sobre o mercado informal.

24 BAENINGER, R; SOUCHAUD, S. Características sociodemográficas e distribuição espacial dos imigrantes em São Paulo. In: Seminário Internacional Práticas e Políticas para Imigrantes Internacionais, 2007, São Paulo: Instituto Polis, 2007.

25 O Programa de Incentivo aos Prestadores de Serviço da Zona Leste foi antecedido pelo Programa de Incentivos Seletivos para a área leste do Município de São Paulo – Lei 13.833/2004, sendo que este último abrangia, além dos serviços, o comércio e as indústrias, e concedia incentivos maiores aos investidores, em contrapartida exigia um projeto de investimentos com finalidade de incremento da atividade econômica na região leste.

26 O coeficiente básico estabelecido para toda a cidade é igual a 1,0.

— BIBLIOGRAFIA

ABREU, Giselle Kristina Mendonça. Política urbana e desenvolvimento econômico: estratégias comuns e territórios produtivos na cidade de São Paulo. 2016. Memorial de Qualificação (Área de concentração: Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo, São Paulo.

BURNETT, Annahid. O debate sobre Dependência, Marginalidade e Informalidade: para uma perspectiva de abordagem sobre o fenômeno Sulanca. Em Debate, Florianópolis, n. 9, p. 140-161, jun. 2013. ISSN 1980-3532.

CAETANO, Daniel Amaro. Solução de habitação evolutiva/adaptável: proposta de sistema modular flexível. 2013. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Faculdade de Engenharia, Universidade da Beira Interior, Covilhã.

CASTILHO, Edimilson Peres. A praça dos trabalhadores de Guaianases. 2007. Dissertação (Mestrado em Histó-

ria) – Faculdade de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo.

COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO. Pesquisa Origem e Destino 2007. São Paulo.

EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO. Unidades de Informação Territorializadas. 2008. São Paulo.

GOOGLE STREETVIEW. Rua Prof. Alexandre Monat. 2011. Disponível em: <<https://www.google.com.br/maps/@-23.5418801,-46.4131709,3a,75y,358.86h,88.86t/data=!3m6!1e1!3m4!1s575RBnufeMQtR8byo-q36Rgl2e0!7i13312!8i6656?hl=pt-BR>> Acesso em: 16/11/2016

GOOGLE STREETVIEW. Rua Utaro Kanai. 2011. Disponível em: <<https://www.google.com.br/maps/@-23.566606,-46.3945167,3a,33.2y,39.48h,91.96t/data=!3m6!1e1!3m4!1sR3asLbs->

zybUOh-MwYeXTCgl!2e0!7i13312!8i6656?hl=pt-BR>
Acesso em: 27/06/2017

GOOGLE STREETVIEW. São Paulo. 2011. Disponível em: <https://www.google.com.br/maps/@-23.5375621,-46.4246225,3a,34.5y,28.59h,89.5t/data=!3m6!1e1!3m4!1s1eJ_C_Gk2BCodfiTdxYZKA!2e0!7i13312!8i6656?hl=pt-BR> Acesso em: 16/11/2016

HABISP. Habitação: definições. 2010. Disponível em: <<http://old.habisp.inf.br/habitacao>> Acesso em: 17/10/2016

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censos Demográficos 2000 e 2010. São Paulo.

LANGENBUCH, Juergen Richard. A estruturação da grande São Paulo: estudo de geografia urbana. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 1971.

LOPES, Rodrigo Herrero. Face Leste: revisitando a cidade. São Paulo: Mitra Diocesana São Miguel Paulista, 2011.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Relação Anual de Informações Sociais 2014. São Paulo.

NEVES, Sofia Laura Ornelas. A habitação evolutiva como meio de ligação do bairro à cidade: bairro do Baruncho, Odivelas. 2013. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Faculdade de Arquitetura, Universidade de Lisboa, Lisboa.

OLIVEIRA, Francisco. A economia brasileira: crítica à razão dualista. Estudos CEBRAP 2. São Paulo, pp. 3-82, out, 1972.

PRADO, Leandro Machado Avenir. Folha de São Paulo. Nação Guaianases: Novo Bairro Imigrante. 2015. Disponível em: <<http://temas.folha.uol.com.br/novo-bairro-imigrante/comercio/comercio-imigrante-transforma-avenida-nordestina-em-via-nigeriana.shtml>> Acesso em: 20/08/2016

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Guaianases. Cadernos das Subprefeituras – material de apoio para revisão participativa dos planos regionais das subprefeituras. São Paulo, 2016.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.833, de 27 de maio de 2004. Dispõe sobre a criação do Programa de Incentivos Seletivos para a área leste do Município de São Paulo, nos termos que especifica. Diário Oficial da cidade de São Paulo.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 15.931, de 20 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a criação do Programa de Incentivos Fiscais para prestadores de serviços em região da Zona Leste do Município de São Paulo, nos termos que especifica. Diário Oficial da cidade de São Paulo.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Diário Oficial da cidade de São Paulo.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE). Diário Oficial da cidade de São Paulo.

SILVA, Carlos Freire da. Trabalho informal e redes de subcontratação: dinâmicas urbanas da indústria de confecções em São Paulo. 2008. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SUBPREFEITURA DE ITAQUERA

(DES)ARTICULAÇÕES ENTRE O
PLANEJAMENTO ECONÔMICO
METROPOLITANO E O
DESENVOLVIMENTO
SOCIOTERRITORIAL LOCAL

ISADORA FERNANDES
BORGES DE OLIVEIRA

ISADORA FERNANDES BORGES DE OLIVEIRA

Arquiteta e Urbanista pela Universidade Estadual de Londrina (UEL) e Pós-graduada pelo Programa de Residência em Gestão e Planejamento Urbano da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de São Paulo (FAUUSP) atualmente é graduanda da carreira de Ciências Sociais na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP).

ORIENTADORA
PROF.^a DR.^a. MARIA BEATRIZ CRUZ RUFINO

RESUMO

O processo mundial de globalização e reestruturação produtiva iniciados em 1970 vêm pautando transformações na lógica de estruturação da metrópole e macrometrópole paulista. A Região Metropolitana de São Paulo, antes conduzida principalmente pelo setor industrial, passa a reestruturar a produção e o espaço incorporando novos agentes, com destaque para o setor imobiliário e serviços na era da financeirização. O planejamento econômico, valendo-se das escalas metropolitana e macrometropolitana na qual as relações se estabelecem, começa a pautar a política urbana municipal sob a égide do pacto federativo nacional. Em São Paulo, a Subprefeitura de Itaquera será nosso objeto empírico a fim de discutir as articulações entre o desenvolvimento econômico municipal e metropolitano e o desenvolvimento socioterritorial local. O discurso do projeto urbano estratégico e os incentivos à ação do mercado surgem como âncora de um processo de desenvolvimento econômico e socioterritorial possível para o local, ganhando legitimidade em um território historicamente marcado pela precariedade urbana. Neste contexto, por meio da

análise do planejamento urbano e das transformações territoriais vistas na Subprefeitura, o texto expõe as contradições e (des)articulações entre planejamento econômico e desenvolvimento local, refletindo como estas propostas se relacionam com as condições concretas de desenvolvimento socioterritorial da área.

PALAVRAS CHAVE

PLANEJAMENTO ECONÔMICO E TERRITORIAL, DESENVOLVIMENTO SOCIOTERRITORIAL, ITAQUERA.

INTRODUÇÃO

O trabalho aqui desenvolvido é fruto da experiência de revisão do Plano Regional Estratégico da Subprefeitura de Itaquera, realizado em 2015-2016, sob coordenação do Departamento de Urbanismo (DEURB) da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) da Prefeitura de São Paulo. Produto final do Programa de Residência em Gestão e Planejamento Urbano da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), as páginas seguintes expõem algumas reflexões desta vivência, onde a dimensão local claramente se choca com proposições municipais e metropolitanas no âmbito do planejamento econômico e territorial.

Historicamente, o território de Itaquera e grande parte da Zona Leste de São Paulo assumiram, em seu processo de ocupação e consolidação urbana, o papel de distritos-dormitório frente a capital paulista, subsidiando as dinâmicas da produção industrial capitalista, configurando-se como um vasto território residencial da classe trabalhadora de menor poder aquisitivo, servindo de abrigo aos trabalhadores das regiões mais centrais da cidade.

Contudo, as mudanças advindas do processo mundial de globalização e reestruturação produtiva que tem início na década de 1970 - onde segundo Harvey (2014) o espaço urbano e a propriedade privada se reforçam como fronteira de acumulação do capital - começam a transformar a lógica de estruturação da metrópole. A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), antes pautada principalmente pelo setor industrial, passa a reestruturar sua produção e o espaço incorporando novos agentes, com destaque para o setor imobiliário e de serviços na era da financeirização.

Submetido às transformações da conjuntura mundial, o setor industrial sofre mudanças estruturais, de caráter endógeno e exógeno, que alteram suas relações de produção com o espaço. Quando olhamos para os fatores endógenos, relacionados aos processos de produção, o avanço e barateamento da tecnologia e das comunicações possibilitam novas configurações nas plantas industriais. Com elevado grau de automação e consequentemente diminuição de mão de obra, menores e com maior poder de fragmentação e desconcentração

no espaço, as indústrias começam a se reconfigurar física e espacialmente na cidade.

Sob as transformações exógenas, percebemos o reforço de ampliação da escala de organização do setor, onde, a partir dos anos 1990, com a ampliação da rede de infraestruturas no espaço macrometropolitano¹ em um raio aproximado de 200 quilômetros ao redor da capital, houve um processo de desconcentração produtiva e populacional da RMSP. Segundo Aparício, Bessa e Gaspar (2015), estes fatos apontam uma profunda reestruturação econômica, reconfigurada majoritariamente no entorno de São Paulo e seus limites metropolitanos originários, constituindo-se uma nova espacialidade urbana, vinculada à disseminação das tecnologias de informação e comunicação, bem como à hegemonia do capital financeiro e suas interações com o capital imobiliário.

Cabe pontuar que, apesar das empresas se deslocarem para municípios mais distantes da metrópole, as mesmas continuam valendo-se das condições privilegiadas de infraestrutura da capital (que abriga a sede administrativa de muitas destas empresas), e que não perdeu importância econômica dentro do estado neste período, devido ao desenvolvimento de grande complexidade do setor de serviços (APARÍCIO, BESSA E GASPAR, 2015). Corroborando esta análise da conjuntura econômico-produtiva, Meyer, Grostein e Biderman colocam uma consideração relevante:

“é também importante não perder de vista estas observações acerca da permanência ou ruptura, cruciais para a análise e para o projeto de intervenção no território metropolitano. Assim, acreditamos que poderia tornar-se uma banalização despropositada do atual processo avaliá-lo a partir de variáveis que remetem à permanência ou à substituição da tradicional atividade industrial pela atividade terciária. O que está em jogo é algo bem mais complexo: o aprofundamento e ampliação das atribuições da metrópole no interior da nova etapa produtiva do capitalismo.” (MEYER, GROSTEIN E BIDERMANN, 2013, p. 12).

Na esfera municipal, por um lado, associado ao processo de consolidação desta periferia e da constante luta pela superação da precariedade urbana, e por outro, inserido dentro desta lógica de reestruturação econômica global, surge então o discurso estratégico de desenvolvimento econômico metropolitano como âncora de um processo de desenvolvimento econômico e socioterritorial possível para o local.

Valendo-se de estratégias de incentivo ao mercado imobiliário, um ano após a aprovação do Estatuto da Cidade (2001), o PDE coloca a proposta de transformação urbana como possibilidade de desenvolvimento local através de estímulos e incentivos construtivos e financeiros, subordinada à adesão e ação do mercado. Estas ações e proposições territoriais recentes, no entanto, além de desconsiderarem os desdobramentos intrínsecos às propostas de transformações colocadas ao local, criando novos espaços de segregação e exclusão social e exacerbando suas contradições, não apresentam resultados efetivos, principalmente quando comparados ao ciclo de investimentos públicos que acabou por promover um rápido e intenso processo de transformação urbana nesta porção do território.

Neste contexto, nosso objetivo principal é discutir quais são as articulações entre o desenvolvimento econômico municipal e metropolitano e o desenvolvimento socioterritorial local, considerando um olhar sob os processos reais de produção do espaço e as ações sobre ele, por meio da análise do planejamento urbano e das transformações territoriais vistas na Subprefeitura de Itaquera no século XXI. Para esta reflexão pretende-se também (i) analisar as estratégias de intervenção adotadas no planejamento urbano, através dos marcos regulatórios municipais, e seus reflexos territoriais, (ii) compreender, dentro das três escalas que circunscrevem o trabalho, as relações entre as propostas de desenvolvimento econômico municipal e metropolitano e o processo de desenvolvimento urbano local e (iii) refletir como estas propostas de desenvolvimento econômico relacionam-se com as condições concretas de desenvolvimento sócio-territorial da área em tela.

A região de Itaquera nos apresenta uma particularidade relevante ao debate, sendo um território historicamente consolidado sob condições precárias de urbanização. Sob este aspecto, o problema central aqui desenvolvido consiste no descompasso histórico entre o processo de urbanização precária e as propostas de planejamento econômico pensadas na escala metropolitana, apresentando poucas articulações e estratégias para o desenvolvimento local.

Como estratégia metodológica o trabalho lançou mão de pesquisas teórico-bibliográficas, a fim de compreender brevemente o embate teórico que envolve a reestruturação produtiva e as transformações da ordem capitalista a partir de 1970, suas relações com a região metropolitana e o município de São Paulo e suas interfaces com a Subprefeitura de Itaquera, realizando também uma recuperação histórica da conformação deste território e a análise de suas dinâmicas atuais. A partir destes entendimentos, o estudo de documentos primários (leis municipais) foi essencial à compreensão das estratégias adotadas pela Prefeitura a fim de promover o desenvolvimento econômico da região. Realizou-se um levantamento de dados que pudesse, de certa forma, caracterizar o território hoje existente, juntamente com visitas de campo e duas entrevistas. Com visões e interpretações distintas do planejamento econômico e territorial que pudessem subsidiar as discussões acerca das estratégias adotadas pelo Estado para a transformação do território de Itaquera, os entrevistados foram Vagner Bessa, Gerente de Indicadores Econômicos da Fundação Seade/SP e o Secretário de Desenvolvimento Urbano de São Paulo (gestão 2013-2016), o arquiteto Fernando de Mello Franco.

Para apresentar o problema central o estudo foi dividido em quatro partes, além da presente introdução. A primeira seção abrange um resgate histórico da formação urbana da Subprefeitura de Itaquera, compreendendo seu papel nas dinâmicas municipais e metropolitanas no século XX. A segunda parte analisa, através do quadro normativo municipal, quais são as propostas colocadas para a região no século XXI, com a aprovação do Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002, o Programa de

Desenvolvimento Econômico da Zona Leste (PRODEL) e a Operação Urbana Consorciada Rio Verde-Jacu (OU-CRVJ), evidenciando novas operações do Estado neste território. A terceira seção busca compreender, a partir deste planejamento, quais são os impactos e transformações territoriais, observando a produção real deste espaço e suas contradições com o campo do planejamento econômico-territorial e urbano. Por fim, a quarta parte tece considerações finais procurando sistematizar e correlacionar as diferentes dimensões apresentadas nas seções anteriores.

SUBPREFEITURA DE ITAQUERA

DO PADRÃO PERIFÉRICO DE URBANIZAÇÃO² ÀS NOVAS DINÂMICAS ECONÔMICAS?

A dezessete quilômetros do centro da cidade³, a Subprefeitura de Itaquera está situada na porção central do extremo leste do município, no que se convencionou chamar de anel periférico da cidade, apresentando características socioeconômicas semelhantes às subprefeituras situadas na periferia urbana da capital, caracterizadas pelo grande contingente populacional de baixa renda e poucas atividades econômicas.

Inserida na Macroregional Leste 2 do Município de São Paulo (MSP) faz divisa com as subprefeituras de Aricanduva e Penha, pertencentes a Macroregional Leste 1 e com outras cinco subprefeituras da Macroregional Leste 2, sendo elas: Ermelino Matarazzo, São Miguel Paulista,

Guaianases, Cidade Tiradentes e São Mateus. É composta por quatro distritos administrativos: Cidade Líder, Itaquera, Parque do Carmo e José Bonifácio, que somados representam uma área de 54,3 quilômetros quadrados, correspondendo a 3,6% da área total municipal, enquanto abriga cerca de 520 mil habitantes⁴, o que corresponde a 4,7% da população da cidade.

1.1. DA CHEGADA DA FERROVIA À RÁPIDA ASCENSÃO POPULACIONAL E A CONSOLIDAÇÃO DO PADRÃO PERIFÉRICO DE URBANIZAÇÃO

Os primórdios da ocupação da Subprefeitura de Itaquera figuram como um antigo local de abastecimento dos índios e posteriormente de pouso dos bandeirantes que

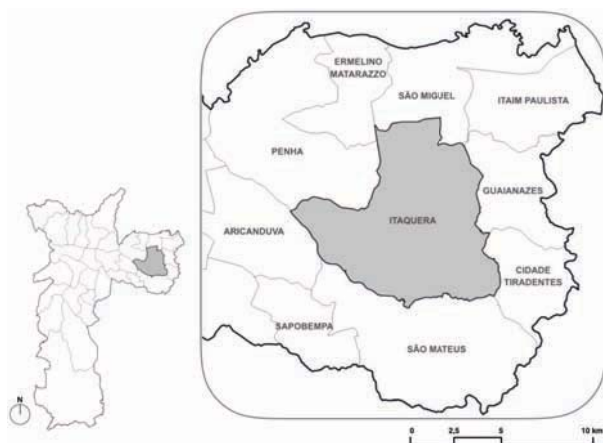


IMAGEM 01 - O Município de São Paulo e a Subprefeitura de Itaquera. Base cartográfica: Mapa Digital da Cidade, PMSP, 2004. Projeção: UTM/23S. DATUM Horizontal SAD. Elaboração: Isadora Borges

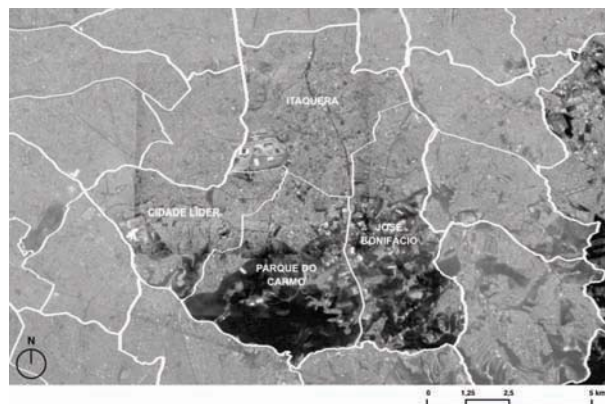


IMAGEM 02 - A subprefeitura de Itaquera e seus distritos. Base cartográfica: Mapa Digital da Cidade, PMSP, 2004. Google Earth 2016. Projeção: UTM/23S. DATUM Horizontal SAD. Elaboração: Isadora Borges

Unidades Territoriais	1950	1960	1970
Artur Alvim	16.549	35.396	68.637
Cidade Líder	7.254	15.064	38.420
Itaquera	5.070	15.245	63.070
José Bonifácio	1.188	2.706	11.313
Parque do Carmo	1.733	3.949	15.511
Município de São Paulo	2.151.313	3.667.899	5.924.615

IMAGEM 03 - População por Distritos de Itaquera 1950-1970 Fonte: Dados do IBGE - Censos 1950, 1960 e 1970. Sinopses Preliminares dos Censos Demográficos de 1950 e 1960. SMDU/Dipro - Retroestimativas e Recomposição dos Distritos para os anos 1950, 1960 e 1970. Disponível em <http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/7_populacao_recenseada_1950_10491.html>. Acesso em: 14 de outubro de 2016. Elaboração: Isadora Borges

circulavam pelos caminhos entre São Paulo, o Vale do Paraíba, Minas Gerais e o Rio de Janeiro, indo em busca do apresamento de escravos ou a procura do ouro. Durante o período colonial, o crescimento de São Paulo é extremamente lento, porém, a partir da segunda metade do século XIX, com a transformação socioeconômica paulistana com o advento do café e o posterior processo de industrialização, novas dinâmicas se estabelecem na cidade, e com elas, novas interações espaciais que irão contextualizar a história da evolução urbana no município paulista.

A implantação da infraestrutura do sistema ferroviário a partir de 1867, com a inauguração da São Paulo Railway, ligando o porto de Santos a Jundiaí, apresentava um caráter eminentemente econômico, voltado sobretudo, para o transporte de cargas, admitindo características de serviço público décadas depois, sendo o mais importante meio de transporte de passageiros para os municípios e bairros mais afastados. Ainda que de maneira incipiente na época, a ferrovia inicia a organização dos arredores industriais e da habitação suburbana que irão caracterizar os anos seguintes da dinâmica metropolitana de São Paulo.

Na década de 1870, a inauguração da Estrada de Ferro do Norte - posteriormente conhecida como Estrada de Ferro Central do Brasil - conectando São Paulo ao Rio de Janeiro se instala na região de Itaquera e assume um papel importante na estruturação do aglomerado urbano local. A polaridade urbana criada em torno da estação de trem forma ali um embrião de cidade, vindo a caracterizar aquilo que Langenbuch (1971) classificou como “povoado-estação”, embrião do “subúrbio-estação”, formado mais tarde. Segundo Azevedo (1958, p. 129 e 176 apud Ramalho, 2013, p. 63) no período entre 1915 e 1940, as ferrovias se constituíram nos “grandes eixos de desenvolvimento suburbano” da metrópole. Até a metade do século XX, Itaquera era descrita como um bairro que contava com núcleos de formação mais recente e também com vazios urbanos e áreas rurais remanescentes, resultando em uma distribuição de população desigual. Mesmo em partes mais antigas do bairro a estrutura urbana era deficiente.

Nos anos 1940-1950, a capital ingressa em um processo de crescimento urbano acelerado, que intensificou as atividades e uso do solo em detrimento de áreas rurais. Este intenso processo de urbanização veio acompanhado de uma grande demanda por moradias, acentuando a especulação imobiliária e incidindo principalmente nas áreas mais centrais da cidade. A partir de 1940, São Paulo apresenta então dois processos que comandaram a expansão e marcaram profundamente sua estruturação urbana: a produção dos loteamentos periféricos (por vezes irregulares e clandestinos) e a maciça construção de moradias por autoconstrução.

Quando se analisa os dados censitários da região, presume-se que a cultura rural de Itaquera passou a sofrer crescente pressão desde a década de 1950, acompanhando o processo de crescimento acelerado do município. A grande quantidade de áreas livres, a chegada da energia elétrica, a implantação das linhas de ônibus e a expansão do sistema ferroviário levaram ao uso e apropriação do espaço urbano de Itaquera para fins lucrativos, corroborando com este processo e reproduzindo as características e tipologias construtivas do padrão periférico de urbanização já descrito por Bonduki (1983).

Na virada da década de 1960-1970, alguns investimentos públicos em infraestrutura urbana, parte instalados e parte planejados, estruturaram a lógica e o crescimento da Zona Leste, sendo eles: a construção da Av. Radial Leste, a canalização do Córrego Aricanduva, a mudança no plano original do traçado do metro (extensão do Tatuapé a Itaquera) e alguns investimentos da SABESP. Esta “onda” de investimentos foi decorrência das diretrizes do Plano Urbanístico Básico (PUB), que privilegiava as linhas leste-oeste para povoamento. O PUB, assim como o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI) defendia uma estrutura descentralizada, propondo a formação de três centros subregionais – Itaquera, Santo Amaro e Parelheiros. A intenção, segundo o documento, era propiciar a descentralização do “emprego terciário e atender às áreas excessivamente distantes do centro principal” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 1969, p. 88 apud RAMALHO, 2013, p. 71).

O plano recomendava que cada subcentro regional oferecesse 100 mil empregos, atendendo uma população entre 1 e 2,5 milhões de habitantes e abrigando atividades que na época eram exclusivas da região central. A preocupação com o transporte e o desenvolvimento Leste-Oeste levou os formuladores do PUB a recomendar a implantação de uma linha de metro que ligasse Itaquera ao Brás na faixa de domínio da Central do Brasil com extensão até o bairro da Lapa, na Zona Oeste de São Paulo (RAMALHOSO, 2013), o que só veio a acontecer em 1988. Em relação a Itaquera, o PUB apontava que o baixo desenvolvimento da região exigia a expropriação de algumas áreas e sua utilização mediante a elaboração de projetos detalhados.

O PUB foi rejeitado e arquivado na gestão de Paulo Maluf, sucessor de Faria Lima na prefeitura de São Paulo, porém algumas idéias contidas no documento foram resgatadas nas gestões subsequentes, apresentando grande influência nas proposições do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), aprovado em 1971 pela Lei nº 7.688 e do Zoneamento aprovado em 1972 (Lei nº 7.805/72). Ao observarmos a subprefeitura, podemos dizer que o lugar concretizou ao menos duas propostas previstas pelo plano: (i) o adensamento populacional, impulsionado pela construção em grande escala dos conjuntos habitacionais da COHAB (que veremos na sequência) e a (ii) implantação do metrô. O desenvolvimento de atividades que oferecessem maior número de empregos e serviços e exercessem certa centralidade expressiva chegou a ser objeto de estudos específicos, porém a concretização dos projetos e construção de infraestruturas ficou muito aquém do previsto e do necessário para de fato transformar a característica de bairro dormitório que prevalece na região. Este impasse se perpetuou no tempo e até hoje é uma das principais discussões da subprefeitura, colocando em evidência uma série de contradições que este trabalho procurará apontar.

Em 1972, a Câmara de São Paulo aprova a primeira lei de zoneamento da cidade, que dispõe sobre o uso e ocupação do solo no município (Lei nº 7.805/72), submetida pelo executivo com base nos conceitos do PUB/

PDDI (estrutura viária em malha, contenção do crescimento) e nos estudos de uso e ocupação do solo já desenvolvidos pela prefeitura. Assumindo a premissa de contenção do crescimento - “São Paulo tem que parar”⁵- a proposta adota a Zona 2 - Uso Predominantemente Residencial de Densidade Demográfica Baixa, como pano de fundo geral da cidade, apresentando grande protagonismo nas regiões periféricas.

A forma genérica com que zoneamento tratou à periferia paulistana, em evidente desrespeito às tendências existentes (FELDMAN, 1996), adotando predominantemente uma única zona que permitia vasta gama de atividades e padrões de ocupação distantes da realidade desta periferia, consolidada sob o padrão periférico de urbanização com anuência estatal, exacerba o “desca-so” e falta de interesse do poder público frente estes territórios, que assumiram papel marginal no planejamento urbano no século XX e que, portanto, evidencia uma compreensão fundamental da consolidação desta área a fim de esclarecer e questionar as estratégias municipais de política urbana adotadas para esta porção territorial a partir de 2002.

Em Itaquera, uma pequena Zona Industrial (Z6) é demarcada, ficando o restante do território demarcado predominantemente por Z2, com poucas áreas demarcadas como Zona de Uso Predominantemente Residencial de Densidade Demográfica Média (Z3) e quantidade relativa de Zonas de Usos Especiais (Z8) nas áreas pertencentes ao que é hoje a COHAB I - Artur Alvim e o Polo Institucional de Itaquera, além de incorporar o perímetro da APA do Carmo e a área da Colônia/Gleba do Pêssego. Segundo o site da SEMPLA, que apresenta as características das Zonas de Uso colocadas pelo Zoneamento de 1972:

“Estas zonas se caracterizam, algumas por abrigarem usos institucionais especiais (como, por exemplo, o Aeroporto), outras por se encontrarem total ou parcialmente não ocupadas, ou ainda por estarem submetidas a particular processo de transformação. Constituem um “estoque estratégico” de áreas do Município, exigindo

portanto, um tratamento especial sob uma visão de conjunto do processo de desenvolvimento urbano”. (SECRETARIA MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 1972, Disponível em: <<http://www.prodiam.sp.gov.br/sempla/zone.htm>>. Acesso em: 27 de set. de 2016).

Estabelecida pela Lei nº 8.001/1973, a Z7 foi definida como zona estritamente industrial, sendo delimitada territorialmente apenas em 1981 (Lei nº 9.300), assumindo características de zona predominantemente industrial, com índices urbanísticos diferentes da Z6. Das duas áreas instituídas no município, uma corresponde a Z7-001 - Pólo Econômico de Itaquera, que com poucas alterações, persiste até hoje na legislação municipal, porém, apresentando grandes áreas ainda subutilizadas.

1.2. AS COHAB'S E A (NÃO) PRODUÇÃO DE CIDADE PELO PODER PÚBLICO

A precariedade e carência de moradias no país na segunda metade do século XX levaram o então governo ditatorial a criar o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH) que foram grandes protagonistas da política urbana no país nos anos seguintes. Na esfera municipal, a criação das COHAB's procurou traduzir esta política habitacional, sendo a companhia responsável pela confecção e execução dos projetos de habitação, com recursos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) mediados pelo BNH. Devido a valorização imobiliária dos terrenos mais centrais que se disseminava pelo país e a consolidação de grandes bancos de terras, a política habitacional do BNH concentrou-se nas periferias das metrópoles, sob uma nova tipologia que veio a integrar a paisagem: os conjuntos habitacionais.

Em São Paulo, a ocupação periférica dos loteamentos populares e a precariedade destes assentamentos já se fazia realidade, quando, em 1970, a COHAB e a CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano) começam a adquirir terras na região de Itaquera. A produção pública de moradias na Zona Leste da capital

entregou cerca de 116 mil unidades habitacionais, onde residiam mais de 450 mil habitantes em 1999, totalizando 15km² de área urbanizada pelo poder público, o que segundo Meyer, Grostein e Biderman (2013), exerceu influência decisiva nas dinâmicas de ocupação do território devido a concentração periférica e a escala dos empreendimentos. Ainda segundo os autores, é importante destacar que mesmo a produção pública dos conjuntos habitacionais, não alterou o quadro de precariedades da região, consolidada sob:

“uma urbanização extensiva e precária, resultante da conjugação negativa de três procedimentos da gestão pública: a convivência com a abertura de loteamentos irregulares, a construção de imensos conjuntos habitacionais desconectados da estrutura urbana e a falta de uma política de desenvolvimento urbano que estimulasse concomitantemente a instalação de atividades geradoras de emprego e renda.” (MEYER, GROSTEIN E BIDERMAN, 2013, p.42).

A participação do poder público na conformação destes espaços de exclusão socioterritorial foi decisiva, não priorizando a implementação de infraestruturas na área em detrimento de regiões mais centrais da cidade, ao mesmo tempo em que fechou os olhos à clandestinidade e irregularidade no parcelamento do solo. Avaliando o espaço produzido, percebemos que este território foi “designado” como local dormitório da população trabalhadora de baixa renda, possibilitando a exploração salarial da mão de obra, principalmente fabril, onde as periferias metropolitanas se consolidaram como o local dos pobres no Brasil.

1.3. NOVAS DINÂMICAS NA ZONA LESTE A PARTIR DOS ANOS 1990

Os programas de saneamento oferecidos pelo governo federal para estimular as obras de saneamento básico, como meta do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) através do BNH acabaram por facilitar também a implantação de sistemas viários. Primeiro pela garantia

das verbas, segundo pelos impactos de curto prazo, que demandavam volumes menores de desapropriações, sendo menos onerosas, e em terceiro, a necessidade de menos obras de arte, por situarem-se em tecidos menos consolidados da cidade, as avenidas de fundo de vale foram implantadas por todo o município, implementando novas dinâmicas na estruturação da Zona Leste. Estas obras viárias, desde os anos 1980, foram uma prática urbanística recorrente, porém não tiveram origem em um plano viário de conjunto, sendo implementadas de acordo com a lógica conduzida pelas obras de saneamento.

No sentido norte-sul, o sistema viário estrutural da região até 1990 era praticamente inexistente. As conexões viárias se davam majoritariamente no sentido leste-oeste, reforçando sua característica como região-dormitório, se comunicando com a área central através da linha férrea e das avenidas marginais do Rio Tietê, Radial Leste e Celso Garcia. Os empregos se concentravam no centro e em regiões que normalmente só podiam ser acessadas a partir dele (BORGHETTI e ZMITROWICZ, 2009).

A construção da Avenida Jacu Pêssego surge então com a proposta de conectar o extremo leste com a cidade de Guarulhos e o ABCD, onde na época se concentravam as atividades industriais. Segundo Borghetti e Zmitrowicz (2009), uma via que permitisse uma boa fluidez de tráfego no sentido norte-sul possibilitaria não só o deslocamento direto da população a estes locais onde existiam empregos, como também o desenvolvimento de áreas produtivas na própria zona leste. Essa via garantiria transporte rápido e fácil ao porto de Santos, ao aeroporto de Guarulhos e a possibilidade de interligação com outras rodovias, como a Ayrton Senna, Dutra e as marginais do Tietê. Embora previsto no zoneamento um distrito industrial na região, as idéias pouco saíram do papel. As obras da Avenida Jacu Pêssego só foram entregues em 1996, e as conexões imaginadas, situadas fora do município de São Paulo foram implantadas apenas nos anos 2000 devido a dificuldades de entrosamento com as outras prefeituras e com o Governo do Estado.

Ainda apresentando as condições históricas de transporte e mobilidade que foram decisivas para a conformação do território de Itaquera, é apenas em 1988 que o metro chega à região, com a inauguração da estação Corinthians-Itaquera, a última do lado leste da linha 3-Vermelha do Metro, que realizando a conexão entre o centro e a zona leste da capital paulista vêm se mantendo entre as mais movimentadas de toda a rede metropolitana de São Paulo. Estas transformações, tanto na malha viária quanto no sistema de transporte público, ainda que de maneira pouco expressiva, distante das grandes demandas apresentadas no local, ajudaram a desencadear transformações relevantes nos padrões de uso e ocupação do solo nos períodos seguintes, que se desdobraram a partir das novas acessibilidades proporcionadas.

Em virtude destes investimentos, novos passos foram dados pela iniciativa privada e pelo mercado imobiliário, que passaram a admitir interesse nesta área periférica. A produção habitacional privada para segmentos de média e baixa renda começaram a surgir e a transformar aos poucos a paisagem. A Faculdade Castelo Branco, situada na área desde a década de 1970, transformou-se em universidade em 1989, passando a usar a denominação Unicastelo. Dois anos depois, o Shopping Aricanduva é instalado no distrito de Cidade Líder, desenvolvendo uma nova frente de expansão do grande comércio varejista. Tendo em vista a visão de Yvone Mautner a respeito do caráter dinâmico e mutante da periferia como fronteira de expansão do capital, Raquel Rolnik e Heitor Frúgoli Jr. (2001) apontam que:

“a instalação desse shopping poderia vir a representar, por assim dizer, uma quarta etapa de desenvolvimento dessa área periférica, com uma temporalidade mais rápida, relativa à chegada de grandes equipamentos de consumo, após a inicial construção de casas em lotes clandestinos, a regularização da área e a instalação de equipamentos urbanos e a chegada dos primeiros equipamentos de consumo e produção” (MAUTNER, 1999, p. 254-257 apud ROLNIK E FRÚGOLI, 2001, p. 53).

O complexo do Shopping Aricanduva trouxe consigo uma grande concentração de comércios e serviços de grande porte, incluindo dois hipermercados (Extra e WalMart), um atacadista (Makro), o AutoShopping (especializado em automóveis) e o Interlar (especializado em decoração). Em 1992, o Sesc (Serviço Social do Comércio) inaugurou uma unidade de 350 mil metros quadrados ao lado do Parque do Carmo e em 1999, a entidade mantenedora do Hospital Santa Marcelina, instalado no bairro na década de 1960, criou a unidade Itaquera da Faculdade Santa Marcelina.

Todavia, estes investimentos públicos e privados não deram conta de reverter o quadro de precariedades regional. Equipamentos para serviços de saúde, educação, lazer e cultura não receberam prioridade de implantação neste território, coibindo sua qualificação e reforçando as precariedades existentes. O quadro aqui apresentado indica um processo de transformação em curso na Subprefeitura de Itaquera, marcando um novo momento do processo de ocupação urbana da região, que será de certa forma corroborado pelo poder público no planejamento municipal no século XXI.

O PLANEJAMENTO ECONÔMICO E URBANO NO SÉCULO XXI

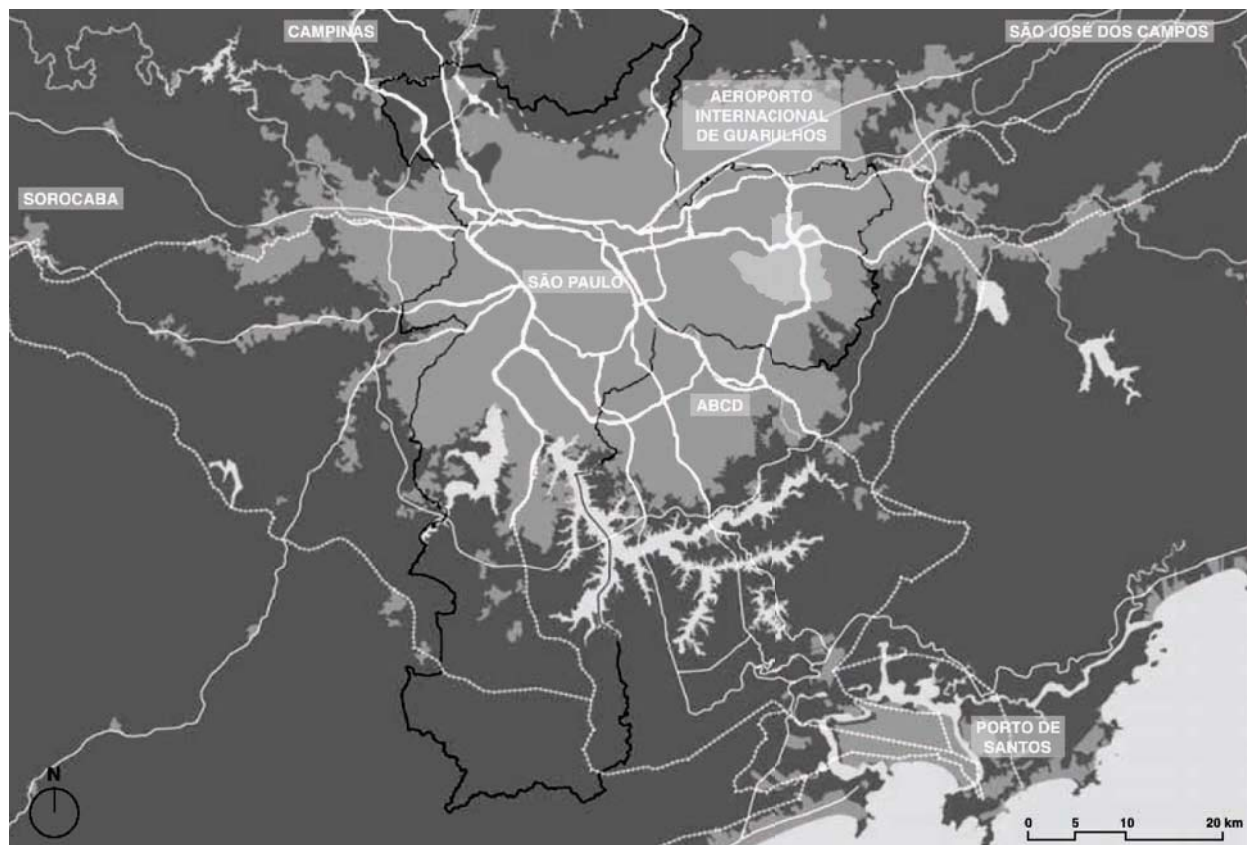
NOVAS PROPOSTAS PARA A ZONA LESTE DE SÃO PAULO

A partir do histórico do processo de consolidação urbana da Subprefeitura de Itaquera, inserida no processo de construção da periferia paulistana - e metropolitana - dentro da lógica de um grande projeto de solidificação do capital, duas visões de futuro distintas emergem na percepção deste território. A primeira, segundo Negrelos (2005), ressalta a necessidade de reconversão do adensamento periférico baseado na urbanização precária, construção de grandes conjuntos habitacionais de baixa renda implementados pelo Estado, ocupações de moradias precárias em áreas ambientalmente protegidas e a constituição do modelo de ocupação baseado na casa própria e autoconstrução. O segundo olhar, pode-se dizer, que se deve muito menos ao processo de reversão da exclusão socioterritorial e muito mais à um aprofundamento

das possibilidades de maior acumulação de capital ao liberar “fluxos” e acessos entre os dois maiores equipamentos logísticos de transporte de cargas e mercadorias do país - o aeroporto internacional de Guarulhos e o porto de Santos - que associado ao processo de reestruturação produtiva, aponta um claro interesse de caráter econômico-territorial na região.

Admitindo como referência os processos reais de produção deste espaço, é importante ampliarmos a escala de análise, buscando compreender as diferentes dinâmicas que articulam este território, e, como as mesmas se reproduzem na escala municipal e local. Retomando a perspectiva econômica metropolitana exposta no parágrafo anterior, percebemos claramente a articulação metropolitana - e porque não, macrometropolitana - a qual se insere, em termos geográficos, a porção leste do município de São Paulo. Deste ponto

IMAGEM 04 - Subprefeitura de Itaquera e as articulações metropolitanas e macrometropolitanas . Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Base cartográfica: Mapa Digital da Cidade, PMSP, 2004 Projeção: UTM/23S. DATUM Horizontal SAD. Elaboração: Isadora Borges



de vista, surge então, o discurso de articulação metropolitana na calçada no desenvolvimento econômico, porém menos-prezada do ponto de vista urbano, inclusive na Constituição Federal de 1988, que fortaleceu as instâncias municipais como ente responsável pelas ações no âmbito do planejamento urbano.

Inserida na dinâmica do pacto federativo nacional, a perspectiva econômica se utiliza da escala metropolitana na qual as relações se estabelecem, para pautar determinadas obras e ações dentro da escala municipal, colocando-as como primordiais à estrutura urbana, impondo uma lógica de ação territorial à municipalidade no âmbito do planejamento e desenvolvimento urbano, sem que tenham sido superadas as precariedades históricas na escala local. Deste fato, podemos identificar a contradição e o desafio da política urbana, que consiste na articulação entre desenvolvimento econômico e socioterritorial e instâncias federativas, onde o conjunto de elementos de regulação e normativa no campo urbanístico é municipal, o campo econômico-territorial situa-se sob a égide das instâncias estadual e federal, e os fenômenos per se se apresentam metropolitanos e até mesmo macrometropolitanos.

Analisando a porção leste da RMSP sob a ótica dos Grandes Projetos Urbanos (Operação Urbana Consorciada Rio Verde-Jacu, Eixo do Tamanduatehy e ampliação do aeroporto internacional de Guarulhos), Negrelos (2005) discorre sobre o projeto estratégico que emerge da escala metropolitana, porém que busca viabilidade e legitimação dentro da lógica municipal sob os mais variados discursos. A autora afirma, que “juntos constituem um projeto só, formulado em espaços diferentes, em tempos diferentes”, onde:

“Em cada espaço local há discursos específicos que defendem o projeto ou se confrontam em posições divergentes sobre ele, ainda que no espaço metropolitano, a lógica combinada do Grande Projeto Urbano se justifique enquanto formulação. Mas essa formulação associada na metrópole se encontra em um outro tempo que não é o tempo local para todos os agentes locais envolvidos. Esse conflito, ou melhor, desigualdade de espaço e tempo local e metropolitano não se

expressa diretamente na análise dos projetos.” (NEGRELOS, 2005, p. 255).

Compreendendo os compassos e descompassos do tempo nas diferentes escalas, a virada do século traz novas configurações no comando institucional municipal e federal que, de forma direta ou indireta, quando colocadas em perspectiva, acabam por incorporar novas propostas e dinâmicas na região de Itaquera. No contexto municipal, em 1º de janeiro de 2001, Marta Suplicy assume a prefeitura de São Paulo, filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT). Dois anos depois, em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva assume o governo federal, também filiado ao PT, legenda esta que ficou 14 anos a frente da presidência durante um período de crescimento econômico do país de grandes proporções (que permaneceu até 2014).

A mudança do ciclo macroeconômico nacional - que se nos anos 1980 e 1990 foi marcado por crises entremeadas por períodos de recuperação - na década de 2000, é marcado por um intenso processo de crescimento que afeta diretamente as cidades, e o considerável aumento dos investimentos nelas realizados. Esta compreensão se faz essencial para analisarmos se a Subprefeitura de Itaquera sofreu transformações impulsionadas pelos instrumentos adotados na política municipal de incentivos fiscais e urbanísticos ao setor privado e/ou aos investimentos diretos realizados pelo Estado, mediante o favorecimento do aquecimento econômico do país no período.

2.1. REVISÃO DO MARCO REGULATÓRIO 2002-2004: ATRAÇÃO DO MERCADO COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIOTERRITORIAL EM ÁREAS PRECÁRIAS ?

Como visto anteriormente, até os anos 1990, a Zona Leste da cidade não era considerada um território atrativo aos investimentos privados e este quadro pouco se difere quando analisamos os investimentos públicos destinados à região. As transformações do fim do século XX, no entanto, começaram a alterar este quadro, e apresentando uma população de 2.260.800 habitantes nos anos 2000⁶, a região passa a

receber destaque no quadro normativo, que delimitou uma área para operação urbana consorciada ao longo da Avenida Jacu Pêssego.

A fim de compreender as propostas do planejamento municipal, esta seção procura analisar o conjunto de peças normativas elaboradas durante o governo de Marta Suplicy, sendo estas: (i) Plano Diretor Estratégico (Lei nº 13.430/2002); (ii) Lei de Parcelamento, Disciplina e Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 13.885/2004); e (iii) Plano Regional Estratégico da Subprefeitura de Itaquera (Lei nº 13.885/2004). Quando observamos o conjunto dos documentos, é patente no discurso público o destaque dado à iniciativa privada, nacional e internacional, como um potencial agente financiador da urbanização e transformações dos espaços públicos, capaz, através da regulação estatal, de distribuir de maneira mais equitativa as empresas no território urbano e reduzir as desigualdades territoriais. A escala metropolitana das questões econômicas também aparece no texto, evidenciando a articulação entre o planejamento urbano municipal e as dinâmicas econômicas metropolitanas.

Ao observarmos as estratégias colocadas no marco regulatório a fim de qualificar o espaço urbano de Itaquera, destaca-se a delimitação da Macroárea de Reestruturação e Requalificação Urbana (MRRU), área esta que receberá preferencialmente projetos de operações urbanas consorciadas e Áreas de Intervenção Urbana (AIU), definidas como estratégias principais de transformações urbanísticas da porção leste do município. Segundo definição do PDE 2002, art. 155, a MRRU inclui “o centro metropolitano, a orla ferroviária, antigos distritos industriais e áreas no entorno das marginais e de grandes equipamentos a serem desativados” sendo urbanizada e consolidada a mais de meio século, “período em que desempenhou adequadamente atividades secundárias e terciárias” passando atualmente por processos de “esvaziamento populacional e desocupação dos imóveis, embora seja bem dotada de infra-estrutura e acessibilidade e apresente alta taxa de emprego”, o que demonstra a falta de diálogo com as características encontradas no território da Subprefeitura. O parágrafo 2º do mesmo artigo, aponta que a Macroárea de Reestruturação e Requalificação tem por objetivo alcançar “transformações

urbanísticas estruturais para obter melhor aproveitamento das privilegiadas condições locais e de acessibilidade” por meio da (i) reversão do esvaziamento populacional através do estímulo ao uso habitacional de interesse social e da intensificação da promoção imobiliária; (ii) melhoria da qualidade dos espaços públicos e do meio ambiente; (iii) estímulo de atividades de comércio e serviço; (iv) preservação e reabilitação do patrimônio arquitetônico; e (v) reorganização da infra-estrutura e o transporte coletivo.

A descrição e objetivos reproduzidos explicitam a contradição da proposição em abranger territórios que apresentam características e naturezas de consolidação urbanas distintas sob uma mesma estratégia de atuação territorial (pautada nas operações e grandes projetos urbanos). Entretanto, é importante destacar que o eixo norte-sul (conformado pela Avenida Jacu-Pêssego), o tema do desenvolvimento econômico e as articulações metropolitanas da região de Itaquera são assumidos oficialmente pela primeira vez nas peças legais do planejamento municipal.

Em contraponto ao eixo norte-sul, articulado sob a estrutura viária da Avenida Jacu-Pêssego, o eixo leste-oeste da Macroárea de Reestruturação e Requalificação Urbana que aparece na região acompanha o traçado do transporte coletivo de alta capacidade (Linha 3 Vermelha do Metro e Linha 11 Coral da CPTM), onde historicamente se consolidou a população e as atividades da região, refletindo uma articulação maior entre o planejamento e os processos de produção do espaço. No que confere a rede estrutural de Eixos e Pólos de Centralidade, a Avenida Jacu-Pêssego é novamente reforçada como elemento linear estruturador, assim como a Estação de Trem Dom Bosco, que promove certa integração entre as porções leste e oeste da Avenida.

Sob o aspecto territorial, vale salientar que a Av. Jacu-Pêssego é destacada como um dos principais elementos estruturadores deste território, juntamente com o prolongamento da Av. Radial Leste/Tiquatira ao longo do antigo leito da CPTM (Companhia Paulista de Trens Metropolitanos), ambas demarcadas como centralidade linear no zoneamento.

O PDE 2002, apesar de grande resistência na época (GRILLO, 2013) estabeleceu também zonas industriais como diretri-

zes para o Zoneamento, denominadas Zonas Industriais em Reestruturação (ZIR), o que facilitou alterações posteriores, dada a grande pressão pela liberação destas porções do território para todos os tipos de uso e com maior coeficiente de aproveitamento. A definição dos perímetros das áreas destinadas à operações urbanas resolveu este impasse da questão industrial, pois grandes áreas grafadas como ZIR foram sobrepostas por perímetros de operações urbanas. A Operação Urbana Consorciada Rio Verde-Jacú (OUCRVJ), regulamentada posteriormente pela Lei Específica nº13.872 de julho de 2004, abrangia o entorno da Avenida Jacu-Pêssego desde as margens do Rio Tietê, estendendo-se até os limites da APA do Carmo, passando pelo centro de Itaquera e por parte da grande zona industrial demarcada na região.

Ao observar a articulação entre as propostas de diretrizes de uso e ocupação do solo e as áreas delimitadas como perímetros de operações urbanas, percebemos que o perímetro da OUCRVJ foi traçado, entre outros objetivos, para abraçar a já existente Zona Industrial de Itaquera, prevista como ZEDE - Zona de Desenvolvimento Econômico, e definida no PDE como ZIR, que segundo o art. 162 do PDE 2002, são “porções do território em processo de reestruturação com a implantação de usos diversificados e ainda destinadas à manutenção e instalação de usos industriais”. O que extraímos desta sobreposição de layers é que quando áreas demarcadas em ZIR estão contidas em perímetros de Operação Urbana, as mesmas podem “definir coeficientes de aproveitamento mínimos e máximos superiores aos estabelecidos”, assim como estabelecer “condições e parâmetros para a instalação de usos diferentes dos previstos” nas zonas de uso (Art. 163, § 2).

A exposição anterior ressalta a incompatibilidade presente nos discursos e estratégias do PDE, que tem sua gênese nos debates em torno do processo de reestruturação produtiva da metrópole. Enquanto parte do corpo técnico e o discurso encontrado nas peças legais defendia a importância de permanência das zonas industriais no município, ao sobrepor propostas, nota-se a reversão desta orientação a partir de instrumentos de flexibilização da legislação demarcados ambos na mesma peça normativa.

Dentre os instrumentos de intervenção urbana previstos no

marco regulatório para este território cabe destacar: (a) Operação Urbana Consorciada Rio Verde-Jacú (OUCRVJ); (b) Criação da Área de Intervenção Urbana - Projeto Estratégico do Programa de Desenvolvimento Econômico Leste (AIU-PRODEL); (c) Programa de Incentivos Seletivos para a área leste do Município de São Paulo (Lei nº13.833/2004). O que podemos evidenciar frente a formulação destas ações é o pressuposto de “mudar a região pelo desenvolvimento econômico”, através de: “atração de investimentos, empregos e ocupações de qualidade, formação de recursos humanos e de pesquisa, integração com a metrópole” (NEGRELOS, 2005, p. 332), que deixa claro o posicionamento público de atrair ações do mercado privado nesta região.

No que concerne a OUCRVJ, Negrelos (2005) também coloca que ao contrário do pressuposto “arrecadatório” geralmente presente nas áreas demarcadas pelo instrumento, no sentido de sua reestruturação urbana, esta operação se caracterizava por apresentar caráter regulatório e de expansão da infraestrutura necessária tanto para elevação das condições de moradia quando da qualidade territorial para implantação de empresas e, conseqüentemente, de mais postos de trabalho, o que nos leva a questionar se a adoção do instrumento como estratégia eficaz de transformação econômico-territorial e social é adequada. Segundo a autora, “a importância da subregião como disseminadora das externalidades positivas de uma operação urbana para a porção leste da metrópole foi um norte constante nas discussões internas à formulação do Programa” (NEGRELOS, 2005, p. 334), demonstrando a preocupação e compreensão do corpo-técnico da prefeitura frente as características socio-territoriais apresentadas. Mas aqui levantamos a questão, é possível gerir cidades democráticas e inclusivas através de externalidades positivas da ação de mercado? Quando se pensa em possibilidades de superação da precariedade através de externalidades e não como objetivo em si, nos é perceptível que o paradoxo já aparenta estar dado.

O instrumento das Operações Urbanas Consorciadas assim como Áreas de Intervenção Urbana (ambos em sua essência, com a flexibilização de usos e parâmetros dentro da cartilha neoliberal de atuação na produção do espaço) foram adotados em grande parte do território municipal, porém as realidades são distintas e o interesse dos investidores em

áreas precárias é mínimo, o que aponta a necessidade de se repensar as diversas realidades municipais a partir de estratégias e instrumentos também distintos.

A outra estratégia adotada, o “Programa de Incentivos Seletivos” para a área leste do município (Lei nº13.833/04), previa a concessão de incentivos fiscais para investimentos empresariais que envolvessem a geração e manutenção de empregos locais. De lá para cá, a lei sofreu algumas alterações, através da Lei nº14.654/07 e Lei nº14.888/09, dando suporte à elaboração da Lei nº15.931/11 que dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais para construção de estádio na Zona Leste do Município de São Paulo em decorrência da escolha do Estádio de Itaquera como sede de jogos da Copa do Mundo de 2014, em uma clara distorção dos objetivos iniciais do programa.

Elaborados em paralelos, por equipes distintas, a proposta da OUCRVJ apresenta compassos e descompassos em relação à proposição do Plano Regional Estratégico das Subprefeituras (PRS). Enquanto o modelo de adensamento adotado na operação valoriza os centros de bairros historicamente constituídos e as dinâmicas locais como centralidades, o PRS atribui à Avenida Jacu-Pêssego e a futura Avenida Radial Leste (naquele momento em obras) eixos lineares que viriam a se caracterizar como centralidades. Apesar de discordâncias, no entanto, a previsão de ampliação do perímetro da operação urbana consta no PRS. Em linhas gerais, o que podemos concluir, quando observamos também o PDE 2002, é que existe uma certa articulação entre o instrumento da OUC e o marco regulatório municipal, porém alguns descompassos são evidentes, principalmente no que se refere à análise e as proposições locais quando nos aproximamos do território, decorrentes de dois diferentes processos: a operação urbana gestada como proposta de governo do Partido dos Trabalhadores, encarada como a possibilidade de desenvolver este território precário por meio de externalidades positivas e as disputas de poder e articulações metropolitanas de planejamento econômico que buscam consolidar suas estratégias no zoneamento e no marco regulatório municipal.

2.2. REVISÃO DO MARCO REGULATÓRIO

2014-2016: RUPTURAS OU CONTINUIDADES DE UM MODELO?

Em 2013, o PT assume novamente a prefeitura da capital sob comando do prefeito Fernando Haddad (2013-2016), que encaminha a revisão do marco regulatório dos instrumentos de planejamento urbano. Entretanto, as proposições, no que concerne ao território de Itaquera, não apresentam grandes rupturas com o modelo proposto em 2002.

Logo no início do Plano Diretor Estratégico (PDE 2014), promulgado pela Lei nº 16.050/2014, são destacadas cinco dimensões consideradas nas estratégias de ordenamento territorial, sendo estas: social, ambiental, imobiliária, econômica e cultural (art. 8º). Como estratégia territorial para garantir o equilíbrio destas dimensões, o Plano define macrozonas e macroáreas (art. 9º), além de uma rede de estruturação e transformação urbana, onde se concentram as transformações estratégicas propostas pelo PDE, composta pelos seguintes elementos estruturadores do território: a) Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), b) rede estrutural de transporte coletivo, definidora dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana c) rede hídrica e ambiental e d) rede de estruturação local.

Com o intuito de avançar na transformação urbana da MEM, o PDE estabelece setores e subsetores, sendo o setor da Área Central, o setor da Orla Ferroviária e Fluvial (subdividido em "Arcos") e o setor dos Eixos de Desenvolvimento (subdividido em "Eixos"). Comparando a proposição do PDE 2014 e do PDE 2002, podemos observar que o instrumento utilizado em 2002 (Operação Urbana) não é novamente reforçado em 2014, porém a aposta de transformação territorial por meio de incentivos fiscais e construtivos permanece nas proposições (através dos Perímetros de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico), reforçando a mesma lógica de transformação territorial por meio da atuação pública na chave dos incentivos ao setor privado. Em 2002, a proposta previa arrecadação de recursos por meio da outorga onerosa de potencial construtivo, o que não acontece em 2014, onde usos não residenciais ficam isentos de pagar outorga onero-

sa, podendo admitir como coeficiente máximo 4,0, ressaltando a estratégia de desenvolvimento apoiada no aspecto imobiliário.

A estruturação da transformação urbana no território, também aparece no PDE 2014, através do sistema de transporte coletivo de média e alta capacidade, onde foram formulados os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana Existentes e Previstos e suas áreas de influência, apresentando-se como regiões potencialmente aptas ao adensamento construtivo e populacional e ao uso misto das atividades. Cabe-nos aqui recuperar um avanço frente o PDE 2002, onde os eixos de adensamentos e centralidades foram propostos sob o sistema viário estrutural, o que acabava por aumentar o número de viagens geradas, dificultando a fluidez das vias estruturais de circulação.

Os Eixos estabelecidos pelo Plano apresentam coeficiente básico 1,0 e coeficiente máximo 4,0, sendo que a frente mínima dos lotes é estipulada em 20 metros, tendo como área mínima do lote 1.000 m², estando distante da realidade local que apresenta lotes com cerca de 250 m² em sua maioria. Ao observarmos o território e sua estrutura fundiária é evidente a pequena quantidade de lotes existentes que aderem ao padrão proposto, indicando a necessidade de remembramento dos lotes, o reforço de grandes projetos e empreendimentos e a mudança radical da paisagem constituída, sendo encarada pelo poder público, como elemento essencial ao desenvolvimento econômico e social desta região da cidade.

Quase uma década depois da primeira lei de incentivos, o prefeito Fernando Haddad (PT) assina a Lei nº 15.931/2013, criando o “Programa de Incentivos Fiscais para prestadores de serviços em região da Zona Leste de São Paulo”. Dentre os benefícios do programa estão a isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Transmissão “Inter-Vivos” de Bens Móveis (ITBI-IV) e do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) para empresas de serviços de informática, saúde, educação, ensino e treinamento, hospedagem, call center e telemarketing, evidenciando um deslocamento dos incentivos do setor industrial (presentes na primeira Lei de Incentivos Seletivos, de 2004) para o setor de serviços, imobiliário e hotelaria.

AS TRANSFORMAÇÕES DO AMBIENTE CONSTRUÍDO

E O REFORÇO DAS DINÂMICAS IMOBILIÁRIAS

As transformações prenunciadas na região de Itaquera já na década de 1990, apontavam uma nova espacialidade da desigualdade, constituindo uma estrutura onde convivem a fragmentação e a dualização (ROLNIK & FRÚGOLI, 2001). Esta configuração espacial, segundo os autores, se dava através da justaposição de grandes shopping centers e pequenos estabelecimentos comerciais e de serviços em assentamentos residenciais de urbanização precária.

A partir dos anos 1990, ações, tanto do poder público quanto do avanço de alguns setores do terciário começam a transformar parte deste território, o que se acentua na virada do século como foi exposto na seção anterior, em um movimento de “eleição” de novas áreas para atuação do Estado e do capital, mesmo que ainda de forma marginal frente aos investimentos que podemos observar no quadrante sudoeste da cidade.

As linhas que se seguem, tem o intuito de analisar a produção real deste espaço, que apesar de estar sujeita ao processo de planejamento urbano e econômico, em muito se distancia de suas proposições quando observadas sob a perspectiva local e suas dinâmicas, a partir das intervenções concretas. A reflexão que buscamos aqui, tem o sentido exprimir a dimensão local, em grande parte, não contemplada pelo planejamento econômico e que apresenta (des)articulações entre o planejamento territorial e social, a partir da hipótese de que a Subprefeitura de Itaquera vem passando por um rápido e intenso processo de transformação urbana ao longo dos últimos anos que não foi acompanhado por um processo real de “desenvolvimento econômico” da região.

3.1. AS INTERVENÇÕES TERRITORIAIS E IMPLANTAÇÃO DE GRANDES INFRAESTRUTURAS

A retificação da linha férrea da CPTM trouxe a possibi-

lidade de prolongamento da Av. Radial Leste ao longo do antigo eixo da ferrovia, permitindo uma conexão direta entre as estações de metrô Corinthians-Itaquera e Guaianases. Já prevista no PDE 2002, as obras foram entregues em 2004, figurando-se como uma importante via de circulação leste-oeste. Retomando a proposta de Zoneamento estipulada pelos PRS's, é interessante destacar que o mesmo atribui a avenida caráter de centralidade linear, reforçado no Plano de 2014, com a delimitação da Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM) e a Área de Incentivos Fiscais, que visam o "desenvolvimento econômico da região".

O outro eixo viário que sustenta os discursos do desenvolvimento na região, a Av. Jacu-Pêssego, já constava nas propostas de estruturação viária do PUB (1967), porém, foi apenas na década de 1990 que as primeiras obras vieram a se efetivar, com sua extensão e alargamento, que em 1996 alcançou o Rio Tietê, conectando-se à Rodovia Ayrton Senna em 2004. A complementação de seu traçado no município de São Paulo foi entregue em 2011, com o prolongamento da via na Subprefeitura de São Mateus, alcançando o tramo sul do Rodoanel Mário Covas e assumindo o papel de tramo leste do mesmo, até que as obras do Rodoanel fossem entregues, como ocorreu em 2015, o que aponta a revisão do papel da Av. Jacu-Pêssego dentro da estruturação urbana metropolitana.

Apesar do grande impacto das avenidas na melhora das condições de acessibilidade local e intrabairros, quando vamos a campo, o que podemos perceber é um sistema viário de dimensões rodoviárias e caráter expresso que pouco se articula com as atividades adjacentes e o tecido urbano local, com traçado estreito e irregular, combinado ao grande adensamento populacional, o que acaba por gerar conflitos no sistema viário. No caso da Av. Jacu-Pêssego, muitos bairros foram cortados e as famílias removidas por conta das obras, sob operação coordenada pelo Governo do Estado. A aquisição prévia de terrenos e imóveis para o reassentamento das famílias atingidas pelas obras não se efetivou, e as mesmas foram atendidas com o recurso do aluguel social, evidenciando um claro interesse metropolitano desarticulado

da realidade local. Esta percepção do território nos leva a questionar qual a compreensão de desenvolvimento econômico que aparece no discurso do poder público. Este desenvolvimento está de fato articulado e comprometido com transformações reais e qualitativas deste espaço por meio das potencialidades do espaço produzido ou está articulado à discursos de renovação urbana que vêm na remodelação territorial uma estratégia econômica de reprodução do capital ?

Estas percepções do território consolidado nos levam a indagar qual a compreensão de desenvolvimento econômico que aparece no discurso do poder público. Este desenvolvimento está de fato articulado e comprometido com transformações reais e qualitativas deste espaço por meio das potencialidades do espaço produzido ou está articulado à discursos de renovação urbana que vêm na remodelação territorial uma estratégia econômica de reprodução do capital ? O rodoviarismo, marcado pela hegemonia do sistema viário nos projetos de transformação urbana como o principal meio de transporte de mercadorias é novamente acentuado nas propostas de planejamento econômico e urbano, promovendo conexões no território que não significam, necessariamente, maior acessibilidade universal, ou seja, para todos, e principalmente para os moradores da zona leste.

Além da estruturação viária, juntamente com a Proposta da OUCRVJ e do Programa de Desenvolvimento da Zona Leste de São Paulo (PRODEL), as diversas intenções de investimento na área se consolidaram na proposição do Polo Institucional de Itaquera, desenvolvido pela Prefeitura de São Paulo, em um trabalho conjunto da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) e da Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SDTE), sendo concebido como local de dinamização econômica e capacitação profissional, admitindo a concentração de novas fontes de emprego, educação e pesquisa. Além da unidade do Poupatempo, inaugurada nos anos 2000, o pólo previa a implantação o Fórum Regional da Justiça, Rodoviária, um conjunto de escolas técnicas (SENAI, FATEC, ETEC), assim como incubadora e laboratórios que iriam compor o Parque Tecnológico São Paulo – Leste, para fortale-

IMAGEM 05 - Avenida Radial Leste (2016). Fonte: Google Street View 2016.



cer a iniciativa de pequenas empresas que queiram se firmar na região. Um pavilhão de exposições, centro de convenções e hotel também foram previstos no projeto, juntamente com o Parque Linear Rio Verde, o Estádio do Corinthians, a obra social Dom Bosco e Batalhão da Polícia Militar.

Parte dos equipamentos previstos se viabilizou em 2011 com o anúncio da Copa de 2014 na cidade, onde, segundo Carvalho e Gagliardi (2015, p. 26), “pela primeira vez, a Zona Leste parecia deixar de ser “quintal” da centralidade paulistana para se tornar, ela, o centro do espetáculo”, ficando clara a inversão de prioridades dos investimentos públicos a fim de alcançar o desenvolvimento econômico e socioterritorial desta área. A destinação de volumosos recursos estatais para subsidiar a construção do Estádio Arena Corinthians (através de isenções fiscais) e os investimentos diretos em infraestrutura para garantir o acesso ao mesmo, confirmam a orientação das ações públicas que garantem a execução das obras necessárias à circulação de negócios da escala metropolitana, porém não consideram nem a população local - que sofreu diversas remoções por conta das grandes intervenções - e nem as demandas históricas de maior acessibilidade intra e entre bairros, transporte coletivo e serviços públicos.

Além da obra do Estádio, diversos melhoramentos viários previstos foram executados na região, onde o Governo do Estado de São Paulo projetou investimentos superiores a 300 milhões de reais em obras de readequação do sistema viário local, visando à facilidade de acesso ao estádio e ao Polo Institucional. No entanto, a construção do Fórum, centro de convenções, Senai, e Polo Tecnológico São Paulo Leste ainda não foram realizadas.

Acompanhando estas transformações das áreas periféricas e o crescimento econômico nacional no período, o setor privado lança em 2007 o Shopping Itaquera. Integrado à Estação de Metrô e ao Poupatempo, o empreendimento abre suas portas com duzentas lojas e oito salas de cinema. Este fato, reforça um tipo de intervenção estatal familiar, baseado na conhecida prática de in-

vestimentos públicos pioneiros com o objetivo de atrair o empreendimento privado, uma contradição inerente às políticas públicas territoriais no quadro da participação do Estado na produção capitalista do espaço (NEGRELLOS 2009).

A imagem aérea destaca a região do Polo Institucional em 2004, e como ela se apresenta em 2016, depois de realizada parte dos investimentos previstos. A partir destas imagens, é possível perceber a intensidade de transformação deste território, capitaneada pelo poder público, e suas desconexões com os territórios locais, em parte promovidas pela implantação de grandes infraestruturas.

3.2. O AMBIENTE CONSTRUÍDO E O USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

Com o propósito de avaliar as transformações do ambiente construído na Subprefeitura de Itaquera à luz das propostas e estratégias adotadas pela municipalidade ao longo dos últimos quatorze anos, a pesquisa lançou mão dos dados sistematizados pelo Cadastro Territorial e Predial, de Conservação e Limpeza (TPCL)⁷, para acompanhar a evolução do uso do solo urbano no período entre 2002 e 2014⁸. Enquanto o município de São Paulo teve um acréscimo de 20% da área construída total da cidade neste período, quando observamos a Subprefeitura de Itaquera nos surpreendemos com um aumento da ordem de 37% da área construída total. Deste aumento, o setor de maior destaque é o de Comércio e Serviço Verticais, que se em 2002 representavam 0,85% da área construída total da subprefeitura (79.447m²), em 2014 passam a representar 4,13% (531.759m²). Quando analisamos a somatória do Comércio e Serviços em geral, sejam eles públicos ou privados, no ano de 2002, a subprefeitura comportava 1,86% da área construída municipal frente 2,73% em 2014, o que aponta um crescimento do setor na região, alcançando novos territórios municipais, antes não incorporados pelo setor.

Apesar de não conseguir identificar a natureza destas construções e sua relação com as dinâmicas das ativi-

IMAGEM 06 - Polo Institucional de Itaquera (comparação entre 2004 e 2016). Fonte: Google Earth 2016.



dades econômicas da subprefeitura, os dados apresentados nos trazem uma agenda de pesquisas relativas às transformações do setor na região, a fim de identificar o porte das empresas instaladas e ampliadas e os tipos de empregos criados pelo setor, identificando a natureza das mesmas e assim compreendendo quais os significados destes avanços do terciário avançado nas regiões periféricas da cidade, se isto de fato se configura como certo desenvolvimento econômico (e reequilíbrio territorial das atividades) ou apenas a inclusão das camadas populares na rede de consumo, privilegiando principalmente as grandes redes varejistas.

O setor industrial, por sua vez, teve um aumento absoluto tanto no valor de área construída quanto no número de lotes, porém, quando observamos a participação do setor em termos proporcionais, a indústria, que antes detinha 4,21% da área construída total e 0,35% do número de lotes da subprefeitura passa a apresentar taxas de 3,28% e 0,32% respectivamente. Estes dados podem confirmar uma tendência observada pelo pesquisador Vagner Bessa, em entrevista realizada para o desenvolvimento do trabalho, onde afirma que, tendo em vista o cenário macroeconômico, em tempos de crescimento ascendente, a indústria na capital paulista cresce, porém a taxas muito menores frentes aos setores de comércio e serviços. No entanto, em tempos de desaceleração do crescimento e redução de investimentos, a participação da indústria no valor do PIB municipal reduz bruscamente. Para fins desta reflexão, os dados apontam a necessidade de atualização das interpretações do processo de reestruturação produtiva em curso, com vistas a refletir os significados destes processos em territórios precários e sob um enfoque local, procurar entender os significados deste fenômeno dentro do território da Subprefeitura de Itaquera, a fim de relativizar as leis e projetos de cidade colocados à região.

3.3. OS AVANÇOS IMOBILIÁRIOS RUMO À ÁREAS PERIFÉRICAS E PRECÁRIAS

A ação do mercado imobiliário, que adquiriu grande importância econômica na cidade de São Paulo nas

últimas décadas, vêm transformando as dinâmicas territoriais da metrópole. Este setor, cada vez mais financeirizado, interage progressivamente com as atividades econômicas e a configuração espacial das cidades, adquirindo grande capacidade de intervenção no tecido urbano e nas disputas de poder do âmbito político, o que o evidencia como um importante agente nas disputas pelo sentido da política urbana na esfera municipal.

No século XXI, o setor imobiliário sofreu grandes transformações devido a bruscas ampliações de financiamento articuladas à sofisticação dos instrumentos de financeirização, que adquiriram um impulso ainda maior com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), anunciado pelo governo federal em 2009. Dentro deste quadro, torna-se essencial a este trabalho, analisar as transformações e produção do espaço urbano sob comando do setor imobiliário na Subprefeitura de Itaquera, a fim de buscarmos compreender a natureza destas transformações e as interações entre a produção pública e privada na consolidação do espaço.

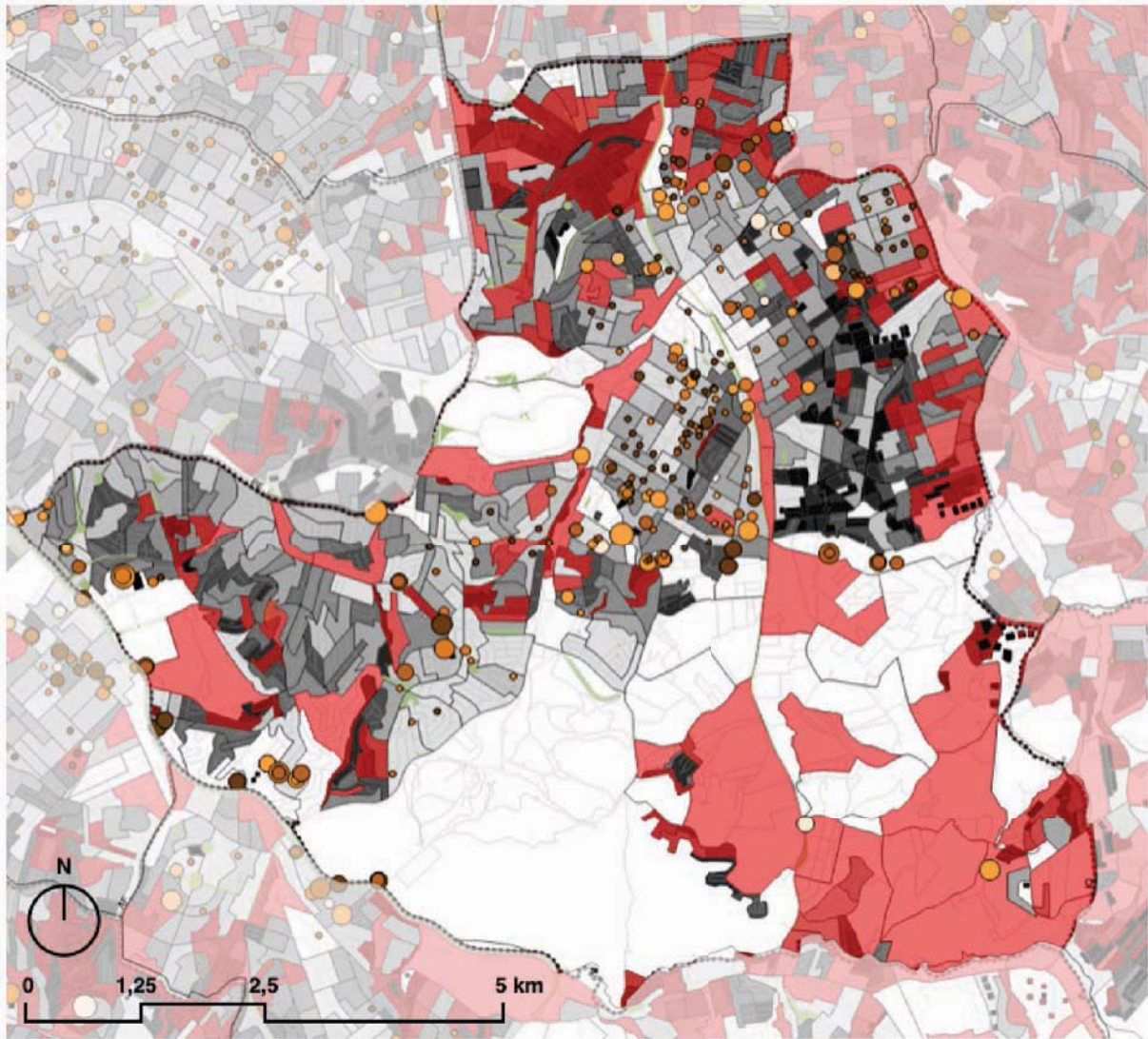
Analisando o Relatório Anual de 2014 para a Região Metropolitana de São Paulo, produzido pela EMBRA-ESP (Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio), nos permitem comparar o ranking de lançamentos imobiliários residenciais entre 2012-2014 e entre 1985-2014, trazendo informações relevantes sobre novos territórios de expansão do mercado, que se destacam nos últimos anos, porém que quando observados em sua série histórica, este comportamento não se repete.

Ao analisarmos a espacialização territorial destes lançamentos, percebemos que a Subprefeitura de Itaquera lidera o ranking de lançamentos imobiliários entre 2012-2014, com 81 lançamentos, sendo 2.527 unidades tipo (o que representa 16% de toda produção imobiliária neste território desde 1985), área útil de 52,52 m² e o valor do m² em torno dos 4.481 reais. Quando analisamos apenas o número de unidades no mesmo período, Itaquera figura na quinta posição com maior número de unidades lançadas, sendo que esta posição cai para décimo lugar quando analisamos a série histórica do número de unidades entre 1985-2014. Estes

dados reforçam a hipótese aqui apresentada, de que este território vem passando por intensas e aceleradas transformações nos últimos anos.

Observando os lançamentos imobiliários⁹, foi possível notar a mudança considerável no porte dos empreendimentos, indicando a busca de novas frentes imobiliárias e atração de agentes mais capitalizados, o que acaba por resultar em grandes condomínios que começam a compor a paisagem periférica. Já o valor dos empreendimentos se destacou pela concentração majoritária de lançamentos residenciais verticais de até 400 mil reais, com pouquíssimas unidades entre 400 e 600 mil reais na mediana de preços, em clara oposição aos lançamentos imobiliários realizados no setor sudoeste da cidade, onde é predominante o lançamento de unidades de alto padrão acima de 900 mil reais, acenando para um processo de reprodução de antigos desequilíbrios, na contramão da luta por uma cidade mais acessível e democrática a todos.

Realizando o cruzamento dos dados, entre lançamentos imobiliários, densidade demográfica e as áreas de vulnerabilidade social da subprefeitura, a dimensão da segregação e exclusão socioterritorial fica evidente, contrastando distintas realidades justapostas em um espaço ainda caracterizado pelas precariedades. Enquanto se fala nos empreendimentos e lançamentos imobiliários como avanço do desenvolvimento econômico, o que podemos perceber é um território fragmentado, onde passam a conviver distintas condições de moradia.



LEGENDA

- SUBPREFEITURAS_2013_LINHAS
- Limite do Distrito
- LIMITE_MUNICIPIO
- SEGMENTO_VIARIO

LANÇAMENTOS RESIDENCIAIS (ANO E PORTE)

- 1985-1990**
- 0 - 20
- 20 - 60
- 60 - 120
- 120 - 240
- 240 - 500
- 500 - 2811
- 1991-1995**
- 0 - 20
- 20 - 60
- 60 - 120
- 120 - 240
- 240 - 500
- 500 - 2811

- 1996-2000**
- 0 - 20
- 20 - 60
- 60 - 120
- 120 - 240
- 240 - 500
- 500 - 2811
- 2001-2005**
- 0 - 20
- 20 - 60
- 60 - 120
- 120 - 240
- 240 - 500
- 500 - 2811
- 2006-2010**
- 0 - 20
- 20 - 60
- 60 - 120
- 120 - 240
- 240 - 500
- 500 - 2811

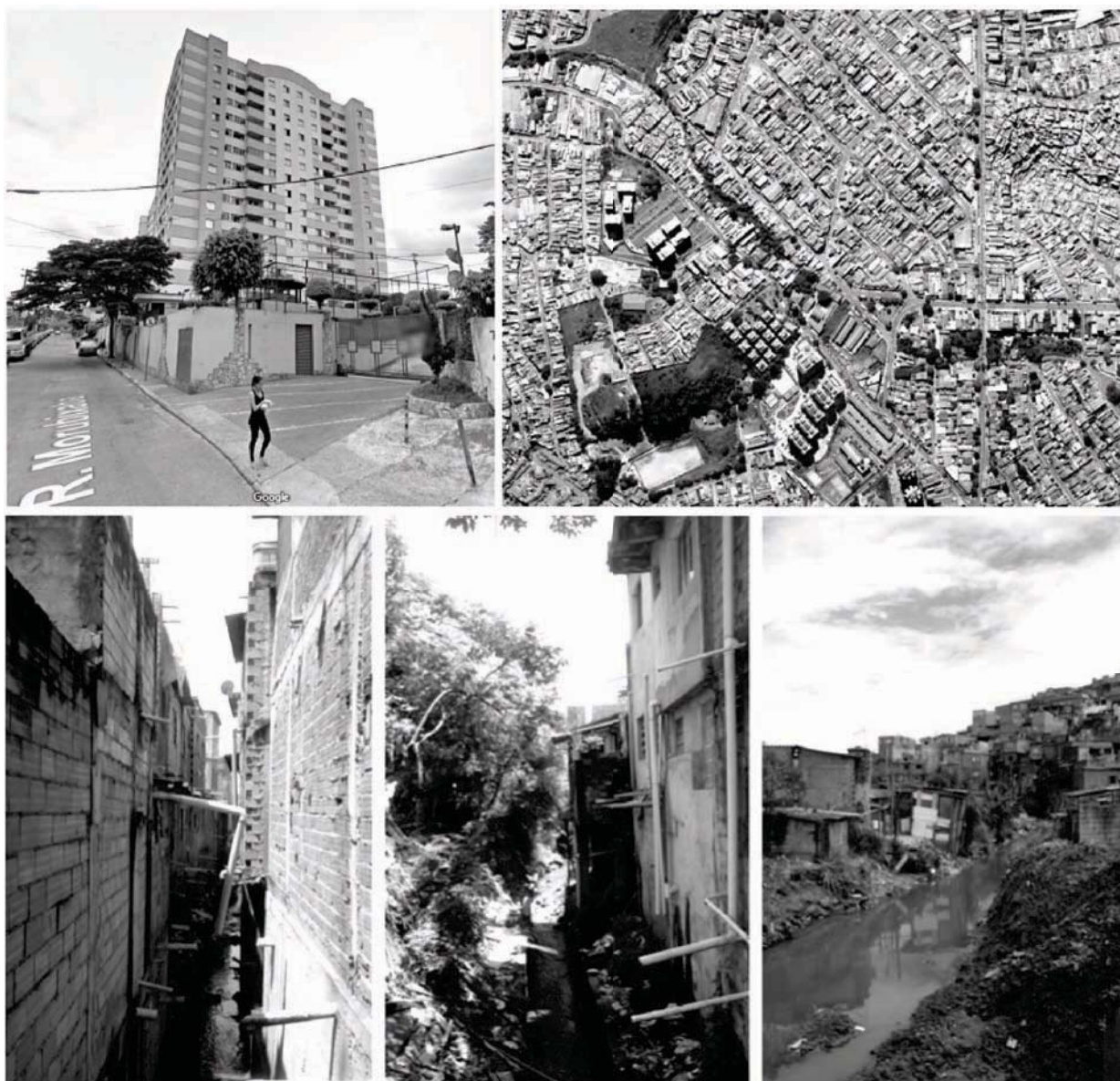
- 2010-2013**
- 0 - 20
- 20 - 60
- 60 - 120
- 120 - 240
- 240 - 500
- 500 - 2811

- Densidade Demografica (hab/ha) IBGE 2010**
- 0 - 53
- 53 - 92
- 92 - 120
- 120 - 146
- 146 - 173
- 173 - 207
- 207 - 256
- 256 - 351
- 351 - 634
- 634 - 30346

■ Densidade em Alta Vulnerabilidade SEADE/IPVS

IMAGEM 07 (página ao lado) - Lançamentos Residenciais x Densidade demográfica e Vulnerabilidade Social na Subprefeitura de Itaquera. Fonte: IBGE - Censo Demográfico, 2010, SEADE, IPVS 2010. Lançamentos Imobiliários 1985-2013 CEM. Base cartográfica: Mapa Digital da Cidade, PMSP, 2004 Projeção: UTM/23S. DATUM Horizontal SAD. Elaboração: Isadora Borges

IMAGEM 08 - Novas configurações do espaço construído. Fonte: Google Earth 2016. Google Street View 2016. Acervo pessoal da autora. Elaboração: Isadora Borges.



CONSIDERAÇÕES — FINAIS

Diante das seções aqui apresentadas nos parece imprescindível pontuar que o desenvolvimento econômico municipal e metropolitano se articula ao território na perspectiva de sua transformação, mas não necessariamente de seu desenvolvimento socioterritorial. A qualificação e significados do desenvolvimento que é colocado pelo Estado ao local é um campo em disputa entre diversos agentes, porém, o que parece emergir destas análises é que em decorrência das estratégias adotadas, esta disputa não se faz possível. A escolha de alguns instrumentos urbanísticos e a aposta no setor privado como ente viável para o financiamento urbano, a partir de estímulos urbanísticos e fiscais, em uma área historicamente constituída pela precariedade urbana demonstraram as limitações desse modelo ao longo de seus 14 anos de vigência. Apesar de algumas mudanças, o PDE 2014 pouco inova na concepção do financiamento urbano, pautando-se em estratégias de caráter imobiliário como possibilidade de superação da precariedade.

Paralelo à estas proposições de incentivos, mostramos os investimentos diretos realizados pelo Estado

na região, buscando compreender as transformações e dinâmicas deles decorrentes, onde os resultados se mostraram muito mais perceptíveis do que por meio das estratégias de incentivo, fornecendo indícios que possam confirmar a hipótese de que a região de Itaquera vem passando por um intenso processo de transformação urbana nos últimos anos, que ao invés de reverter as precariedades historicamente consolidadas criam novos espaços de segregação e exclusão territorial, exacerbando suas contradições. O questionamento que se desdobra é qual o sentido e a finalidade destas intervenções estatais no território e a quem, de fato, elas beneficiam, pois mostram-se como potencial de transformação, sendo necessário disputar o sentido desta transformação a fim de se garantir o desenvolvimento socioterritorial e a superação das precariedades existentes.

A primeira seção do trabalho, apresentando o histórico de ocupação da região, aponta para um novo momento, não mais baseado nas características do padrão periférico de urbanização, mas sim na conformação de espaços heterogêneos, entre grandes empreendimentos

- principalmente do setor terciário - e os pequenos estabelecimentos - comerciais, residenciais e de serviços - que figuram nos assentamentos populares, justapostos no território, sem no entanto alterar o panorama de precariedades locais. As transformações em curso não correspondem a um processo de superação ou mesmo substituição da precariedade apresentada. O que percebemos é que uma nova realidade vem se colocando em partes deste território, criando espaços sobrepostos que não alteram estruturalmente a realidade local, mas complexificam suas dinâmicas, onde o território anteriormente apreendido de forma homogênea passa a apresentar nuances e fragmentações em sua organização interna.

Quanto as estratégias adotadas pelo poder municipal, é importante destacar o incentivo dado pelo Estado aos grandes empreendimentos e grandes projetos, respaldados pelos parâmetros de uso e ocupação do solo, em detrimento de iniciativas locais de pequeno porte, que poderiam vir a ser uma alternativa de desenvolvimento que dialoga com a realidade e potencialidades locais. Este estímulo ainda deve ser questionado sob a ótica das oportunidades de trabalho de maior renda e qualificação, não estando ambos relacionados impreterivelmente, o que nos faz indagar se a estratégia de atrair determinados tipos de empresas conseguiu impactar a concentração de renda da cidade, pois o que se pode perceber, é que a atração de empresas de logística, telemarketing, e outras atividades como destacam a lei, pouco tem contribuído para a reversão do quadro de concentração de empregos no município.

A competição intraurbana pelos investimentos privados também deve ser evidenciada pois a análise local não pode se privar da compreensão das dinâmicas municipais, que apresentam áreas com muito mais atributos capazes de atrair o mercado e o capital disponível, em detrimento de regiões mais precárias, de menor interesse comercial. Mesmo sem pretensões arrecadatórias, ainda que pensada como política pública, a OUCRVJ ainda se baseia no conhecido quadro de investimentos públicos pioneiros com o objetivo de atrair o empreendimento privado, contradição inerente às políticas públi-

cas no quadro de participação do Estado na produção capitalista do espaço (NEGRELOS, 2005). E não só isto, a OUCRVJ se utiliza de um discurso de desenvolvimento socioterritorial para legitimar as intervenções e transformações deste território, porém, que estão subordinadas à interesses econômicos metropolitanos, sem no entanto, conseguir de fato reduzir suas precariedades, muito pelo contrário, seus desdobramentos intrínsecos, não abordados nos discursos e estudos técnicos, tendem a criar novos espaços de segregação e exclusão socioterritorial.

Acompanhando às propostas e discursos do poder público ao longo dos últimos anos, pode-se perceber a contradição entre o tema do desenvolvimento econômico e os setores e atividades estimulados na cidade de São Paulo¹⁰, pois, se por um lado, a chave interpretativa do processo de reestruturação produtiva em 2002 estava pautada pela queda irreversível da importância da indústria e a crescente atuação do setor terciário no município de São Paulo, o mesmo não se percebe na proposta da Lei da OUCRVJ e na Lei de incentivos Seletivos para a região leste do município, onde as atividades industriais eram estimuladas a fim de se consolidar o Polo Econômico de Itaquera. No entanto, em 2014, a interpretação da necessidade e certa importância da indústria para o município presente do discurso da gestão municipal¹¹ cai por terra quando observamos que grande parte das áreas industriais da cidade está grafada na Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), sujeitas à flexibilização de usos e parâmetros através de instrumentos como as Operações Urbanas Consorciadas (OUC) e Áreas de Intervenção Urbana (AIU). A proposta da Lei de Incentivos Fiscais para prestadores de serviços da região leste do município de São Paulo assinada em 2013, também corrobora com esta afirmação, ao destacar as atividades de serviço como os setores incentivados nesta áreas, em um claro deslocamento da proposta inicial.

O trabalho de revisão do Plano Regional Estratégico da Subprefeitura de Itaquera, a partir da escala local, expõe uma rede de centralidades não contempladas nos planos urbanos e econômicos municipais e metropolita-

nos, o que nos faz refletir sob outras possibilidades de intervenção territorial, muito menos vinculadas à grandes projetos urbanos e interesses econômicos globais e muito mais próximas da realidade local da vida cotidiana, que pode ser potencializada a partir de ações do poder público que consigam vislumbrar esta dimensão do território e suas especificidades, tratando-as como um diferencial a ser contemplado, inserindo a população ali residente no processo de desenvolvimento econômico tão debatido para este território, buscando consolidar esta população no local, e não expulsá-la por meio da valorização imobiliária.

O que podemos concluir, é que o território da Subprefeitura de Itaquera vem sofrendo intensas transformações nos últimos anos, que estão articuladas com um projeto de planejamento econômico de escala metropolitana que pouco dialoga com a realidade socioterritorial local. Os desencontros entre o planejamento e a realidade acabam por dificultar ainda mais à este território a superação de suas desigualdades. Desigualdades estas que passam a ser exploradas pelos interesses imobiliários, que começam a se apropriar de maneira seletiva de alguns espaços do território, sem no entanto, alterar estruturalmente as diferenças intraurbanas e metropolitanas, mas ao contrário, ampliá-las e acentuá-las, promovendo ao mesmo tempo novas desigualdades, exacerbando suas contradições.

NOTAS

01 Refere-se a Macrometrópole Paulista, composta pelas regiões metropolitanas de São Paulo, Campinas e Baixada Santista.

02 Termo utilizado por BONDUKI, Nabil Georges. *Habitação popular: contribuição para o estudo da evolução urbana de São Paulo*. In: VALLADARES, L. (org.). *Debates Urbanos 3*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

03 PASTERNAK, Suzana e BOGUS, Lucia Maria Machado. *A cidade dos anéis*. Cadernos LAP 28, 1998T.

04 Dado retirado a partir do Censo Demográfico 2010.

05 Afirmação do então prefeito Figueiredo Ferraz (1971- 1973).

06 Segundo dados do Censo Demográfico 2000, para a Macrorregional Leste 2, que incorpora as Subprefeituras de Ermelino Matarazzo, São Miguel, Itaim Paulista, Itaquera, Guianases, Cidade Tiradentes e São Mateus. Disponível em <http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/7_populacao_recenseada_1950_10491.html> Acessado em 30 de set. de 2016.

07 Não podemos deixar de observar aqui as limitações interpretativas trazidas pela base de dados do TPCL, em territórios periféricos, que durante muitos anos foram protagonizados pela irregularidade, o

que dificulta a compreensão das transformações locais, que podem ser confrontadas com o conhecimento de campo, onde podemos perceber a vivacidade de alguns centros de bairro no interior dos grandes conjuntos habitacionais que não são captadas pela base de dados de atividades formais.

08 Disponíveis em <<http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/index.php?cat=17&titulo=Uso%20do%20Solo%20Urbano>> Acesso em 23 de set. de 2016.

09 Os avanços imobiliários foram analisados também através de dados da Pesquisa Incorporação e Metropolização Fapesp-2015/25214-9 (no prelo) e dos dados de Lançamentos Residenciais da Região Metropolitana de São Paulo disponibilizados pelo Centro de Estudos da MetrÓpole (CEM).

10 Esta informação nos foi apresentada durante a entrevista realizada com o Secretário de Desenvolvimento Urbano de São Paulo na atual gestão (2013-2016), o arquiteto Fernando de Mello Franco.

11 Além da entrevista realizada com o Secretário de Desenvolvimento Urbano, a publicação *Zoneamento* ajudou a preservar o emprego industrial em São Paulo, *Informes Urbanos* n. 22, agosto de 2014, trás um entendimento do poder municipal atual quanto a interpretação dos processos de reestruturação que vêm acontecendo na cidade.

— BIBLIOGRAFIA

APARÍCIO, Cimar Alejandro Prieto; BESSA, Vagner de Carvalho; GASPAR, Ricardo Carlos. A Metrópole de São Paulo: desenvolvimento econômico recente e configuração interna. In: BÓGUS, Lucia Maria Machado; PASTERNAK, Suzana (ed.). São Paulo: transformações na ordem urbana. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 27-51.

BONDUKI, Nabil Georges. Habitação popular: contribuição para o estudo da evolução urbana de São Paulo. Repensando a habitação no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

BORGHETTI, Geraldo; ZMITROWICZ, Witold. Avenidas 1950-2000: 50 Anos de Planejamento da Cidade de São Paulo. São Paulo: EDUSP - Editora da Universidade de São Paulo, 2009. 196 p.

CARVALHO, Mônica de; GAGLIARDI, Clarissa M. R. A “cidade global” avança sobre a “cidade operária”: a recepção da copa do mundo em São Paulo. In CARVA-

LHO, Mônica de; GAGLIARDI, Clarissa M. R. A (org). Megaprojetos, megaeventos, megalópole: a produção de uma nova centralidade em São Paulo. São Paulo: Olho d'Água, 2015. p. 19-34.

EMPRESA BRASILEIRA DE ESTUDOS DE PATRIMÔNIO (EMBRAESP). Relatório Anual de 2014 para a Região Metropolitana de São Paulo. São Paulo, EMBRAESP, 2015.

GRILLO, Maria Teresa Oliveira. A estratégia por trás do estratégico: dos planos de desenvolvimento aos planos estratégicos. 2013. 359 p. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. doi:10.11606/T.16.2013.tde-12072013-090226. Acesso em: 2017-06-16.

FELDMAN, Sarah. Planejamento e zoneamento em São Paulo 1947-1972. 1996. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urba-

nismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

HARVEY, David. Cidades Rebeldes. 1 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014. 294 p.

LANGENBUCH, Jurgen Richard. A Estruturação da Grande São Paulo: estudo de geografia urbana. São Paulo: Biblioteca Geográfica Brasileira, 1971.

MEYER, Regina Proserpi; GROSTEIN, Marta Dora; BIDERMAN, Ciro. São Paulo Metrópole. 1. ed. 1. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2013. 290 p.

NEGRELOS, Eulália Portela. Técnica e Estratégia Política. Grandes Projetos Urbanos na Região Metropolitana de São Paulo. 2005. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

PASTERNAK, Suzana e BOGUS, Lucia Maria Machado. A cidade dos anéis. Cadernos LAP 28, 1998T.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SAO PAULO. Plano Diretor Estratégico de São Paulo Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. São Paulo, PMSP, 2002.

_____; Plano Regional Estratégico do Município de São Paulo: Subprefeitura de Itaquera Lei nº 13.885, de 25 de Agosto de 2004. São Paulo, PMSP, 2004.

_____; Operação Urbana Consorciada Rio Verde-Jacu, Lei nº 13.872, 13 de julho de 2004. São Paulo, PMSP, 2004.

_____; Programa de Incentivos Seletivos para regiões da Zona Leste do município de São Paulo, Lei nº 13.833, de 27 de maio de 2004. São Paulo, PMSP, 2004.

_____; Programa de Incentivos Seletivos para regiões da Zona Leste do município de São Paulo, Lei nº 14.888, de 19 de janeiro de 2009. São Paulo, PMSP, 2009.

_____; Programa de Incentivos Fiscais para prestadores de serviços em região da Zona Leste do município de São Paulo, Lei nº 15.931, de 20 de dezembro de 2013. São Paulo, PMSP, 2013.

_____; Plano Diretor Estratégico de São Paulo, Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. São Paulo, PMSP, 2014.

RAMALHOSO, Wellington. Destino Itaquera: o metrô rumo aos conjuntos habitacionais da COHAB-SP. 2013. 153 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Carlos, 2013.

ROLNIK, Raquel; FRÚGOLI JR., Heitor. Reestruturação urbana da metrópole paulistana: a Zona Leste como território de rupturas e permanências. Cadernos Metrópole, v. 6, p. 43-66, 2º sem. 2001.

SECRETARIA MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Zoneamento da cidade de São Paulo características das zonas de uso. São Paulo: SEMPLA, Disponível em: <<http://www.prodiam.sp.gov.br/sempla/zone.htm>>. Acesso em: 27 de set. de 2016).

SITES CONSULTADOS:

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/itaquera>

<http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br>

<http://www.prodiam.sp.gov.br/sempla/zone.htm>

<http://www.fllch.usp.br/centrodametropole>

O RECONHECIMENTO DO URBANO E RURAL NO EXTREMO LESTE DE SÃO MATEUS

REGULARIZAÇÃO E
DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO A PARTIR DO
TECIDO EXISTENTE

MARCIA TRENTO

MARCIA TRENTO

Participou da primeira turma do Programa de Residência da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP (2015/2016), promovido em parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura do Município de São Paulo (SMDU/PMSP) e com enfoque em Planejamento e Gestão Urbana. É arquiteta urbanista graduada em 2012 pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, desenvolveu o trabalho final de graduação com enfoque em Precariedade habitacional em cidades médias. Realizou intercâmbio acadêmico na Universidad de Chile em 2011. Possui experiência em projetos de desenho urbano, paisagismo, urbanização de favelas e planejamento urbano.

ORIENTADORA

PROF^a DR^a RAQUEL ROLNIK

RESUMO

Partindo da inquietação de grandes porções do extremo leste de São Paulo (especialmente na subprefeitura de São Mateus, mas também em Itaquera, Cidade Tiradentes e Guaianazes) constarem na base tributária para fins de recolhimento do IPTU cadastrada como Quadra Rural (apesar de apresentar diversos usos urbanos e o Plano Diretor municipal considerá-las áreas urbanas) e de possíveis entraves para o desenvolvimento econômico na região gerados a partir desta circunstância, buscou-se um aprofundamento sobre o tema do rural e do urbano no Município de São Paulo, da importância da regularização fundiária e urbanística e da especificidade territorial, social e econômica da área para propor formas de dinamização da economia local a partir do tecido urbano existente.

Primeiramente será exposta a aproximação ao tema durante a Residência e sua relevância. Na sequência será apresentada uma leitura crítica do território a partir do marco regulatório existente, da situação de infraestrutura urbana levantada e da situação econômica da popula-

ção, ponderando uma falta de encaixe entre legislação, morfologia territorial e a dinâmica econômica atual. Por fim são propostas seis zonas relativamente homogêneas e diretrizes para uma nova regulação que permita a regularização e o incentivo a um desenvolvimento econômico pautado na dinâmica urbana existente.

PALAVRAS CHAVE

REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA, SÃO MATEUS, LEGISLAÇÃO MUNICIPAL, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, PERIURBANO;

APROXIMAÇÃO DO TEMA

Logo no início do Programa de Residência, em uma das minhas visitas à sede da subprefeitura de São Mateus, mais de um funcionário comentou algo sobre a zona rural, o INCRA, o zoneamento que estava sendo aprovado que retiraria a zona rural de São Mateus.

Eu não entendi muito bem qual era a questão, afinal não havia zona rural no município de São Paulo uma vez que o último Plano Diretor e zoneamento demarcavam toda a área municipal como urbana. Já o PDE aprovado em 2014 e o zoneamento que estava sendo construído naquele momento demarcavam novamente áreas rurais, mas em São Mateus esta seria restrita ao perímetro do futuro Parque Cabeceiras do Aricanduva.

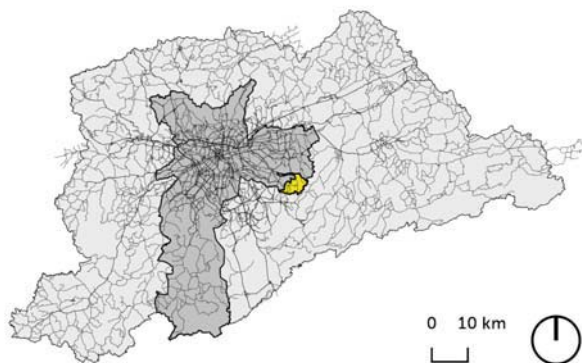
Passou mais um tempo e essa questão voltou. Havia algum imbróglgio entre ser rural ou não que perpassava o zoneamento e Jorge, técnico da subprefeitura que deu suporte e acompanhou a o trabalho da Residência em São Mateus, chegou a me mostrar uma troca de ofícios entre ele o INCRA que tratava de tentar descobrir quem seriam os proprietários e quais eram as áreas que de

fato estariam registradas no órgão, sem sucesso.

Pausa.

Para a conclusão do primeiro dos três módulos de aula da Residência, havia sido solicitada a elaboração de uma monografia sobre a subprefeitura, abordando os mais diversos temas. Ao elaborar o mapa sobre a predominância do uso do solo com base no TPCL observei uma grande área simplesmente sem informação, mas que sabiamente estava ocupada. Fiquei um tempo me indagando qual o motivo.

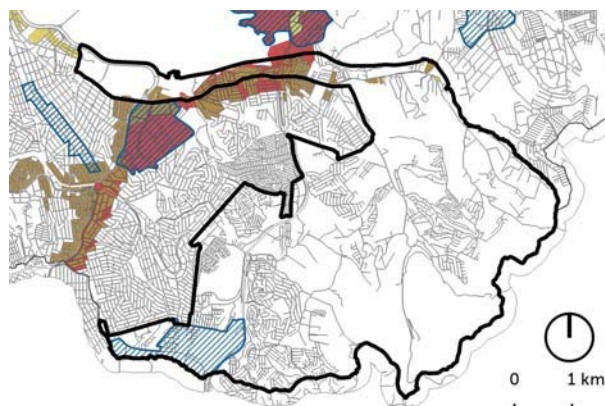
O TPCL é a base do cadastro para a imissão do IPTU e nela não se encontram informações das áreas que não contribuem com o imposto por serem consideradas rurais. Fui verificar na plataforma GeoSampa o cadastro das áreas e, de fato, grande parte da área onde não havia a informação de predominância do uso do solo estava em cadastro como Quadra Rural. Isso me acendeu uma série de dúvidas: porque o cadastro segue rural se há tanto tempo é considerado urbano? Afinal, o mu-



LOCALIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO NA RMSP

- Destaque estudo
- Região Metropolitana de São Paulo
- Município de São Paulo
- Viário estruturante

Fonte: Censo 2010 (IBGE); Prefeitura do Município de São Paulo
Base cartográfica: CENSO2010; Mapa Digital da Cidade PMSP, 2004.
Projeção: UTM. Datum: SAD69. Adaptação e elaboração: Marcia Trento



INCENTIVOS AO DESENVOLVIMENTO (PDE - LEI 16.050/2014)

- Destaque estudo
- Macroárea de Estruturação Metropolitana (Arco Jacu-Pêssego)
- Eixo Previsto
- Perímetro incentivo ao desenvolvimento econômico (PDE)
- Eixo Existente

Fonte: Prefeitura de São Paulo. Base cartográfica: Mapa Digital da Cidade - PMSP, 2004.
Projeção: UTM. Datum: SAD69. Adaptação e elaboração: Marcia Trento

nicipio não é autônomo para definir sua área urbana e taxá-la? Como pode haver estabelecimentos comerciais e até indústrias em uma área considerada rural? Como estes usos foram permitidos?

Observei também que esta área foi lentamente diminuindo no último ano, muito provavelmente pelo grande esforço da SEHAB de regularizar assentamentos precários em ZEIS. De qualquer forma, uma enorme área da subprefeitura, assim como de suas vizinhas Itaquera, Cidade Tiradentes e Guaianazes, ainda que em menor proporção, seguem no cadastro da Prefeitura de São Paulo como Quadras Rurais e não Quadras Fiscais. Para se ter uma ideia desta dimensão, em outubro de 2016 as áreas nesta condição somavam 20.620 hectares somente em São Mateus, 45% da área total da subprefeitura.

Em um dos últimos Grupos de Trabalho da elaboração do Plano Regional da Subprefeitura (PRS) de São Mateus, quando secretaria por secretaria presente comentava sobre as demandas advindas da oficina participativa, o técnico de SMADS disse que era muito difícil implantar equipamentos em São Mateus, pois eles tinham muita dificuldade em encontrar terreno regularizado, principalmente nos distritos de São Rafael e Iguatemi.

Neste momento eu comentei sobre a questão do cadastro continuar sendo rural e que, inclusive, havíamos construído uma ficha de política para tratar deste tema no Plano Regional para buscar uma solução que efetivasse a regularização fundiária, urbanística e da

base cadastral, visando exatamente o desenvolvimento econômico e urbano da região. Os técnicos presentes concordaram quanto à relevância do tema e inclusive chegaram a indicar pessoas para que eu pudesse conversar sobre isso na Prefeitura.

Os dois novos marcos regulatórios mais relevantes, Plano Diretor Estratégico (PDE¹) e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS²), mais conhecida como zoneamento municipal, buscam incentivar o desenvolvimento econômico do município também em regiões periféricas, como por exemplo ao demarcar eixos periféricos como Macroárea de Estruturação Metropolitana, que tem como objetivo “ampliar a geração de empregos e renda e intensificar as atividades econômicas”³, ao instituir um perímetro de incentivo ao desenvolvimento econômico nas proximidades da Avenida Jacu-Pêssego, adotando coeficiente de aproveitamento máximo igual a 4,0 e isentando a outorga onerosa de potencial construtivo adicional a determinados tipos de empreendimento⁴, ao demarcar eixos de estruturação da transformação urbana em vias como a Avenida Ragueb Chohfi e Avenida Adélia Chohfi (PDE) retificadas como Zonas de Estruturação Urbana no zoneamento, e identificar outras áreas com zoneamento propício ao desenvolvimento econômico, tais como as ZC-ZEIS (Zonas de Centralidade em ZEIS), as Zonas Predominantemente Industriais na Macrozona de proteção e recuperação ambiental (ZPI-2) e as Zonas de Preservação e Desenvolvimento Sustentável (ZPDS).

Porém, apesar do avanço ao identificar áreas mais propícias ao desenvolvimento econômico na periferia, tais instrumentos não pareciam ser totalmente adequados para responder à dinâmica local, em muito distinta da situação em bairros mais centrais, aparentando por vezes uma falta de aderência ao território específico, suas condições socioeconômicas e a maneira com que é constituído histórica e cotidianamente.

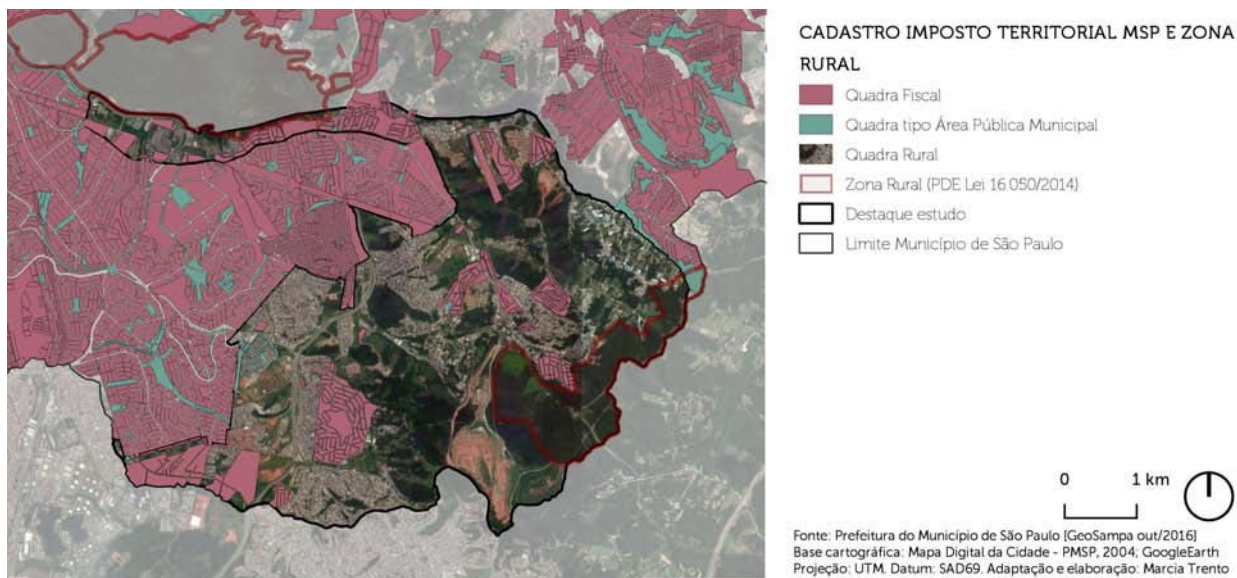
No decorrer do trabalho com a orientação da professora Raquel Rolnik foi possível avançar no tema a partir de uma leitura crítica do território frente a estratégias de dinamização econômica que os atuais marcos regulatórios (em especial PDE e zoneamento) propõem para a região. Desta maneira, o presente trabalho se propôs a elaborar propostas visando a dinamização econômica do território a partir de instrumentos urbanísticos de mais simples compreensão e medição (já que dificilmente alguém irá medir taxas como o coeficiente de aproveitamento em uma periferia) e diretrizes para políticas de apoio ao desenvolvimento rural inserido na metrópole.

A IMPORTÂNCIA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA E A ESPECIFICIDADE DA ÁREA

Sobre a necessidade de se promover a regularização urbanística e fundiária de áreas de interesse social há diversos estudos e a legislação recente brasileira apresenta importantes avanços neste sentido, como a demarcação urbanística e o Capítulo III da Lei Federal 11.977/2009. Entretanto este tema não esgota a problemática da região, uma vez que além de moradia de baixa renda em assentamentos precários também existe na região zonas industriais irregulares reconhecidas pelo zoneamento, áreas de produção agrícola e expressiva vegetação densa nativa.

De maneira muito simples, a regularização fundiária diz respeito à titulação da terra, geralmente levando em consideração o proprietário oficial, o usufrutuário ou posseiro e a função social da propriedade.

Já a regularização urbanística, trata da conformidade do padrão urbano àqueles vigentes na legislação. Diz respeito ao atendimento às regras de parcelamento do solo, dimensão viária para cada tipo de uso, atendimento aos serviços básicos de saneamento ambiental e temas correlatos.



Na área em questão, é possível observar irregularidades em ambos os temas e mais um: junto ao cadastro tributário do Município, que é exatamente a base que levou ao recorte de estudo, pois de maneira geral encontra-se cadastrada como Quadras Rurais, apesar de se situarem em zona urbana e de modo geral abrigar usos urbanos.

De acordo com o Código Tributário Nacional, Lei 5.172 de 1966, é competência do Município definir sua zona urbana e rural e é a partir desta definição, geralmente constante do Plano Diretor, que seria definido qual encargo tributário, IPTU ou ITR, incidiria sobre a propriedade. Existem ainda outras maneiras de se classificar se a zona é urbana ou rural de acordo com a existência de pelo menos requisitos mínimos de melhoramentos ou mantidos pelo Poder Público, conforme indicados no artigo 32, § 1º da supracitada lei⁵.

Sob qualquer um destes aspectos, grande parcela do recorte em estudo caracteriza-se como zona urbana e portanto deveriam estar cadastrados junto à municipalidade como Quadras Fiscais, sobre as quais incidiriam IPTU.

O apontamento desta questão, diferentemente do que possa aparentar em um primeiro momento, não se trata da intenção do recolhimento do imposto municipal, este poderia até mesmo ser considerado isento nas áreas consideradas de interesse social. O argumento que está por trás e que motivou esta busca é a dificuldade de dinamização econômica e urbana enfrentada por esta

área periférica da região metropolitana devido à falta e à dificuldade de regularização do território e dos usos.

O desenvolvimento urbano e econômico é muito mais possível a partir da regularização dos usos existentes e da possibilidade de facilitação de instalação de equipamentos públicos, comércio local e empresas geradoras de emprego formal (pequenas ou grandes). Este aspecto nos parece mais relevante do que a correta incidência do IPTU ou da declaração de ITR⁶ propriamente dita.

É a partir desta consideração que se estrutura este trabalho, buscando fazer uma leitura crítica do território a partir de sua situação atual e vislumbrar uma proposta de dinamização possível a partir do existente e do desejado para a região.

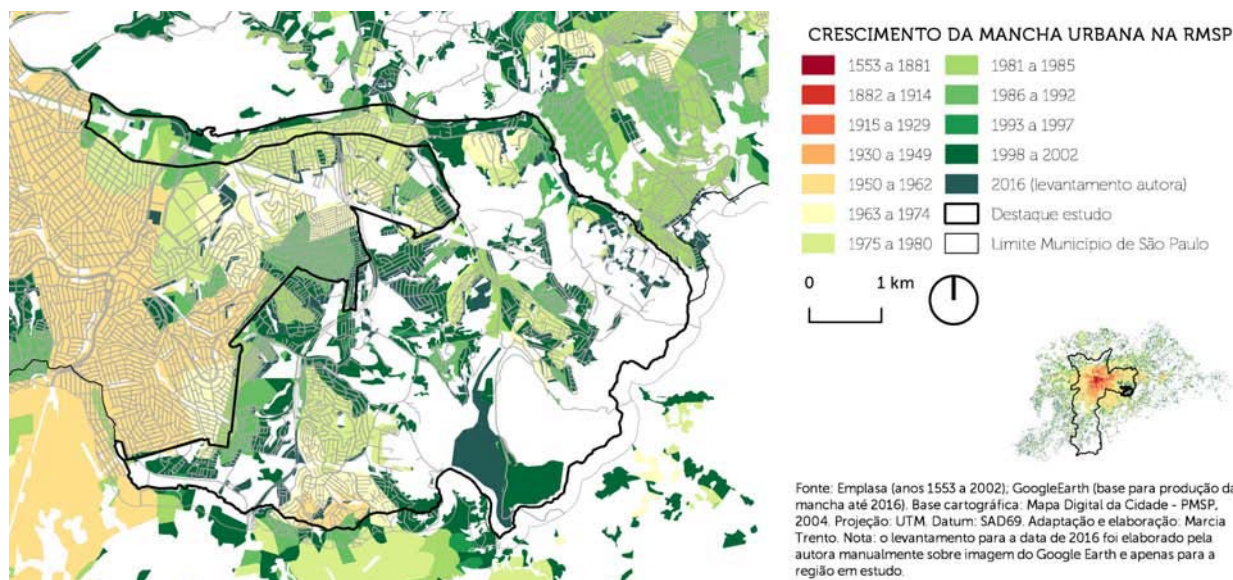
LEITURA CRÍTICA DO TERRITÓRIO FRENTE ÀS ESTRATÉGIAS DE DINAMIZAÇÃO — HOJE

A porção oeste do distrito de São Rafael e quase a totalidade do distrito de Iguatemi foram escolhidas para este trabalho inicialmente devido a sua condição na base cadastral de imposto territorial junto à Prefeitura de São Paulo. Tendo essa diretriz como critério, foi feito o recorte de estudo incorporando quadras fiscais regulares adjacentes e ilhadas a esta condição e se mantendo apenas dentro da subprefeitura de São Mateus, apesar da mesma situação tributária estar presente também em outras subprefeituras do extremo leste do município.

Observa-se aí não apenas a área expressiva das quadras rurais em zoneamento urbano, mas também que o fato de que em muitas destas áreas o uso real é urbano. Trata-se de um urbano extremamente carente em diversos quesitos, tanto econômicos quanto urbanísticos. Para demonstrar a dimensão e superposição destas ca-

rências e deficiências, optou-se por apresentar prioritariamente de maneira gráfica (através de mapas) tanto a legislação incidente mais diretamente relacionada quanto diversos indicadores urbanísticos, econômicos e sociais incidentes na região.

Antes de mais nada, é importante também lembrar que a área da subprefeitura de São Mateus, e mais ainda este território em questão, possuem consolidação de ocupação recentes, datando de meados do século XIX. A imagem na sequência busca ilustrar esse crescimento, que continua a ocorrer⁷.



ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO VIGENTE: O PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO

Do ponto de vista da legislação e dos instrumentos trazidos pelo Plano Diretor Estratégico de 2014 (Lei 16.050/2014) e do zoneamento (Lei 16.402/2016), houve um certo avanço no sentido de procurar dinamizar economicamente a zona leste, porém há pouca aderência com os processos que já vêm ocorrendo na área, como será apresentado na sequência.

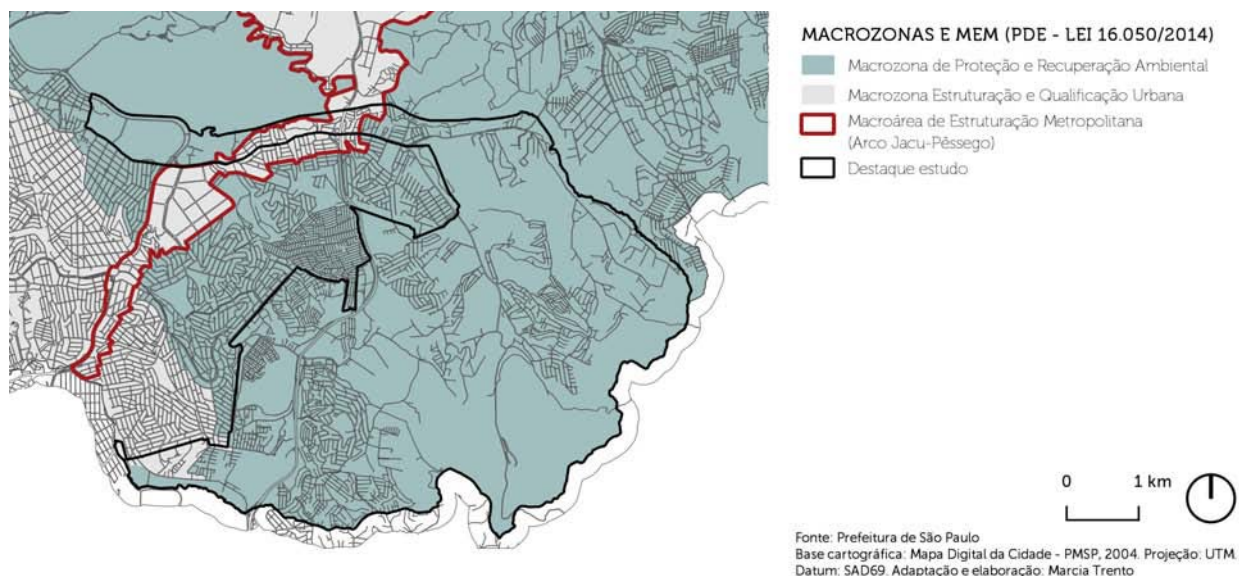
Primeiramente, sob o aspecto rural o PDE de 2014 volta a reconhecer zonas rurais no município, demarcando-as no extremo sul do município, na região da Cantareira na zona Norte, no Parque do Estado (no Ipiranga) e em pequenas áreas da zona leste e oeste. Na região sul da zona leste, destaque deste estudo, apenas duas áreas são assim demarcadas: ambas não pela característica de produção agropecuária, mas pela questão da preservação ambiental. A primeira é no Parque Natural Fazenda do Carmo, parque Estadual de proteção. A segunda é na área demarcada para a instalação do Parque Natural Cabeceiras do Aricanduva, com grande densidade de Mata Atlântica.

Apesar disso, na delimitação das Macrozonas (divisão territorial do Município que considera as características ambientais e geológicas relacionadas à aptidão para a urbanização, segundo a definição do Quadro 1 da Lei do PDE) basicamente toda a área do estudo está classificada dentro da Macrozona de proteção e recuperação

ambiental, salientando a necessidade de atenção ambiental que a região demanda. Entretanto, esta Macrozona faz limite (e inclusive é segmentada) por uma faixa de área classificada como Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM).

As oito macroáreas instituídas pelo Plano Diretor Estratégico podem ser divididas em dois blocos: quatro pertencem à Macrozona de proteção e recuperação ambiental e quatro pertencem à Macrozona de estruturação e qualificação urbana. Sendo assim, é possível dizer que as macroáreas apresentam um detalhamento da macrozona com objetivos mais específicos. A MEM é exatamente a macroárea mais dinâmica e com maior potencial de transformação proposto. Dentre os objetivos MEM nesta região está, por exemplo, o incentivo à atividade econômico-industrial de escala metropolitana. O recorte de estudo é, portanto, uma área dividida entre um território ambientalmente frágil, que demanda cuidados especiais para sua conservação⁸, e uma faixa onde se almeja uma maior transformação urbana e adensamento populacional.

Reiterando a intenção da MEM, o PDE retifica e ratifica os Perímetros de incentivo ao desenvolvimento econômico, propostos em lei anterior⁹. Na subprefeitura de São Mateus são dois os perímetros assim demarcados, e os incentivos determinados é o aumento do coeficiente de aproveitamento máximo para 4,0 (quatro) e a isenção de outorga onerosa de potencial construtivo adicional para empreendimentos não-residenciais e da área des-



tinada aos usos não-residenciais nos empreendimentos de uso misto.

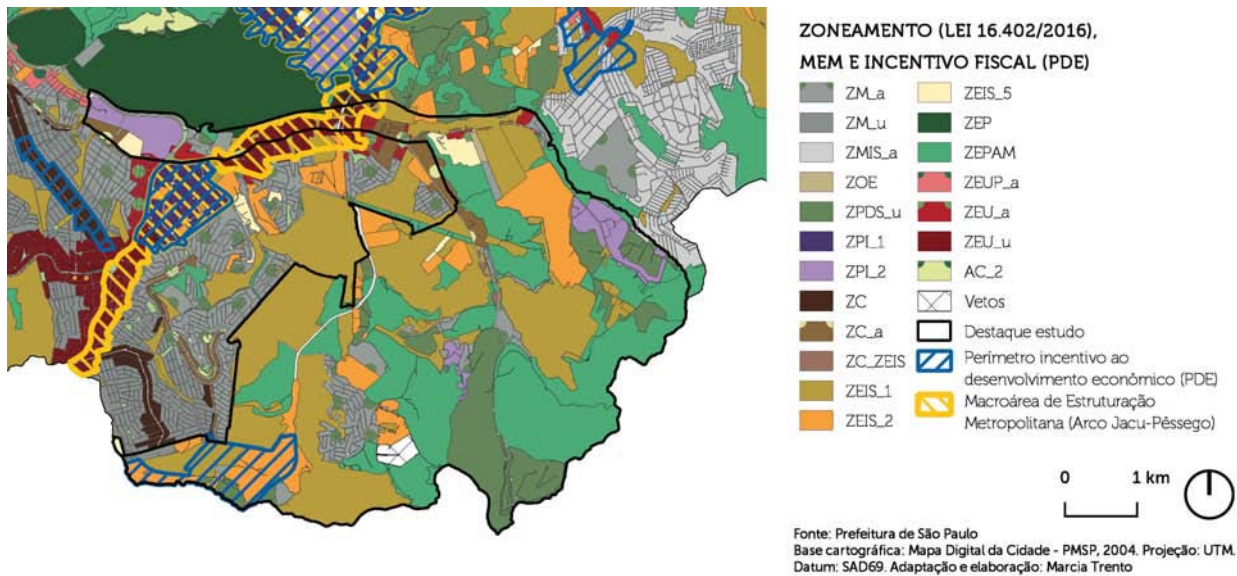
Na mesma linha do incentivo para se construir mais no mesmo lote está a criação dos Eixos de transformação urbana ao longo dos corredores de ônibus e proximidades das estações de trem e metrô, sendo que estes eixos visam aumentar a densidade populacional nos locais onde há oferta de transporte público de massa, permitindo um coeficiente de aproveitamento máximo 4,0 na Macrozona de estruturação e qualificação urbana e 2,0 na Macrozona de proteção e recuperação ambiental. Estes eixos foram divididos em existentes, onde já havia a infraestrutura/o serviço em funcionamento, e previstos, onde havia linha de ônibus ou estações de metrô/trem previstas pelos órgãos responsáveis pelo planejamento. Estes eixos foram incorporados no zoneamento com algumas modificações e tornaram-se a Zona de Estruturação Urbana (ZEU) e a Zona de Estruturação Urbana Prevista (ZEUP)¹⁰.

Se por um lado é ótimo ver aplicado na periferia um mesmo instrumento dedicado às áreas urbanas qualificadas, é também questionável se o mercado terá o mesmo interesse nas distintas localidades, provavelmente com distintos consumidores. É necessário frisar isso pois, ao se utilizar de um instrumento que depende não apenas do Poder Público para a concretização espacial da política, é importante refletir [1] sobre a eficácia da autoaplicação e [2] se é pertinente à escala local a repetição do mesmo instrumento.

ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO VIGENTE: A LEI DE ZONEAMENTO

Sob o aspecto do dinamismo econômico, a lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) indica zoneamentos interessantes para a área de estudo, conforme serão expostos a seguir.

O zoneamento indutor de maior dinâmica construtiva é, sem dúvidas, as Zonas de Estruturação urbana (em suas quatro variantes: ZEU/ZEUP/ZEUA/ZEUPa, de acordo com aspectos ambientais da Macrozona em que se insere e de estarem em vigor ou previstas de acordo com a infraestrutura do transporte urbano de massa estar em funcionamento ou apenas planejadas). Este zoneamento, localizado sempre próximo às grandes estruturas de transporte público (corredores de ônibus e estações de metrô e trem), permite um maior adensamento construtivo através do incremento do coeficiente de aproveitamento máximo (até 4,0), incentivo às ditas fachadas ativas¹¹, fruição pública e restrição a vagas de garagem (ainda que não tão eficiente após a negociação para a aprovação da lei). Este zoneamento é a incorporação dos Eixos de transformação urbana delimitados no PDE, mas com algumas modificações. Na área de estudo compreende um “buffer” ao longo da Avenida Ragueb Chohfi, com algumas exceções, como áreas de ZEIS. As quadras lindeiras à Avenida Arican-duva, onde está previsto um importante corredor de ônibus para a região (hoje existe faixa de ônibus), não são ZEUPa pois a quadra ultrapassa a faixa de 300 me-



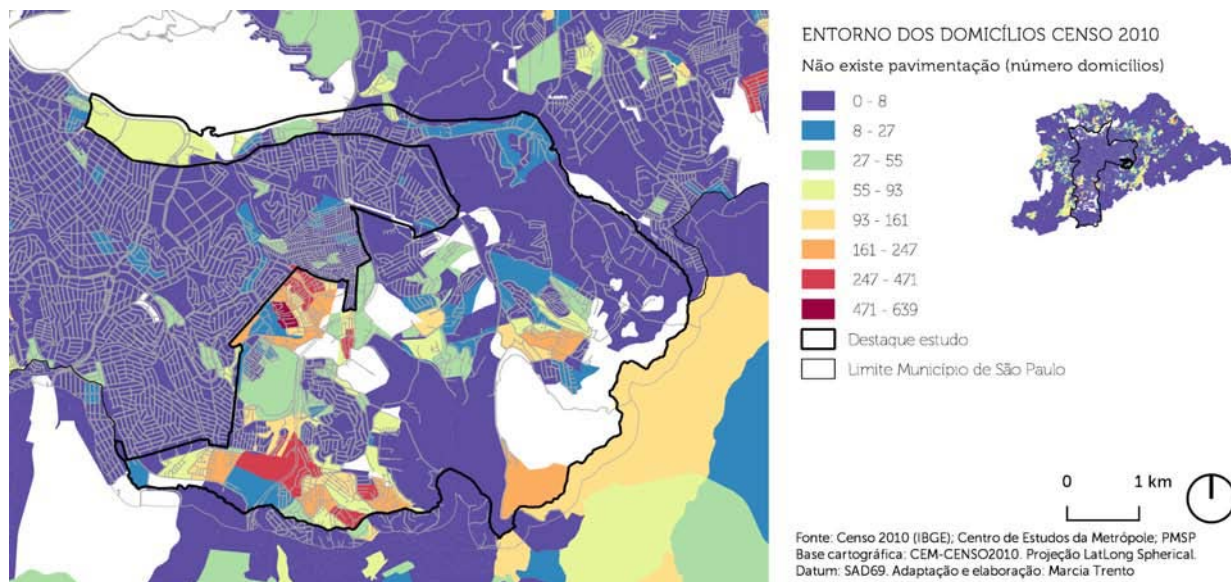
tros de área de influência do corredor, determinada pelo PDE. Entretanto isto pode ser visto como uma falha, pois trata-se de gleba não loteada de acordo com os preceitos mínimos da legislação municipal vigente, tendo sido recentemente fruto de desmembramento e não loteamento (ou seja, sem a abertura de vias e demais exigências como a destinação de áreas públicas). No processo de elaboração do zoneamento foi primeiramente demarcada como ZEUPa, mas durante o “processo participativo” tornou-se Zoneamento Predominantemente Industrial-2 (inserido na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental).

Esta última zona citada, a Zona Predominantemente Industrial-2 (ZPI-2) encontra-se demarcada em outras duas áreas em estudo: na proximidade da Estrada Vovó Carolina, quase na divisa com Cidade Tiradentes, e na proximidade da Rua Particular Timão, relativamente próxima à Central de Tratamento de Resíduos Sólidos Leste (CTL). Nestas duas áreas, diferentemente daquela localizada à Avenida Aricanduva, estão instaladas diversas indústrias em meio a áreas de precariedade habitacional, com precário acesso e intenso conflito com a questão ambiental.

Já na área próxima à Avenida Aricanduva, o que se observa é uma planta de transformação de energia da Eletropaulo e a construção de diversas torres residenciais no padrão Habitação de Mercado Popular (HMP), “isoladas no lote”, sem diversidade de uso no térreo, com muros para o futuro corredor de ônibus e com calçadas estreitas, na contramão do que foi planejado para os eixos de transporte público de massa.

Dando continuidade às propostas que incluem dinamismo econômico na lei de zoneamento encontram-se as Zonas de Preservação e Desenvolvimento Sustentável (ZPDS), “porções do território destinadas à conservação da paisagem e à implantação de atividades econômicas compatíveis com a manutenção e recuperação dos serviços ambientais por elas prestados, em especial os relacionados às cadeias produtivas da agricultura, da extração mineral e do turismo, de densidades demográfica e construtiva baixas, sendo subdivididas em: I – Zona de Preservação e Desenvolvimento Sustentável (ZPDS): zonas localizadas na Zona Urbana; II – Zona de Preservação e Desenvolvimento Sustentável Rural (ZPDSr): zonas localizadas na Zona Rural”¹². Criada visando incentivar principalmente as áreas de produção agrícola no extremo sul, ao se distinguir ZPDS e ZPDS-r, não fica claro quais seriam as diferenças sobre o zoneamento na prática. O que se percebe é que em São Mateus, assim como na zona norte, esta classificação de zoneamento está mais fragilizada dentro das políticas para desenvolvimento econômico. O denominado Polo de Desenvolvimento Econômico Rural Sustentável¹³³, instituído pelo PDE, determina uma série de ações a serem promovidas na área demarcada como zona rural, em sua maioria focadas para o fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia, mas de implementação mais difícil em uma região com características mais periurbanas, como é o caso do recorte de estudo.

Outras categorias de zoneamento presentes no território em estudo são Zonas Mistas ambientais e algumas menos expressivas sob o aspecto do desenvolvimento econômico,



como diversas ZEIS e ZEPAM, ou com área pouco expressiva.

Sendo assim, é possível dizer que apesar do avanço por trás de demarcar diferentes zonas em áreas periféricas, detalhando melhor esse território, muitas dessas zonas acabam em conflito com o que havia sido posto pela Macroárea ou tem pouco apelo local por terem sido desenhadas a partir de premissas e condições mais condizentes com as áreas mais centrais do município. Por exemplo, o padrão de edifício construído ao longo de um possível corredor de ônibus na Avenida Ragueb Chohfi (ZEUP) dificilmente seria similar às proximidades de um corredor de ônibus na Avenida Consolação ou da estação de metrô Vila Madalena (ZEU) por estarem submetidas a diferentes dinâmicas urbanas, sociais e econômicas.

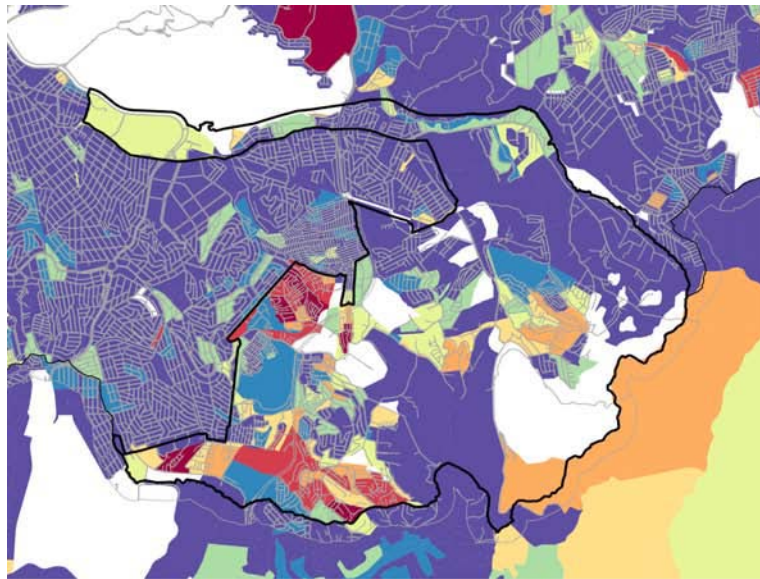
Outro exemplo deste descompasso entre legislações e o território real é o Perímetro de incentivo ao desenvolvimento econômico demarcado próximo à divisa com Mauá no Parque São Rafael. Apesar de incentivos previstos como a redução de ISS, ao sobrepor com o zoneamento observa-se que trata-se principalmente de ZEIS 2 e 1, áreas prioritárias para a habitação de interesse social. Este exemplo evidencia aspectos por vezes contraditórios entre os distintos planos e leis, que nem sempre refletem a realidade existente no lugar e deixam a desejar quanto ao incentivo ao desenvolvimento de iniciativas locais existentes.

ANÁLISE DA INFRAESTRUTURA E CONDIÇÃO ECONÔMICO-SOCIAL LOCAL

É a partir da leitura das dinâmicas que ocorrem no local que este trabalho busca se estruturar. A análise foi pautada tanto por visitas de campo quanto pela experiência da Residência e observação de diversos dados de fontes secundárias. Os dados de entorno de domicílio levantados pela primeira vez no Censo 2010 são extremamente interessantes para reforçar a ideia da deficiência de urbanidade em parte considerável desta área. São relevantes também pois tratam de alguns dos indicadores utilizados para definir se o local é rural ou urbano segundo o Código Tributário Brasileiro.

No que se refere aos mapas aqui apresentados sobre o Entorno dos domicílios, se faz importante ressaltar que os intervalos das legendas foram gerados por Jenks, ou “Quebras naturais” para cada um dos indicadores. Estar na faixa de maior incidência não significa, portanto, que todos os domicílios daquele setor encontrem-se na situação de falta de atendimento, apenas que é onde se concentra um maior número destes.

Observa-se nessa espacialização um déficit de qualificação do sistema viário (falta de pavimentação; inexistência de meio-fio ou guia; inexistência de calçada), assim como na iluminação pública. Esgoto a céu aberto e acúmulo de lixo são elementos presentes, mas de menor destaque proporcionalmente frente a estes outros, sendo mais pontuais (esgoto) ou mais homogêneos pelo município (lixo).

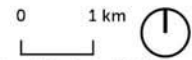
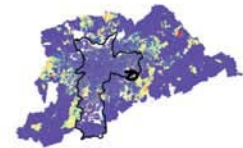


ENTORNO DOS DOMICÍLIOS CENSO 2010

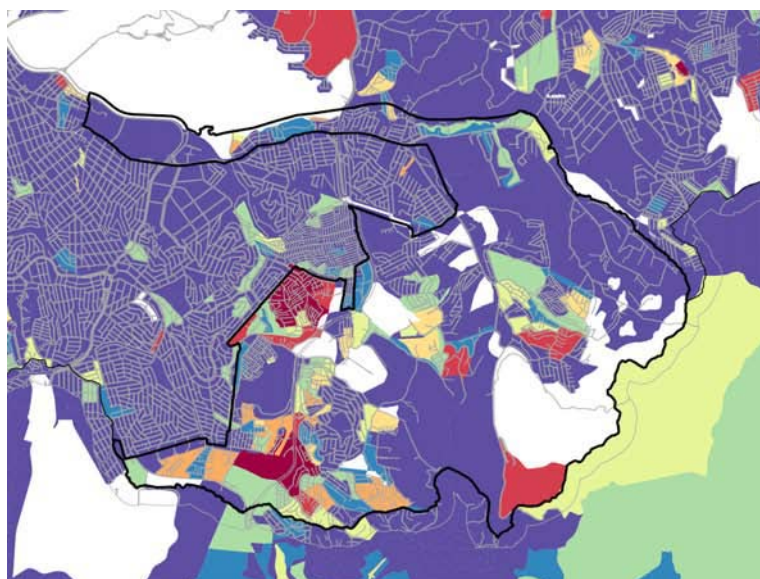
Não existe meiofio/guia (número domicílios)

- 0 - 7
- 7 - 26
- 26 - 52
- 52 - 84
- 84 - 127
- 127 - 191
- 191 - 379
- 379 - 639

- Destaque estudo
- Limite Município de São Paulo



Fonte: Censo 2010 (IBGE); Centro de Estudos da Metrópole; PMSP
 Base cartográfica: CEM-CENSO2010. Projeção LatLong Spherical.
 Datum: SAD69. Adaptação e elaboração: Marcia Trento

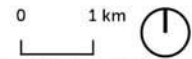
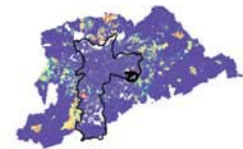


ENTORNO DOS DOMICÍLIOS CENSO 2010

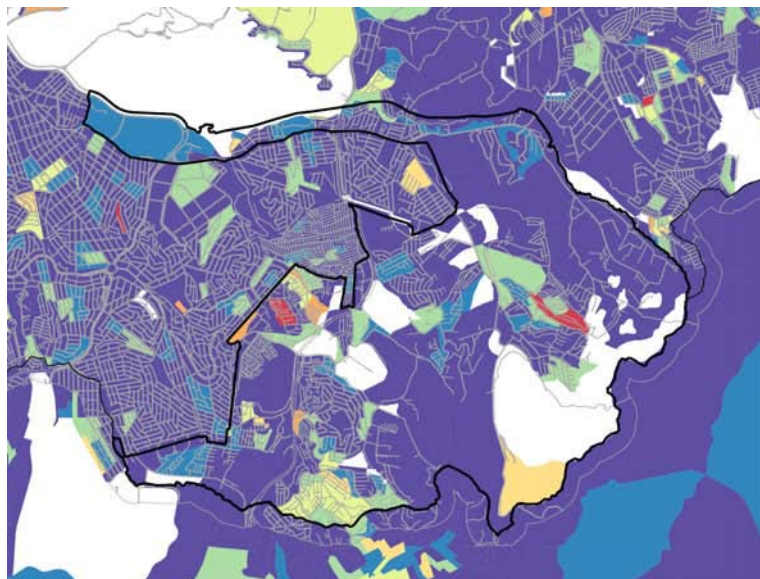
Não existe iluminação pública (número domicílios)

- 0 - 4
- 4 - 16
- 16 - 34
- 34 - 57
- 57 - 83
- 83 - 112
- 112 - 230
- 230 - 535

- Destaque estudo
- Limite Município de São Paulo

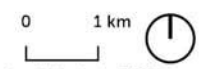


Fonte: Censo 2010 (IBGE); Centro de Estudos da Metrópole; PMSP
 Base cartográfica: CEM-CENSO2010. Projeção LatLong Spherical.
 Datum: SAD69. Adaptação e elaboração: Marcia Trento

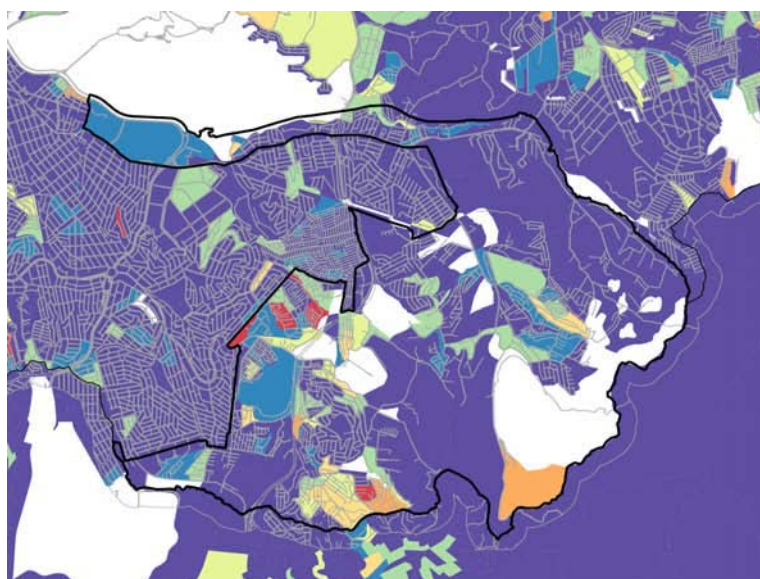


ENTORNO DOS DOMICÍLIOS CENSO 2010

Existe lixo acumulado no logradouro (número domicílios);

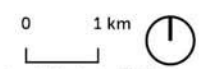
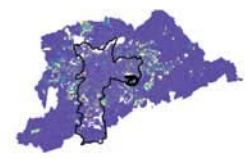


Fonte: Censo 2010 (IBGE); Centro de Estudos da Metrópole; PMSP
 Base cartográfica: CEM-CENSO2010. Projeção LatLong Spherical.
 Datum: SAD69. Adaptação e elaboração: Marcia Trento

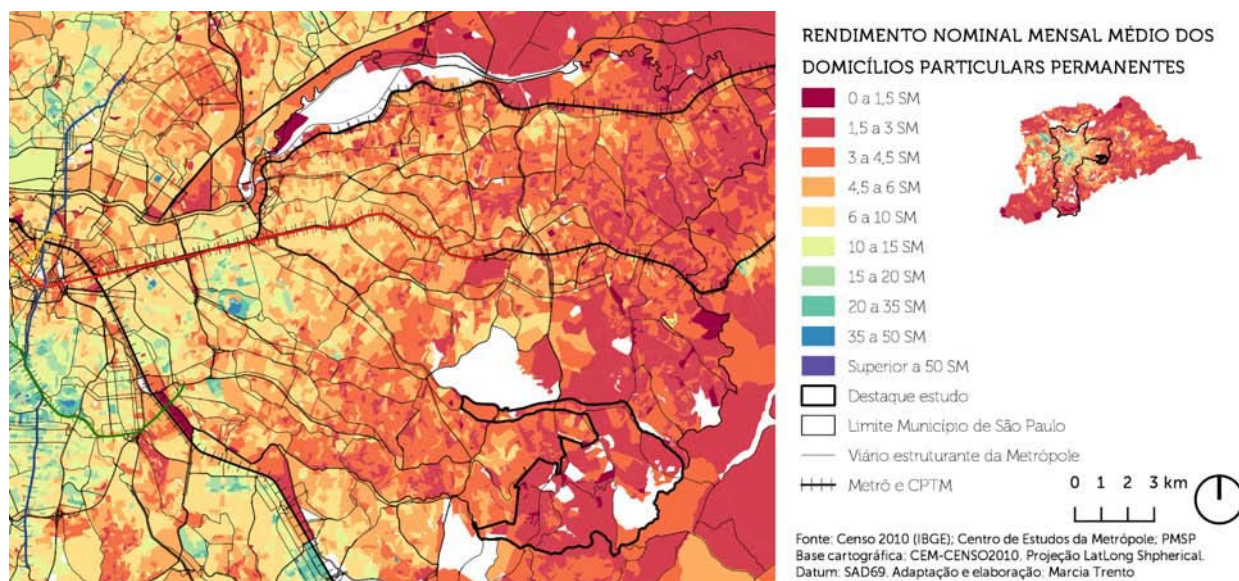
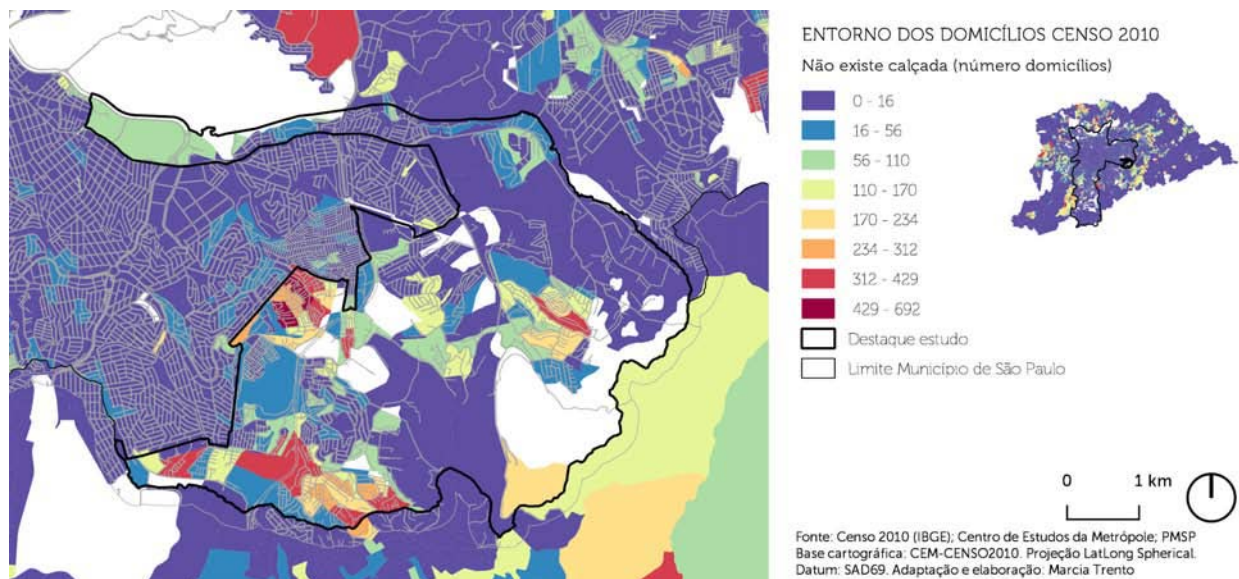


ENTORNO DOS DOMICÍLIOS CENSO 2010

Existe esgoto a céu aberto (número domicílios)



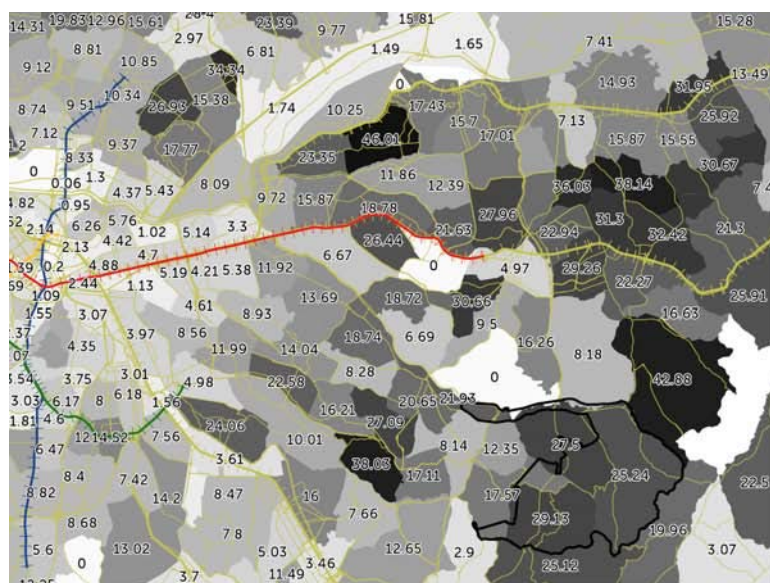
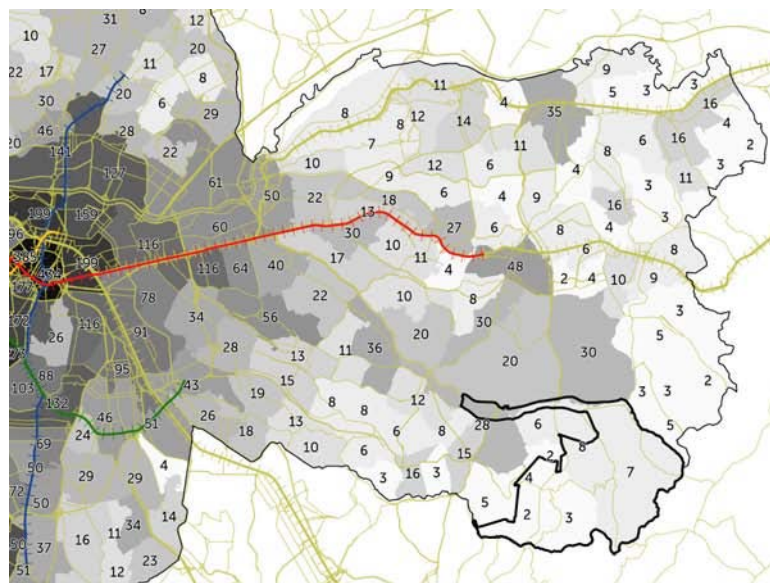
Fonte: Censo 2010 (IBGE); Centro de Estudos da Metrópole; PMSP
 Base cartográfica: CEM-CENSO2010. Projeção LatLong Spherical.
 Datum: SAD69. Adaptação e elaboração: Marcia Trento

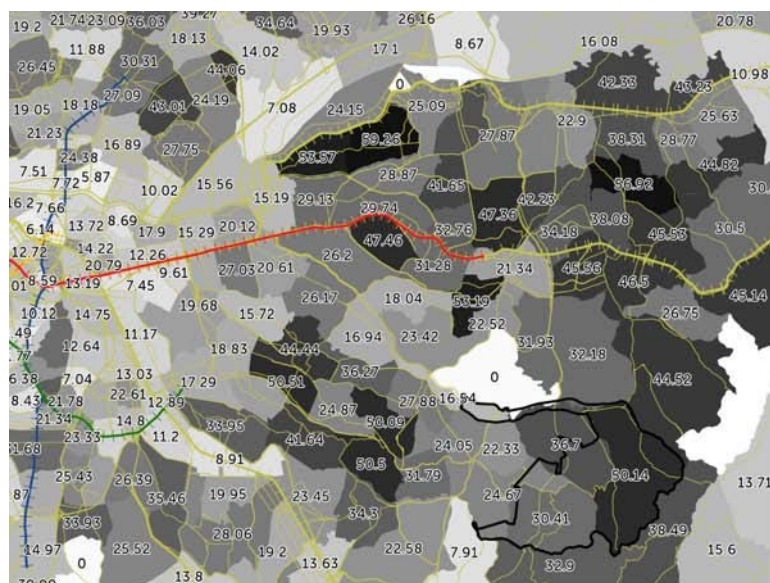
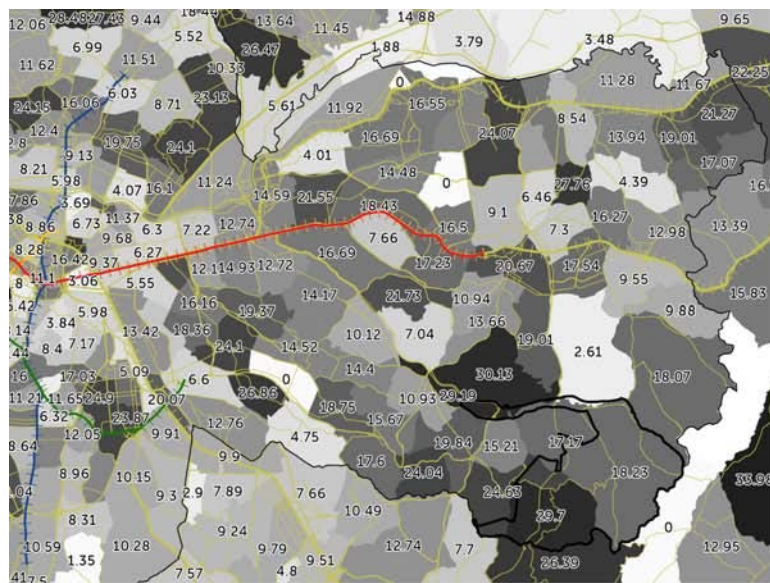


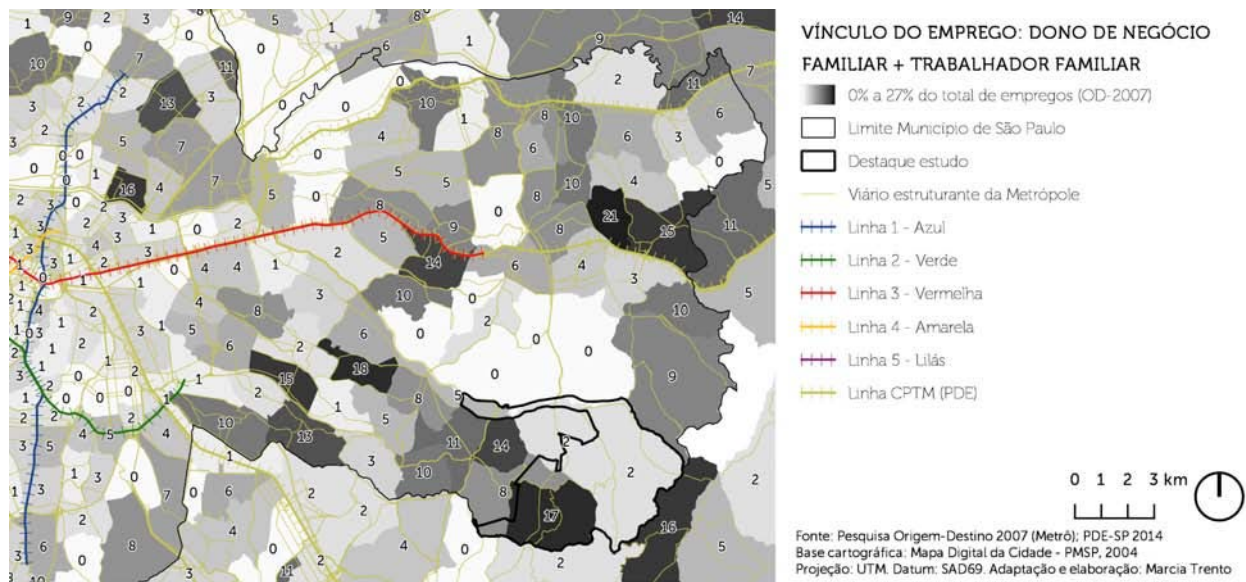
Essas concentrações guardam alguma coincidência espacial com a concentração de baixa renda, como é indicado pelo mesmo Censo. É possível observar nessa região a predominância do rendimento nominal mensal médio na faixa de até 3 salários mínimos (SM), enquanto em regiões como o Tatuapé, na Zona Leste, e regiões centrais do chamado quadrante sudoeste¹⁴ apresentam frequentemente faixas superiores a 20 SM, superando os 50 SM em setores censitários ao longo do Rio Pinheiros, como na região da Cidade Jardim.

Sobre o aspecto econômico, é interessante observar o que distintos dados apontam sobre os empregos desta região.

Como reiterado há tempos por diversos estudos, há quase uma inexistência de empregos formais na região. Entretanto, o que se observou durante o Programa de Residência é que existem uma série de atividades econômicas acontecendo no território, ainda que de maneira informal. Os mapas na sequência buscam elucidar isso, consolidando os indicadores pesquisados.







Observa-se pelos dados da RAIS, Censo 2010 e Pesquisa Origem-Destino do Metrô (2007) que esta é uma área com poucos empregos formais, porém parte expressiva dos empregos são realizados na própria residência, assim como a grande maioria não possui carteira assinada e é expressivo a quantidade de pessoas que se declararam autônomas, assim como trabalhadoras (ou proprietárias) de negócio familiar na área de São Rafael.

É importante ressaltar que estes dados são advindos de pesquisas com diferentes metodologias, objetivos e universo amostral. Os dados da Pesquisa Origem-Destino de 2007 trazem dados interessantíssimos sobre o trabalho informal e parecem refletir o que se observa em campo, porém o enfoque da pesquisa é a mobilidade urbana, que perpassa a questão do emprego. O universo amostral é também muito inferior ao do Censo do IBGE, enquanto os dados da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) são obtidos e disponibilizados oficialmente pelo Ministério do Trabalho.

Outra base interessante para se observar a dinâmica dos usos dos imóveis é apresentada pelo cadastro da Sabesp, que indica para cada ligação de água o uso declarado dado ao imóvel, já que as tarifas variam segundo essa variável.

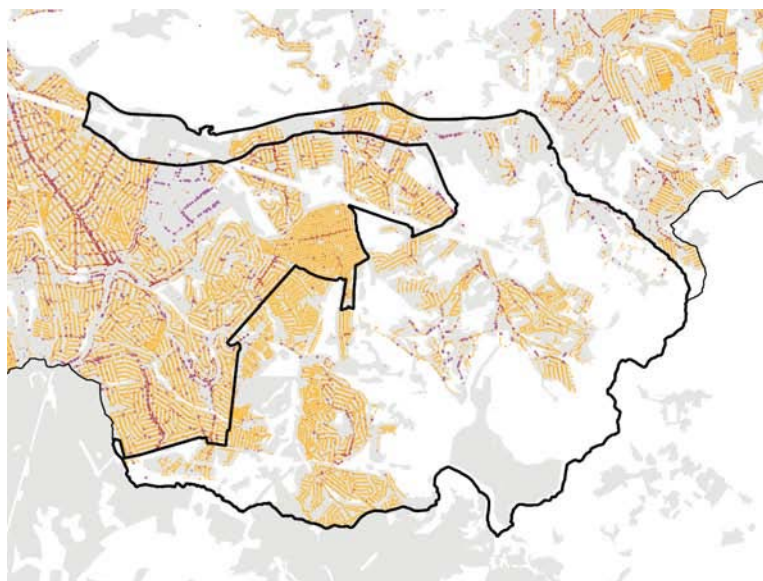
Transformando os pontos de ligação de água em pequenas manchas é possível se observar em vermelho eixos de maior comércio e em lilás alguns eixos de concentração industrial, justamente ao longo da Estrada Vovó Carolina, ao longo da Rua Particular Timão e em trecho da Avenida Ragueb Chohfi, onde há uma série de galpões.

Para finalizar essa breve leitura do território hoje resta ainda abordar a questão da vulnerabilidade social. Esta pode ser tanto apontada pelo IPVS, como também pela coincidência espacial de alguns indicadores como a grande proporção de crianças entre os habitantes, excessivo tempo gasto no deslocamento diário casa-trabalho e outros tantos que poderiam ser mapeados com destaque para a área de estudo.

Observa-se ao analisar em conjunto todos estes mapas uma frequente justaposição de elementos que compõe a vulnerabilidade socioeconômica da população, ao mesmo tempo em que se observa um padrão de empregabilidade muito distinto daquele das regiões centrais e mais bem providas de infraestruturas.

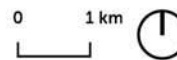
Nos apoiando nesta análise e com o anseio de propor instrumentos calcados nas dinâmicas existentes, olhamos então com atenção para o território, buscando identificar quais são os usos existentes, a morfologia urbana, o acesso aos serviços e o grau de conexão com a cidade.

Sobrepondo estas informações com os indicadores socioeconômicos demográficos que apresentamos acima, demarcamos áreas de significativa similaridade, para as quais foram propostas diretrizes urbanas. Foi a partir do reconhecimento das dinâmicas do território e de uma aspiração do fortalecimento das atividades produtivas, com enfoque em uma economia distributiva e solidária, que se construiu a proposta aqui apresentada.

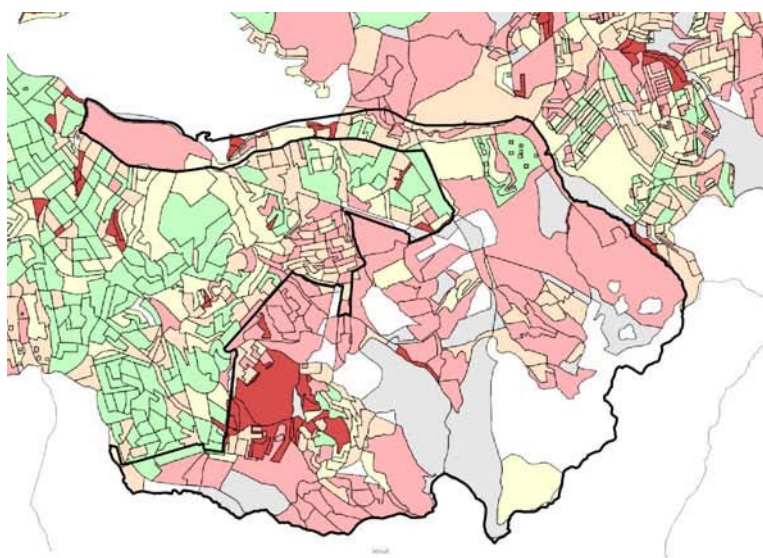


USO DO SOLO 2012 CADASTRO SABESP

- Comercial
- Industrial
- Misto
- Público
- Residencial
- Mancha urbana Emplasa + autora
- Destaque estudo
- Limite Município de São Paulo

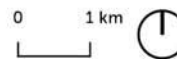


Fonte: Sabesp; Emplasa; Elaboração autora
 Base cartográfica: Mapa Digital da Cidade - PMSP, 2004. Projeção: UTM
 Datum: SAD69. Adaptação e elaboração: Marcia Trento



ÍNDICE PAULISTA DE VULNERABILIDADE SOCIAL

- Vulnerabilidade baixíssima (1)
- Vulnerabilidade muito baixa (2)
- Vulnerabilidade baixa (3)
- Vulnerabilidade média (4)
- Vulnerabilidade alta (5)
- Vulnerabilidade muito alta (6)
- Sem classificação
- Destaque estudo



Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo [GeoSampa 28/02/2016]
 Adaptação e elaboração: Marcia Trento

PROPOSTA DE DINAMIZAÇÃO TERRITORIAL COM ENFOQUE NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A partir das informações levantadas e construídas sobre o território e a leitura das dinâmicas urbanas, sociais e econômicas que nele ocorrem, este trabalho propõe a divisão da área analisada em seis zonas relativamente homogêneas, além de áreas de proteção ambiental, para as quais podem ser aplicados distintos instrumentos urbanísticos a fim de propor um cenário futuro que melhor atenda as especificidades de cada local.

Uma vez que os instrumentos tais como vêm sendo utilizados atualmente (zoneamento, índices, taxas) não têm se demonstrado eficientes, principalmente nas periferias onde não há qualquer tipo de averiguação, buscou-se nesse trabalho vislumbrar o que se deseja para cada local e a partir desse objetivo a se alcançar, traçar diretrizes e regras que respeitem a realidade existente e estimulem o crescimento no sentido desejado. Esta solução pauta-se em parte no

conceito de neourbanismo conforme utilizado por François Acher:

“O neourbanismo privilegia os objetivos, os resultados a ser obtidos, e incentiva os atores públicos e privados a encontrar modalidades de realização desses objetivos, os mais eficientes para a coletividade e para o conjunto de agentes. Isto demanda novos tipos de formulação de projetos e de regulamentação. [...] Esse urbanismo de resultados deve se esforçar para produzir regras ao mesmo tempo incentivadoras e limitantes. [...] As soluções únicas e monofuncionais, frágeis ou pouco adaptáveis, dão lugar a respostas multifuncionais e reduntantes, capazes de fazer face à evolução, à variedade das circunstâncias, às

disfunções e às crises. Os resultados urbanos estão mais fundamentados na articulação e coordenação de potenciais variados do que na massificação. As economias de variedade predominam sobre as economias de escala.”

ASCHER, François. Os novos princípios do urbanismo. São Paulo: Romano Guerra, 2010. p.84-86

ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

Segundo levantamento realizado pela Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (SVMA), essa região abriga diversas áreas de relevante interesse ambiental. Adotamos como princípio que as áreas nas quais o levantamento realizado no âmbito do Plano Municipal da Mata Atlântica identifica Mata Ombrófila Densa devem ser preservadas, estejam elas em propriedade urbana ou rural.

Além destas manchas, o perímetro delimitado pelo PDE para a implantação do Parque Natural Cabeceiras do Aricanduva também deve ser uma área de proteção e conservação am-

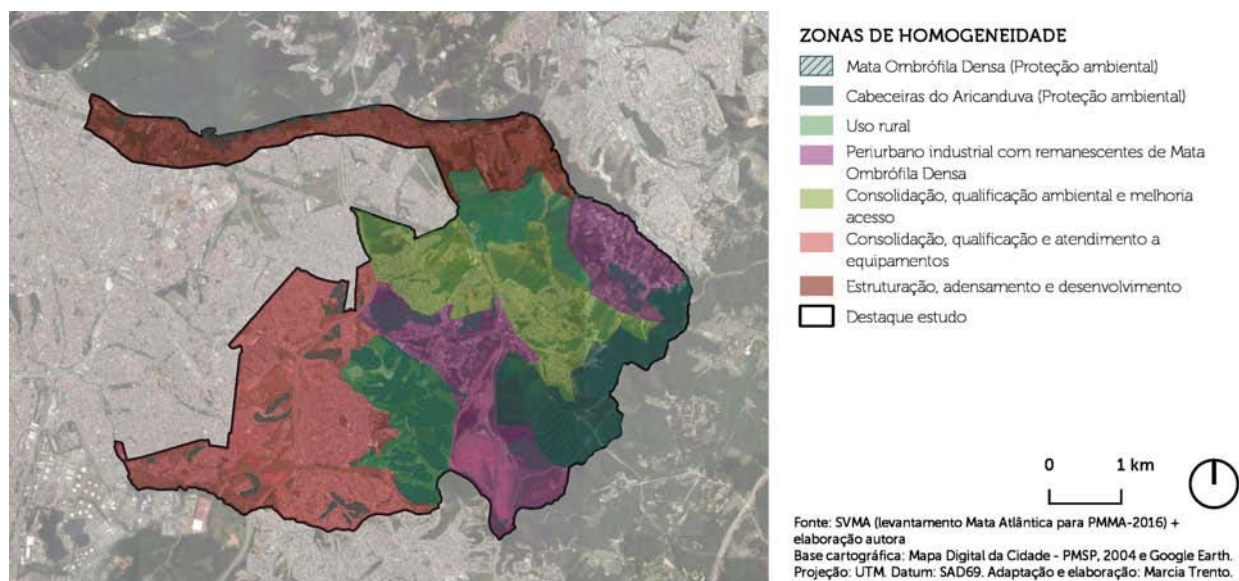
biental, e esta proteção independe de ser zona rural (como demarcado pelo PDE) ou urbana. Entende-se aqui que a preservação do bioma Mata Atlântica, assim como qualquer outro, não está relacionado com o fato de ser uma área urbana ou rural.

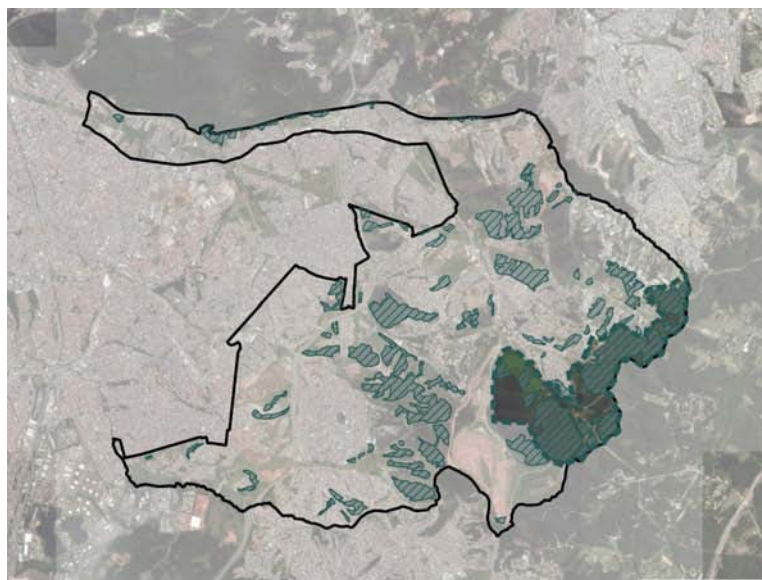
Desta maneira, a proposta deste trabalho é que estes setores demarcados na imagem anterior sejam considerados áreas de proteção, e indica-se que nas localidades de propriedade rural estes perímetros façam parte da área de reserva legal que precisam ser demarcadas em áreas rurais.

Já para os trechos de mata ombrófila densa demarcadas e que estejam em perímetro demarcado como urbano por este trabalho, indica-se a instalação de parques quando possível, ou de áreas de conservação sem uso público, a depender de avaliação mais precisa caso a caso.




Diretrizes principais

- Preservação das áreas de Mata Ombrófila Densa
- Transformação em Reservas naturais e parques quando possível



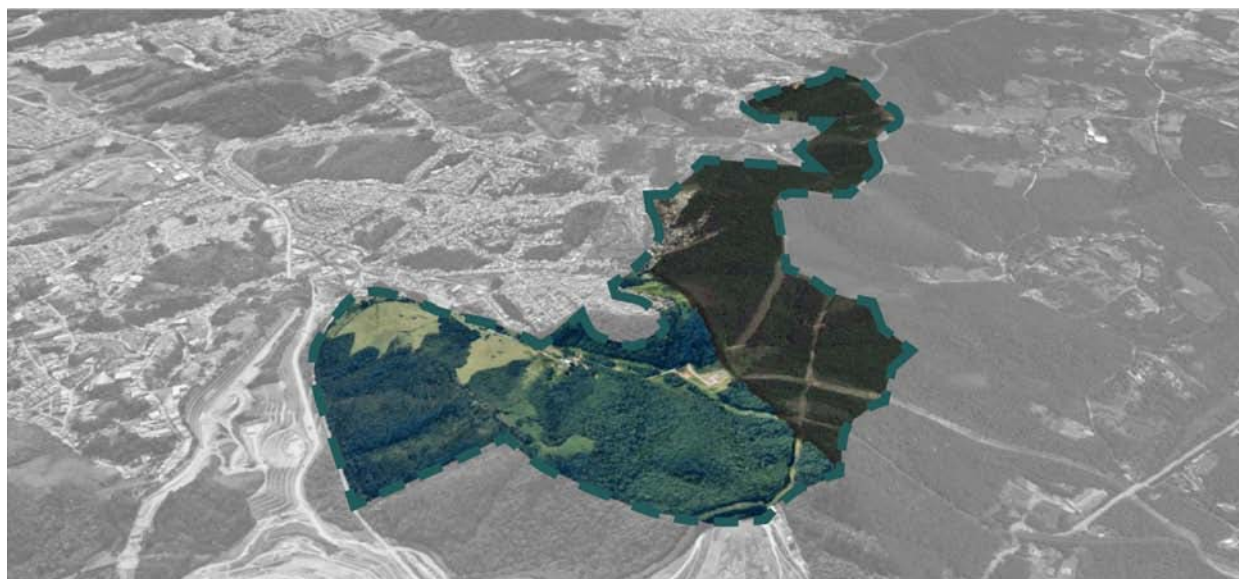


ZONAS DE HOMOGENEIDADE

-  Mata Ombrófila Densa (Proteção ambiental)
-  Cabeceiras do Aricanduva (Proteção ambiental)
-  Destaque estudo



Fonte: SVMA (levantamento Mata Atlântica para PMMA-2016) + elaboração autora
 Base cartográfica: Mapa Digital da Cidade - PMSP, 2004 e Google Earth.
 Projeção: UTM. Datum: SAD69. Adaptação e elaboração: Marcia Trento.



Destaque no futuro Parque Natural Cabeceiras do Aricanduva.
 Base: GoogleEarth. Fonte: Secretaria do Verde e Meio Ambiente do Município de São Paulo. Elaboração: Marcia Trento

ZONAS DE USO RURAL

Através de visitas de campo, imagens de satélite, morfologia urbana e também de dados secundários, foram observadas áreas aonde ocorrem atividades de caráter rural e não-urbanos, ou ainda regiões propícias a este uso, em uma escala pequena de produção e pouco mecanizadas, devido à topografia acidentada, mas que são de relevante importância para o município sob o ponto de vista da produção de alimentos, inclusive alimentos orgânicos.

Atualmente existem três grandes áreas para plantio e produção alimentar no Município de São Paulo: Parelheiros, a maior delas e com o meio rural melhor estruturado, com uma importante Casa de Agricultura Ecológica (CAE); região da Cantareira na zona norte, onde não há CAE; e na Zona Leste, sendo São Mateus e a Colônia do Pêssego as principais áreas.

Ressaltamos a relevância da produção alimentar, especialmente a produção agroecológica. Reduzir o ciclo dos alimentos e melhorar a qualidade da alimentação por si já são importantes pautas. Poder aliar isso a um desenvolvimento econômico em áreas de vulnerabilidade social, ajudando a reduzi-la não deve permanecer fora da pauta do desenvolvimento e planejamento urbano, como parece ter ocorrido por décadas.

Para que a produção agroecológica possa se desenvolver, o poder público deve propiciar suporte, alguns realmente simples, mas fundamentais.

Do ponto de vista da terra e dos impostos, é importante a tributação de ITR e não de IPTU, embora de alguma maneira seja preciso garantir a regularidade tributária, já que o ITR é auto-declarável. Outro caminho seria a isenção do IPTU para pequenos produtores.

Já sobre o aspecto mais prático, para os produtores duas coisas são essenciais: terra e água. Sobre a propriedade da terra, este tema se encontra fora do escopo deste trabalho. Sobre a qualidade da terra, fundamental para garantir a qualidade do solo e dos alimentos produzidos, a Prefeitura poderia desenvolver um programa de suporte ao pequeno produtor em que verificasse a não-contaminação do solo.

A análise do solo prévia à instalação da agricultura, ou em algum ciclo periódico, serviria para evitar uma eventual contaminação dos alimentos por resquícios advindos da relativa proximidade com atividades industriais e outros possíveis poluentes.

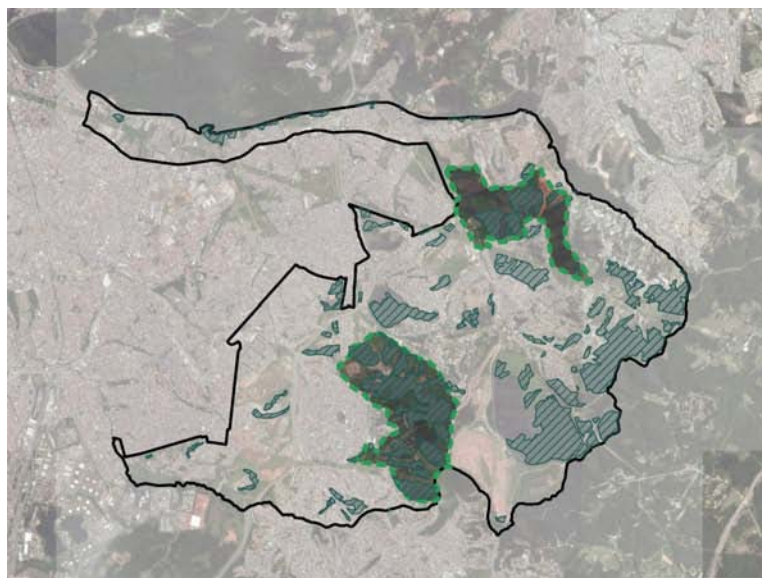
Para pequenos produtores este diagnóstico pode representar um custo elevado, especialmente para aqueles em situação de vulnerabilidade social e econômica. Como é também de interesse do poder público que o alimento produzido esteja livre de contaminação, seria interessante haver algum suporte nesse sentido.

Quanto à água, São Mateus é um território extremamente irrigado, especialmente a porção leste da subprefeitura. Para que se incentive a agricultura, a água para a rega não pode ser custosa, muito menos contaminada. Realizar um programa de recuperação das nascentes para garantir água limpa para a produção alimentar é estratégico, além de, obviamente ser crucial de maneira geral para a cidade e o meio ambiente como um todo.

Aliado à qualidade da água, seria importante contar com suporte para a execução de cacimbas, pequenos poços superficiais para onde a água da nascente é drenada para que se possa ser utilizada para a rega.

Estes dois pontos são os mais importantes, mas outras ações e programas são importantes ainda em um momento inicial, como um banco de sementes, idealmente crioulas (tradicional ou nativas), mantido pela prefeitura, o suporte na escolha das espécies respeitando diversos critérios como a qualidade nutricional e o tipo de solo, um sistema público para a compostagem, podendo ter origem nas podas de árvores, e, definitivamente, maneiras de escoar a produção.

Para garantir que se produza, é necessário garantir o escoamento. Atualmente a prefeitura mantém um programa de merenda orgânica para as escolas públicas, aprovado em lei. Esse programa incentiva a produção agroecológica, melhora a qualidade alimentar das crianças e desmistifica a ideia de que produtos orgânicos são para ricos.



ZONAS DE HOMOGENEIDADE

-  Mata Ombrófila Densa (Proteção ambiental)
-  Uso rural
-  Destaque estudo



Fonte: SVMA (levantamento Mata Atlântica para PMMA-2016) + elaboração autora
 Base cartográfica: Mapa Digital da Cidade - PMSP, 2004 e Google Earth.
 Projeção: UTM. Datum: SAD69. Adaptação e elaboração: Marcia Trento.



Destaque em uma das Zonas de Uso Rural. Base: GoogleEarth.
 Elaboração: Marcia Trento

Além deste programa, existem feiras orgânicas em diversas partes da cidade e outras mais deveriam ser estimuladas, podendo inclusive desempenhar um papel educativo e auxiliar em uma economia solidária e local.

Em um momento posterior a estas primeiras ações, é possível pensar em um maior fomento econômico e programa de profissionalização e beneficiamento dos produtos. Espaços públicos comunitários que possam ser utilizados para lavar os produtos, picar, lavar, embalar a vácuo, preparar conservas, polpas de frutas e outros produtos de maior valor agregado, que possam trazer retorno econômico maior para os produtores.

Diretrizes principais

- Políticas de incentivo à produção agroecológica
- Recuperação de nascentes

ZONA PERIURBANA INDUSTRIAL COM REMANESCENTE DE MATA OMBRÓFILA DENSA

Observou-se no território a existência, em dois locais distintos, de áreas de características periurbanas, com desenvolvimento industrial incipiente, uso residencial com características de precariedade e áreas sem ocupação urbana propriamente dita.

Nessas duas áreas, que o zoneamento municipal aprovado em 2016 inclusive reconhece o uso industrial existente em trechos demarcando ZPI-2, apresenta-se também alguns remanescentes de Mata Atlântica, identificada como Mata Ombrófila Densa no levantamento realizado pela Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente (SVMA) no âmbito do Programa Municipal da Mata Atlântica (PMMA) e também áreas de Bosque Heterogêneo.

Segundo o artigo 14 da lei de zoneamento de 2016, “As Zonas Predominantemente Industriais (ZPI) são porções do território destinadas à implantação e manutenção de

usos não residenciais diversificados, em especial usos industriais, sendo subdivididas em:

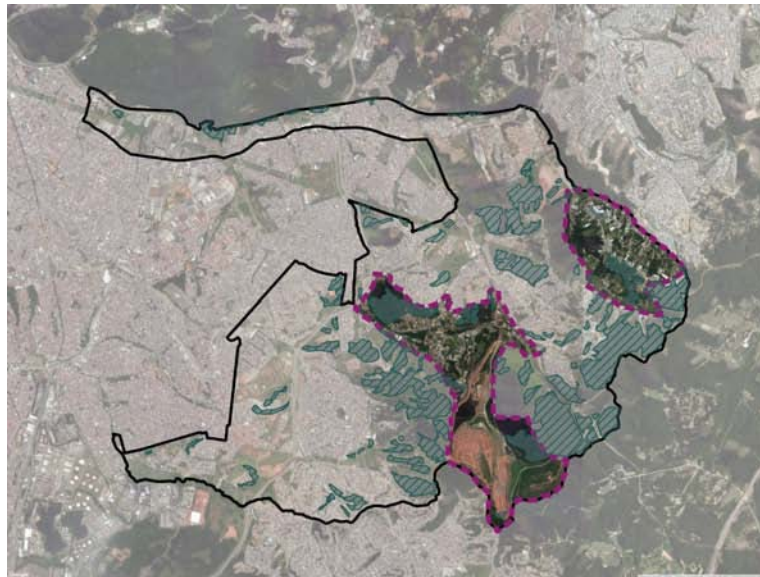
I – Zona Predominantemente Industrial 1 (ZPI-1): áreas destinadas à maior diversificação de usos não residenciais, localizadas na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana;

II – Zona Predominantemente Industrial 2 (ZPI-2): áreas destinadas à maior diversificação de usos não residenciais compatíveis com as diretrizes dos territórios da Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental e dos Subsetores Noroeste e Fernão Dias do Setor Eixos de Desenvolvimento da Macroárea de Estruturação Metropolitana nos quais se localizam.”. Pelo Quadro 4, anexo da mesma lei nº16.402, que trata dos usos permitidos por zona, qualquer uso não residencial permitido no município pode se instalar no local¹⁶, sendo vetado apenas os usos residenciais verticais, de condomínio horizontal e Empreendimento residencial de Mercado Popular. O que é controlado são os parâmetros de ocupação, como a taxa de ocupação máxima do lote.




Pelas características combinadas de oferta de emprego, habitação precária esparsa, presença de Mata Atlântica e diversas nascentes, estes dois perímetros demarcados tratam-se de áreas com características bem específicas e raras no município, que demanda olhares a partir de vários pontos de vista, visando o equilíbrio ecológico simultaneamente ao desenvolvimento econômico e qualificação das áreas residenciais populares.

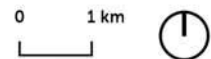
Estas são áreas que oferecem relativamente muitos postos de trabalho para a região da cidade em que estão inseridas. Neste sentido, se faz fundamental regularizar a questão fundiária e urbanística para que as empresas possam ser completamente regulares, as vias sejam compatíveis com a atividade desenvolvida e permitam acesso dos trabalhadores.

Porém, toda a região de São Mateus em estudo neste trabalho é extremamente irrigada por nascentes e córregos. Estas áreas periurbanas industriais estão extremamente próximas do Parque Cabeceiras do Aricanduva,

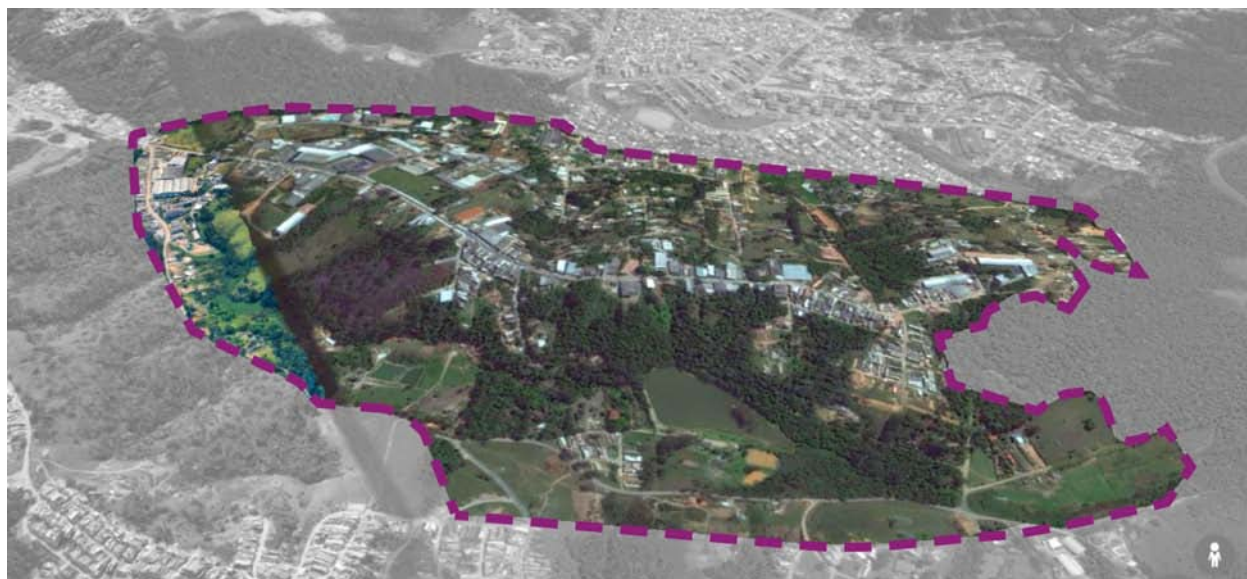


ZONAS DE HOMOGENEIDADE

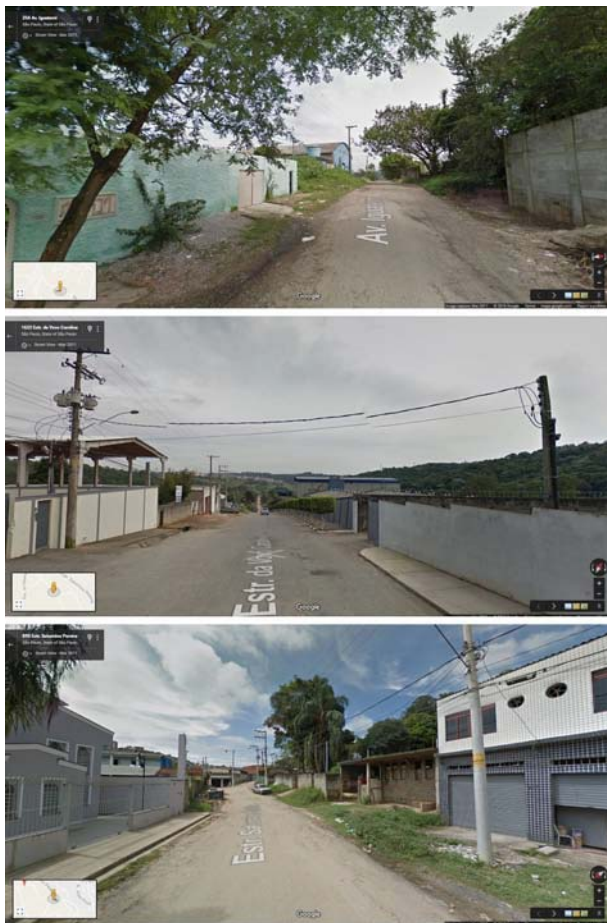
-  Mata Ombrófila Densa (Proteção ambiental)
-  Periurbano industrial com remanescentes de Mata Ombrófila Densa
-  Destaque estudo



Fonte: SVMA (levantamento Mata Atlântica para PMMA-2016) + elaboração autora
 Base cartográfica: Mapa Digital da Cidade - PMSP, 2004 e Google Earth.
 Projeção: UTM. Datum: SAD69. Adaptação e elaboração: Marcia Trento.



Zona Periurbana Industrial com remanescente de Mata Ombrófila Densa na Proximidade da Estrada Vovó Carolina. Fonte GoogleEarth



Imagens Google StreetView, área próxima a Estrada Vovó Carolina

previsto pela SMDU e ratificado no PDE de 2014 e no zoneamento de 2016, que o classifica como ZEPAM. Sobre esse viés, é fundamental garantir que as atividades ali instaladas não sejam poluentes.

No processo da Residência, visitei as duas áreas e me lembro do cheiro forte que senti ao passar em frente a indústrias na área do Palanque/Estrada da Vovó Carolina, e perguntando nos responderam que não eram empresas de montagem, sendo muito provavelmente pequenas siderúrgicas. Infelizmente, não pude neste trabalho fazer o levantamento de quais são as empresas ali instaladas¹⁷; nem qual a predominância delas, fato que deveria ser averiguado para se construir uma política pública efetiva com responsabilidade econômica, ambiental e social.

De qualquer maneira, supondo que são indústrias de transformação instaladas em áreas ambientalmente frágeis, próximas a importantes remanescentes de Mata Atlântica e uma morfologia urbana esparsa, com características próximas às rurais, é muito importante buscar aliar o desenvolvimento econômico com a crucial proteção aos recursos hídricos e vegetais.

Com base nisso, se propõe ações no sentido de reduzir o impacto ambiental e incentivar o desenvolvimento econômico, que passam pela regularização urbanística e a garantia de coleta do esgotamento sanitário domiciliar e industrial, a despoluição de nascentes e córregos e uma avaliação rigorosa de contaminação do solo.

Próximo às áreas de maior concentração industrial é muito provável que o solo se encontre contaminado e também que o ar possua uma maior concentração de poluentes. Se faz necessário, primeiramente, reduzir a poluição na busca por zerar o impacto ambiental gerado e em seguida garantir que não se instalem usos contaminantes nas áreas ainda não ocupadas. Estes usos podem tanto ser industriais como uma morfologia residencial tipo chácara ou lotes com quintais, similar ao que já existe, mas melhor qualificados e respaldados por uma diretriz neste sentido.



Zona Periurbana Industrial com remanescente de Mata Ombrófila Densa na proximidade da Rua Particular Timão. Fonte GoogleEarth



Zona Periurbana Industrial com remanescente de Mata Ombrófila Densa na proximidade da Rua Particular Timão. Fonte GoogleEarth



Imagens Google StreetView área próxima a Rua Sapopemba e Rua Particular Timão

Diretrizes principais para morfologia quintal/chácara e industrial

- Flexibilizar a dimensão mínima viária para regularizar o existente: 7 metros de leito carroçável é o suficiente para a passagem de dois caminhões (ainda que não seja o ideal)
- Edificações em lotes médios, que permitam a pequena produção no lote (vegetais; galinheiro; arborização) e permitam a permeabilidade do solo
- Gabarito máximo de 10 metros (3 pavimentos) em lotes idealmente pouco edificadas
- Incentivo à agricultura em solos não contaminados e a corredores-pomar
- Áreas públicas e de lazer devem ser dispostas preferencialmente próximas às áreas de recuperação de mata e nascentes nos novos
- Qualificar calçadas e diminuir interferências como postes
- Pagamento por prestação de serviços ambientais
- Cadastramento dos produtores no município, cadastramento e regularização de atividades industriais e comerciais; correta tributação entre IPTU e ITR de acordo com o uso existente

Como contrapartida ambiental para as indústrias, se propõe o plantio de espécies nativas idealmente frutíferas para atrair a micro-fauna. Como o solo e o ar podem não ser ideais para a produção alimentar humana, a proposta visa constituir espécies de “corredores-pomar”, contribuindo para um reequilíbrio do meio ambiente. Ressalta-se que o local ideal do plantio deve ser demarcado por um estudo específico, não ficando a decisão a cargo do industrial, mas fruto de um plano construído em um ambiente público.



Perspectiva possível da morfologia quintal. Elaboração: Marcia Trento

Porém, esta área não é composta apenas por indústrias, e por esse motivo o planejamento deve abranger também outros aspectos, como a melhoria do acesso a equipamentos públicos sociais, a qualificação das áreas de precariedade habitacional e o estabelecimento de padrões de ocupação.

Por se tratar de uma área relativamente pouco ocupada, propõe-se a manutenção de uma baixa densidade e alta permeabilidade. Para lotes grandes, acima de 500m² deve-se estabelecer uma Taxa de Ocupação baixa visando ampliar a permeabilidade do solo. Tanto para estes terrenos como também para os menores seria interessante desenvolver um manual ou cartilha de como aprimorar a absorção da água pluvial. Inspirado na Quota ambiental instituída pelo zoneamento de 2016.

Para as áreas que o solo for comprovadamente não-contaminado e houver níveis aceitáveis de poluição, incentivos à agroecologia como citado para a zona anterior, podem e devem se desenvolver.

Para áreas de eventual provisão habitacional, faz-se interessante pensar em áreas para que se possa desenvolver a agricultura, diretamente no solo ou em caixas especiais para isso e com solo limpo, e também outras atividades que incentivem o desenvolvimento econômico local, idealmente dentro de um espectro da economia solidária. Áreas coletivas para processamento dos alimentos novamente poderia ser interessante.

Quanto à morfologia das edificações para provisão habitacional, assim como qualquer outra, deve-se manter o padrão máximo de térreo com mais dois pavimentos e optar por constituir pequenos condomínios.

Diretrizes principais para morfologia de provisão habitacional pelo Poder Público

- Gabarito máximo 10 m (3 pavimentos).
- Áreas coletivas para pequena produção alimentar processamento de alimentos são desejáveis.

- Garantir permeabilidade de águas pluviais e a utilização de elementos drenantes.
- Térreos podem apresentar equipamentos públicos ou coletivos, visando melhorar o acesso a equipamentos coletivos e atender demanda.
- Calçada mínima de 2,0m e recuo frontal no térreo de 1,5m sem fechamento de gradis ou muros, para permitir a ampliação do espaço útil de calçada.

Com base em todas essas diretrizes, se faz fundamental a regularização urbanística, garantindo continuidade viária, leitos carroçáveis compatíveis com os usos desejados, regularização fundiária, principalmente para os locais de habitação social e atualizar a base cadastral de recolhimento de imposto, para que apenas as propriedades que venham a realizar produção agropecuária mantenham-se na base cadastral para imposto rural (ITR) e que sobre as demais áreas passe a incidir o IPTU.

Para a questão ambiental, além das diretrizes já citadas, seria interessante tentar aplicar o pagamento por prestação de serviços ambientais nesta área e estudar caso a caso a viabilidade de instalação e gestão de parques nas áreas de mata nativa com o intuito de protegê-la e coibir desmatamento para sua ocupação.

ZONA DE CONSOLIDAÇÃO, QUALIFICAÇÃO AMBIENTAL E MELHORIA DE ACESSO

Na classificação adotada aqui, esta é a primeira área evidentemente urbana, em uma classificação do mais rural ao mais urbano. Diferentemente da zona periurbana de aspectos industriais, aqui os lotes existentes são pequenos, a ocupação é mais densa e de maneira geral não há áreas propícias a produção alimentar em escala comercializável, com exceção da área na faixa de servidão da Eletropaulo, na qual ações de incentivo à agricultura agroecológica são mais do que bem-vindas.

Trata-se, de maneira geral, de um bairro popular entremeado por áreas de Mata Ombrófila Densa e também os

denominados bosques heterogêneos (vegetação consideravelmente densa de mata atlântica e espécies exóticas). As vias são estreitas e descontínuas. A topografia é um tanto acidentada em certas áreas, como na ocupação denominada Pinheirinho, mas de maneira geral não é composto de encostas.

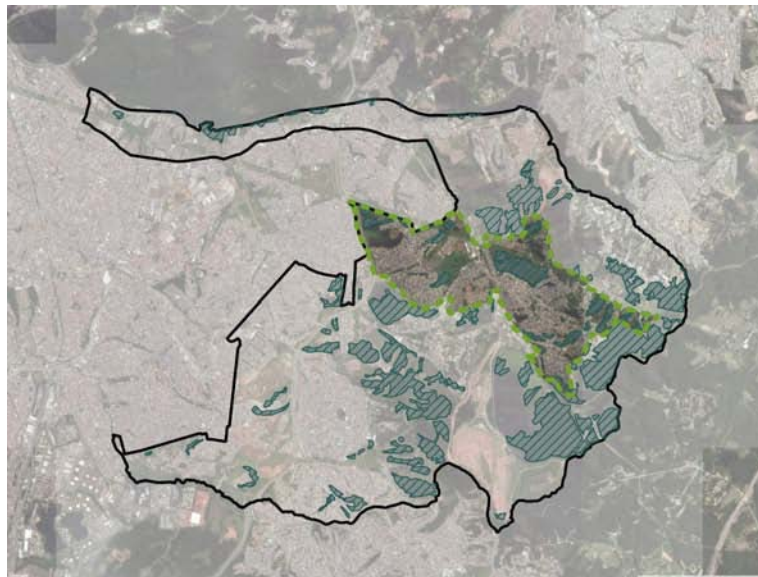
Esta área claramente foi ocupada sem planejamento urbano e apresenta déficit no atendimento aos serviços públicos, tanto de infraestrutura urbana básica quanto de equipamentos sociais. O sistema viário é desconexo e as principais vias são a Avenida Bento Guelfi e a Rua Anecy Rocha, além da Avenida Jacu-Pêssego que delimita parcialmente o fim desta zona, mas possui um caráter mais expresso como rodovia, pouco influenciando na vida do bairro para além da barreira que se apresenta.

As propostas para esta área possuem dois objetivos principais: estruturação do território e qualificação e preservação ambiental.




Quanto à estruturação urbana a principal proposta é que os lotes localizados ao longo das principais vias possuam a tipologia de sobrado com até três andares e o térreo seja prioritariamente utilizado para fins de comércio e serviços, incentivando o uso misto.

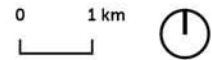
Estas vias, no caso, seriam as duas anteriormente citadas (Av. Bento Guelfi e R. Anecy Rocha) e também as outras vias que já possuem rotas de ônibus, pelo fato de já se caracterizarem como centralidades locais e serem as poucas vias mais contínuas. Além de poder conjugar ações para qualificação de calçadas e pontos de ônibus. As outras vias nesta condição são: Recanto do Sol e Estrada dos Fidélis.

Nas áreas em que a construção seja intervenção direta do Poder Público, os térreos deverão abrigar equipamentos públicos sociais, de acordo com as demandas existentes e com alguma projeção futura, visando atender tanto a área diretamente em questão como também o atendimento das zonas próximas de características periurbanas.



ZONAS DE HOMOGENEIDADE

-  Mata Ombrófila Densa (Proteção ambiental)
-  Consolidação, qualificação ambiental e melhoria acesso
-  Destaque estudo



Fonte: SVMA (levantamento Mata Atlântica para PMMA-2016) + elaboração autora
 Base cartográfica: Mapa Digital da Cidade - PMSP, 2004 e Google Earth.
 Projeção: UTM, Datum: SAD69. Adaptação e elaboração: Marcia Trento.



FAIXAS DE SERVIDÃO DE ALTA TENSÃO

Acima imagem de trecho da faixa de servidão de alta tensão na área proposta como Zona de Consolidação, Qualificação ambiental e Melhoria de acesso. Ao lado exemplo de como a faixa de servidão é utilizada para agricultura em outro trecho na mesma subprefeitura.

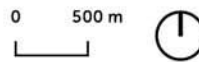


Base: Google Earth. Elaboração: Marcia Trento



ZONAS DE HOMOGENEIDADE

- Viário interno principal
- Consolidação, qualificação ambiental e melhoria acesso



Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo (GeoSampa); Google Earth
 Base cartográfica: Mapa Digital da Cidade - PMSP, 2004; Google Earth
 Projeção: UTM. Datum: SAD69. Adaptação e elaboração: Marcia Trento

Nas áreas de produção privada idealmente as construções devem possuir acesso independente para os andares superiores, residenciais, sem que seja necessário adentrar o térreo, idealmente não-residencial (comércio e serviços). Para usos específicos pode-se dispensar essa morfologia, como nos casos de escolas e igrejas, por exemplo. É possível pensar que isso se desenvolverá incrementalmente no tempo. A autoconstrução e a construção incremental de pequena escala podem em um primeiro momento instalar uma residência no térreo e ao longo dos anos, seguindo a diretriz de entrada independente, transformá-la em comércio após construir um novo pavimento, buscando dar organicidade no tempo.

Diretrizes principais de morfologia nas ruas estruturantes

- Sobrado com até três andares, com térreo prioritariamente para comércio e serviços
- Sem recuo lateral

- Recuo frontal de 1,5m sem fechamento, para ampliar o espaço útil de calçada, permitindo a colocação de mesas ou a compra na rua sem atrapalhar o fluxo de pedestres
- Calçada mínima idealmente de 1,5m (sem considerar o recuo)
- Na produção pública, térreo prioritariamente para equipamento público social e unidades acessíveis (pode ser também equipamento coletivo/cooperativo para geração de renda e parcela comércio e serviços)

Na produção privada, incentivar a incrementalidade da edificação, com acesso independente para os andares superiores.

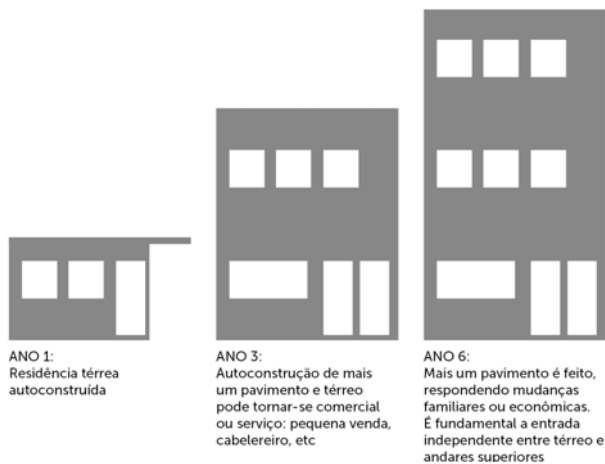
Para as demais áreas, embora seja recomendável o uso misto, poderá se admitir usos exclusivamente residenciais. Por se tratar de uma região popular que se deseja incentivar a economia local, os usos ditos mistos são



1 - Crédito: Marcia Trento. Base: Google Earth.
2 - Fonte: Google Street View.



Fonte: Google StreetView



Possível cenário de construção incremental no tempo

principalmente pequenos comércios e oficinas, entre eles mercearias, sacolões, cabelereiros, oficinas de costura, marmiteiras, boleiras e beneficiamento de produtos agrícolas. Para fomentar estas atividades, políticas de apoio desenhadas pela SDTE e Sebrae seriam desejáveis.

Nos miolos de bairro, é interessante incentivar um misto de residencial com oficinas e ateliês (costureiras; preparo comidas) mesmo nos pavimentos superiores. O recuo frontal também pode ser menor, como oitenta centímetros, pois as vias existentes no geral já são mais estreitas.

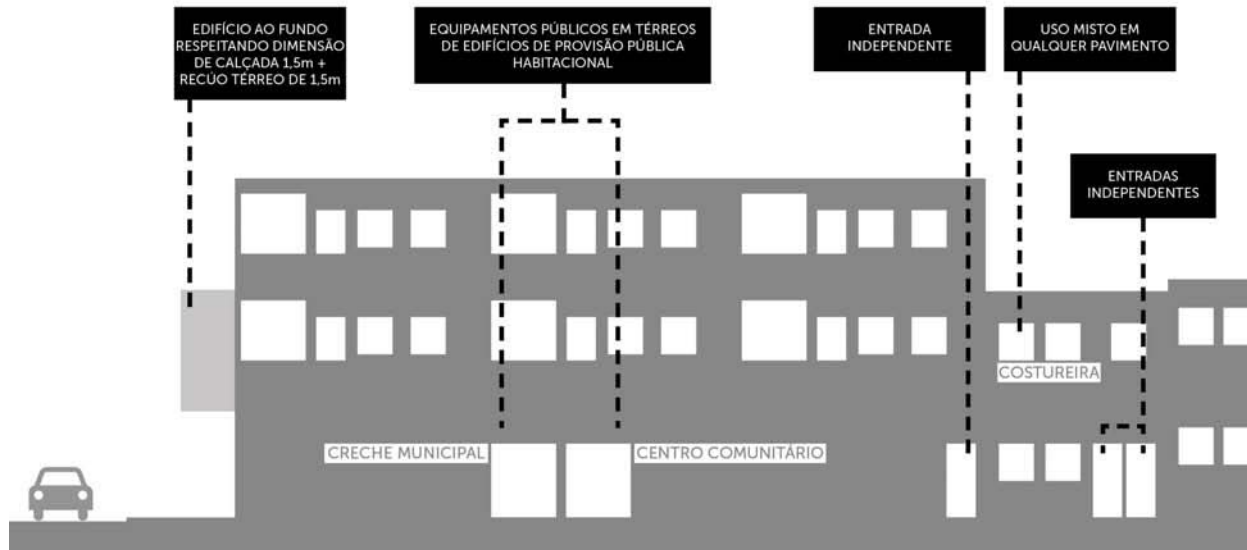
Sobre a taxa de ocupação, é importante diferenciá-la para áreas de maior declividade, visando uma maior permeabilidade do solo. O mesmo vale para áreas de maior relevância ambiental, seja pelo levantamento de mata atlântica do PMMA ou pela proximidade com cursos d'água.

Incentivar o incremento da taxa de permeabilidade, inclusive intra-lote, se faz relevante, e a utilização de técnicas de drenagem de baixo impacto e absorção pulverizada da água deve ser perseguida.

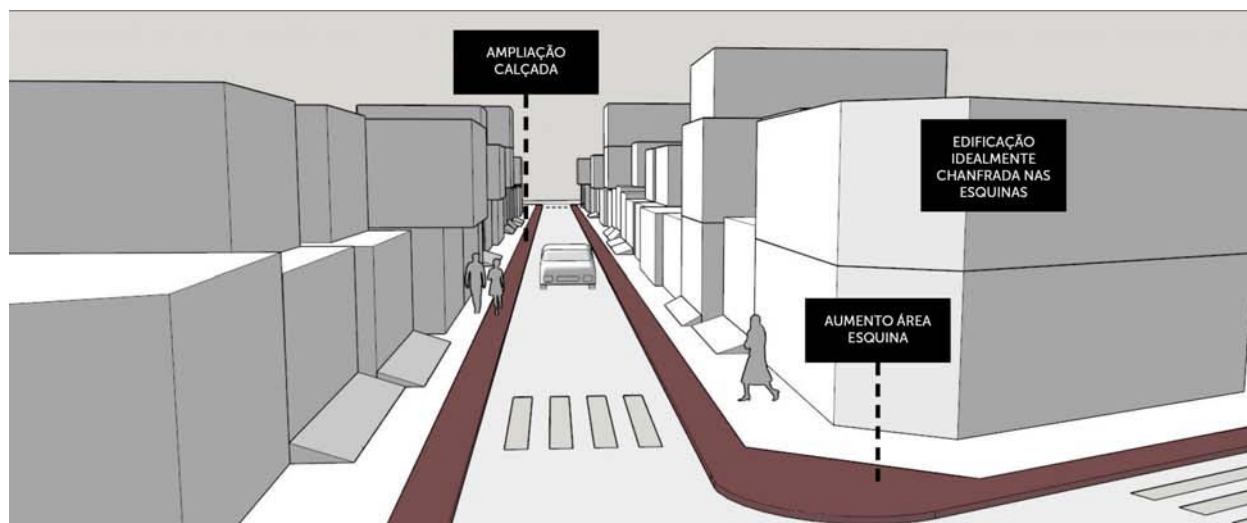
Por último, aproveitar as áreas permeáveis existentes para lazer e ambiental, aliando ao Plano de manejo da Mata Atlântica se apresenta como uma alternativa.

Diretrizes principais para parcelamentos (novos e regularização)

- Cadastramento das propriedades na base tributária de IPTU
- Hierarquização viária com dimensões variáveis entre calçada e faixa de rolamento, permitindo ruas com caixa de rolamento a partir de 3,5m em um único sentido para que a rede de pedestres possa ser qualificada e ampliada
- Em esquinas com ângulo inferior a 90° exigir continuidade da dimensão da calçada, obtendo-se lote com chanfro quando necessário



Esquema possível de morfolgia com entradas independentes para o uso residencial e uso misto. Elaboração: Marcia Trento.



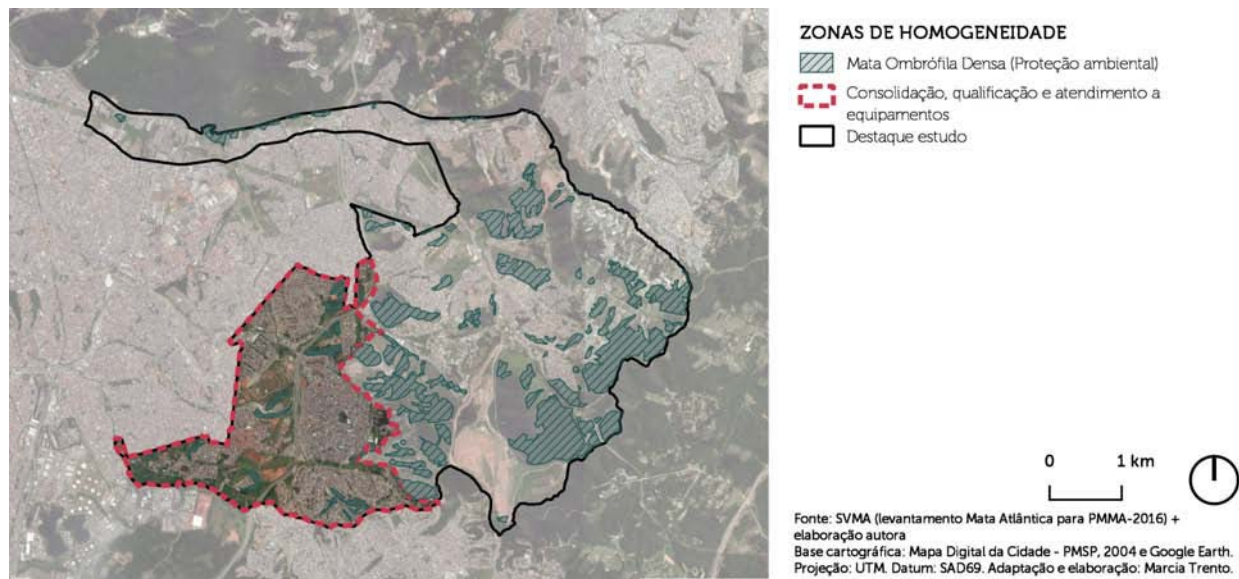
Melhorias no desenho urbano, propiciando maior qualidade do espaço.

- Áreas de lazer localizadas prioritariamente preservando remanescentes florestais e cursos d'água
- Utilização de elementos de drenagem de baixo impacto conjugados aos tradicionais
- Incentivo ao incremento da taxa de permeabilidade, inclusive intra-lote

ZONA DE CONSOLIDAÇÃO, QUALIFICAÇÃO E ATENDIMENTO A EQUIPAMENTOS

Esta talvez seja a zona de maior demanda por equipamentos públicos em toda a subprefeitura. Trata-se de uma área de grande diversidade morfológica, tanto topográfica quanto de ocupação humana.

Na área mais ao sul, próxima a divisa com o Município de Mauá está o Parque das Flores, bairro em encosta de grande declividade, que embora tenha passado parcialmente por processo de urbanização via PAC, apresenta várias carências. Já o Jardim Santo André é



relativamente mais estruturado e a topografia não é tão acidentada. Nele o IPVS varia entre 2 e 6, ficando clara a heterogeneidade do território.

Mais ao norte desta zona demarcada está o Vila Bela, assentamento precário que sofre frequentemente com alagamentos e a população é extremamente vulnerável, estando todas as áreas deste bairro entre 5 e 6 no Índice Paulista de Vulnerabilidade Social.

Estão ainda nesta mesma zona o Conjunto Promorar Rio Claro, que está descaracterizado e parece um loteamento irregular, com incremento contínuo das edificações; o Parque Aterro Sapopemba, antigo aterro sanitário transformado em parque urbano; áreas de recente provisão habitacional de fins sociais; e uma área demarcada para recebimento de incentivos fiscais pelo PDE. Vale ressaltar, ainda, que esta zona está cortada pela Avenida Jacu-Pêssego no que talvez seja dos trechos menos urbano e mais rodoviário/expresso dela no município de São Paulo.

De todas as localidades que este trabalho se propõe a olhar, esta é a área mais claramente de expansão do tecido urbano existente no restante da prefeitura, se constituindo como um ótimo exemplo do padrão periférico de ocupação da metrópole. É portanto um excelente estudo de caso para se pensar o que está posto neste tipo de território e a partir do existente propor um planejamento urbano que atenda as questões locais específicas, que são muito distintas daquelas existentes nas regiões mais centrais e de melhor qualidade urbana.

Sob essa perspectiva, propõe-se ações de diferentes escalas. Em um âmbito mais macro, se faz urgente a atualização da base cadastral para que toda a área se torne quadra fiscal e passe a incidir IPTU (ainda que isento), aliada a uma regularização urbanística da área, que passa principalmente por regularizar os loteamentos e implantar saneamento ambiental universal.

Por trás destas ações encontra-se a vontade de consolidar e regularizar estes bairros, propiciando uma eventu-

al melhora no espaço público e permitindo a instalação regular/oficial de comércios e serviços em uma área regularizada onde se possa conseguir habite-se e demais certificados necessários para a instalação do serviço e formalização dos empregos.

Aproximando-se da escala de bairro, é importante estruturar o sistema viário hierarquicamente, idealmente aliado a distintas proporções de usos mistos e ao acesso a equipamentos públicos de maior ou menor abrangência territorial: em vias de maior centralidade para o bairro a proporção de térreo comercial e de serviços são maiores, na linha das ações propostas pelo PDE com as “fachadas ativas”, enquanto no miolo dos bairros a proporção de uso habitacional pode ser relativamente maior.

Diretrizes principais para edificações

- Tipologia ideal: Sobrado com entradas independentes para os andares superiores e fachada ativa
- Gabarito máximo 4 pavimentos (12m) nas vias mais importantes e 3 pavimentos (10m) nas áreas de bairro
- Dar preferência por edifícios chanfrados nas esquinas, ampliando as mesmas. Exigir, no mínimo, a continuidade da largura da calçada, principalmente em quadras com menos de 90°
- Térreo localizado junto ao viário com usos preferenciais de comércio, serviços e institucional, principalmente nas vias mais importantes
- Nos edifícios de produção pública, locar preferencialmente equipamentos públicos nos térreos
- Permitir uso misto em todos os pavimentos dos edifícios
- Calçada mínima de 2,4 metros nas vias principais e 2,0 metros no restante (regularizando o existente que não cumpra analisando caso a caso a melhor solução)



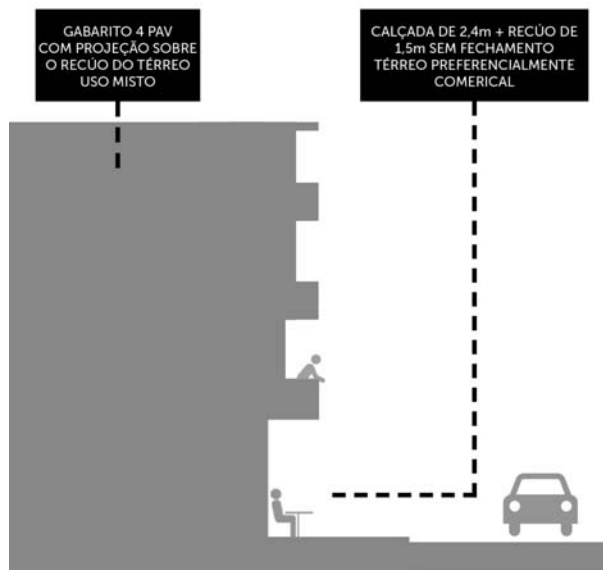
Fonte: GoogleStreetView

- Recuo frontal no térreo para ampliar a área de calçada e permitir usos comerciais nesta área: mesas de bares/restaurantes; área para comprar na venda que é balcão para a rua, etc. Junto às vias principais este recuo deve ser de 1,5m; nas demais 0,8m
- Os pavimentos superiores podem ter a projeção sobre este recuo
- Não é necessário recuo lateral

Por se tratar de área parcialmente ocupada e parcialmente vazia ou subutilizada, se faz necessário propor diretrizes distintas para as localidades que se visa qualificar e regularizar o existente e para aquelas que ainda serão edificadas.

Para as áreas de loteamentos irregulares consolidados e também para áreas de favelas, claramente não se pode exigir o cumprimento da lei 6766/79, mas propõe-se que no processo de urbanização e regularização sejam perseguidos alguns índices urbanos mínimos, sempre pautados pela mínima remoção, mas que quando necessárias possam propiciar áreas destinadas idealmente à implantação de equipamento urbano e comunitário no térreo e provisão habitacional nos pisos superiores, bem como a melhoria dos espaços públicos.

Quanto ao sistema viário nas áreas já consolidadas, é preciso hierarquizá-lo e qualificá-lo, mas também compreender que muitas vezes as vias não cumprirão com as dimensões mínimas exigidas pela lei municipal atual para cada tipo de uso. Nesse caso, é premente permitir a flexibilização da regra existente buscando compatibilizá-la com o que já está consolidado no local, sabendo por exemplo que algumas vias talvez tenham de ser compartilhadas entre automóveis e pedestres, ou então em áreas de características bem locais e por onde não haverá serviço de ônibus o leito carroçável será mais estreito, podendo ser até mesmo de apenas uma faixa de rolamento sem estacionamento, visando ampliar a calçada e a segurança dos pedestres.



Possível morfologia seguindo as diretrizes principais para a zona de Consolidação, qualificação e atendimento a equipamentos



Fonte: GoogleEarth

Seria interessante também, sob o aspecto do lazer, criar raios ideais de distância a espaços livres públicos, mas sem que seja necessário efetuar remoções para consolidá-lo.

Já para as glebas a serem loteadas, o padrão exigido deve ser melhor, porém também é possível pensar em alternativas à Lei de Parcelamento do Solo urbano.

As áreas institucionais/destinadas a equipamentos públicos e comunitários, ao invés de serem lotes como tradicionalmente o são, podem ser térreos de edifícios, estimulando tanto a multifuncionalidade do próprio lote como uma maior pulverização destes equipamentos no território e a maior proximidade da população usufrutuária dos mesmos. É também uma maneira de se instituir a chamada fachada ativa pelo viés público.

Para estas áreas, propõe-se que todos os conjuntos de provisão habitacional apresentem aproximadamente 70% da área edificada nos térreos localizados junto ao sistema viário reservada para a instalação de equipamentos públicos, comércio ou serviços. A análise do que se apresenta mais interessante deve ser feita caso a caso. No caso da instalação de usos exclusivos (comércios, por exemplo), também é necessário pensar a forma da gestão: se o aluguel servirá para abater gastos do condomínio, se será para relocar comércios removidos em obras públicas, se será simplesmente vendido à iniciativa privada ou qual outro.

Nos novos loteamentos, as praças ou parques devem localizar-se de maneira a cobrir toda a área com um raio de 800 metros (aproximadamente 10 minutos de caminhada tranquila da casa ao espaço público de lazer), sendo ideal o raio de 450 metros para elementos menores como praças. Casos específicos podem ser aprovados pela prefeitura em outras condições.

As calçadas das novas vias deverão ter a largura mínima de 2,4 metros livre de projeção, idealmente com material permeável. Além disso, propõe-se recuo maior das edificações no térreo, ampliando a área do passeio e permitindo a instalação de usos na rua (como mesas

para restaurantes e bares) sem que isto atrapalhe o fluxo de pedestres.

Outra medida para qualificar as calçadas e potencializar os usos é a proposta de edificações chanfradas nas esquinas.

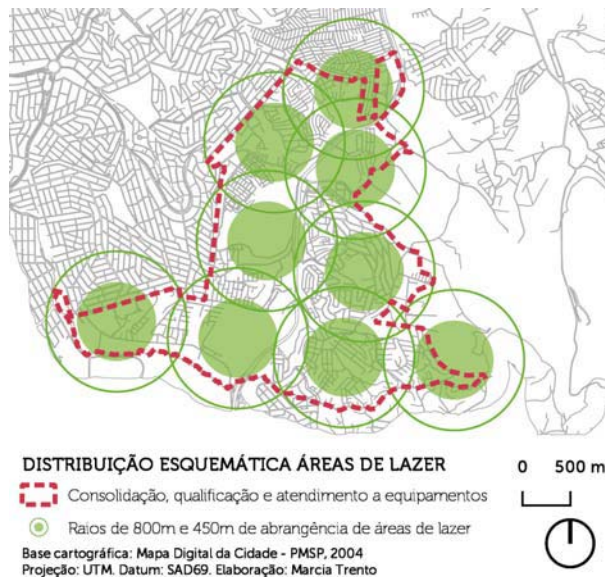
A única proposição existente no PDE no sentido de dinamizar a economia desta área são os Perímetros de incentivo ao desenvolvimento, que se sobrepõe a áreas de ZEIS2 no zoneamento. Considerando atender ambas as demandas, caso haja interesse do mercado em instalar usos que dinamizem a área, propõe-se a redução de IPTU e isenção da cobrança de outorga onerosa do direito de construir no caso de se edificar habitações nos pavimentos superiores, com o limite para uma edificação de térreo mais seis pavimentos e necessidade de ao menos 50% seja destinada para HIS e 25% HMP. Parcerias com a SEHAB devem ser incentivadas.

Por último, para a aprovação do loteamento deve-se comprovar uma área mínima de permeabilidade do solo intra e extra lote. Levando em consideração a crescente impermeabilização do solo na metrópole, tanto nas áreas já consolidadas como nos novos loteamentos e edificações seria interessante pensar em incremento de absorção de água no solo intra-lote, na mesma linha propositiva da cota ambiental instituída no zoneamento (Lei nº 16.402/2016), mas com possibilidades baratas e eficientes em uma área pequena, como por exemplo um pequeno fosso com britas ou pequenos jardins filtrantes, com opções-tipo de projeto produzidos especificamente para atender a esta demanda.

Diretrizes principais para parcelamentos (novos e regularização)

- Cadastramento das propriedades na base tributária de IPTU
- Hierarquização viária com dimensões variáveis entre calçada e faixa de rolamento, distintas das existentes atualmente na legislação, permitindo leitos carroçáveis mais estreitos

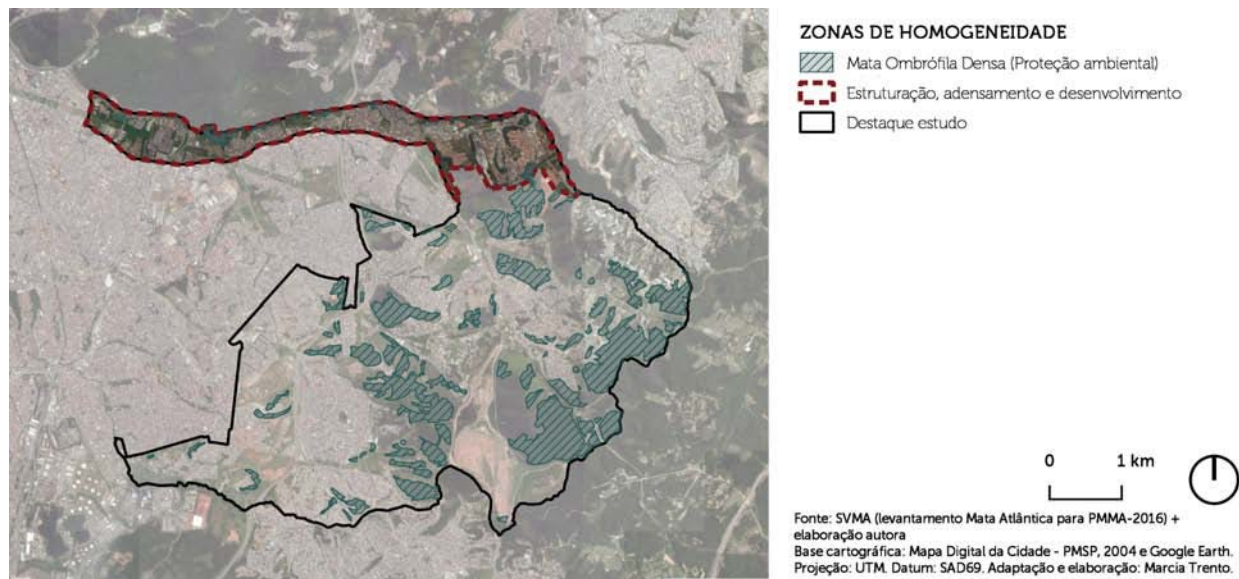
- Flexibilização das regras de parcelamento para instalação de equipamentos institucionais: pode ser contabilizado área de terreno de edifícios ao invés de lotes, principalmente nas regularizações, para se garantir área para a instalação destes
- Áreas de lazer pulverizadas, abrangendo raios de atendimento (800m mínimo, 450m ideal)
- Buscar suprir áreas sem atendimento de áreas públicas com a implantação de ruas de lazer ou solução similar, quando possível
- Para áreas a serem parceladas e edificadas, exigibilidade de esquinas chanfradas, buscando ampliar a área pública e aumentar a visibilidade
- Utilização do recuo de edificações novas para ampliar a área de calçada (recuo sem fechamento)
- Utilização de elementos de drenagem de baixo impacto conjugados aos tradicionais quando possível e incentivo ao incremento da taxa de permeabilidade, inclusive intra-lote



ZONA DE ESTRUTURAÇÃO, ADENSAMENTO E DESENVOLVIMENTO

É a zona melhor estruturada dentro do recorte do estudo. Se desenvolve ao longo das avenidas Aricanduva e Ragueb Chohfi (continuação da anterior). Para a avenida Aricanduva está planejado um corredor de ônibus, mas ao invés de ser demarcado ZEUPa no zoneamento existente ela foi demarcada como ZPI-2¹⁸, apesar de não ter uso industrial existente no local.

Na sua continuação está a avenida Ragueb Chohfi, por onde passará o monotrilho da linha 15-Prata do metrô e corredores metropolitano e municipal de ônibus. Mesmo anteriormente a estas importantes obras de mobilidade se instalarem na avenida, ela já é uma das principais vias da subprefeitura, sendo também um importante acesso para Cidade Tiradentes. Trata-se de uma das áreas mais



diversificadas da subprefeitura, juntamente com o distrito de São Mateus, o mais antigo e melhor estruturado dos três.

Esta avenida apresenta diversos estabelecimentos comerciais, ainda que por vezes precariamente instalados. A ocupação varia muito ao longo dela, sendo notável a mudança da característica de avenida de bairro para uma via expressa e pouco urbana próxima às alças de acesso da avenida Jacu-Pêssego.

Reconhecendo a característica estruturante desta avenida no território, acredita-se importante estimular as fachadas ativas (como na zona anteriormente descrita), calçadas largas e um maior adensamento populacional relativamente aos miolos de bairro.

Com este fim, propõe-se que ao longo das avenidas se instalem idealmente sobrados com térreo comercial/serviços/equipamentos, com um recuo maior, buscando atender ao menos 3 metros de calçada (contando com o





recoo sem muros ou cercas) e dois ou três pavimentos residenciais. Para esta tipologia, não se faz necessário recuo lateral desde que garantidas as exigências de iluminação e ventilação mínimas.

É possível, ainda, a implantação de edifícios de até seis pavimentos nas vias mais largas, porém nesses casos se faz necessário recuo lateral para os pavimentos acima do térreo e exige-se que ao menos 30% das unidades habitacionais sejam de interesse social, ou 20% da área construída. Idealmente estas unidades farão parte do parque público de habitação e não entrarão no mercado privado. Esta não é a tipologia ideal, mas é possível exatamente por estar mais próxima a eixos estruturantes e visando atender a magnitude do déficit habitacional na região.

As possibilidades de benefícios para a instalação de HIS sobre áreas comerciais ou de serviços ao longo destas avenidas são iguais à zona anterior, embora não se tenha a crença de que apenas uma redução no IPTU ou



ZPI-2 DEMARCADA NA AV ARICANDUVA

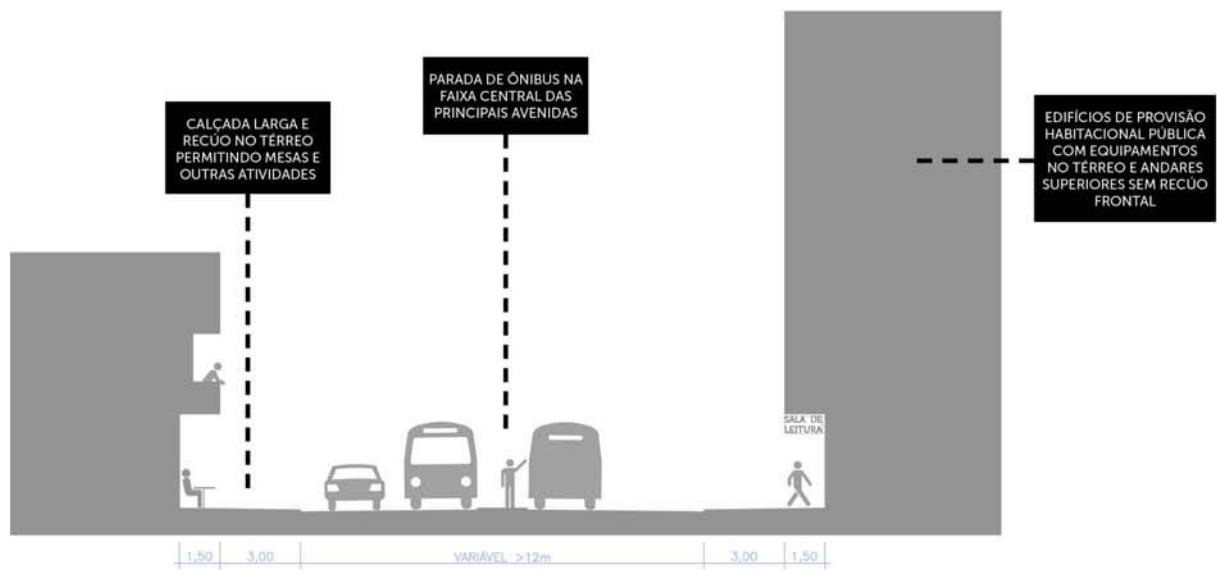
-  Zona Predominantemente Industrial 2 (Macroárea de Prot e Rec Ambiental)
 -  Quadra rural (outubro 2016)
 -  Destaque estudo
- 0 250 m 

Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo [GeoSampa]; Google Earth.
 Base cartográfica: Mapa Digital da Cidade - PMSP, 2004; Google Earth.
 Projeção: UTM. Datum: SAD69. Adaptação e elaboração: Marcia Trento.

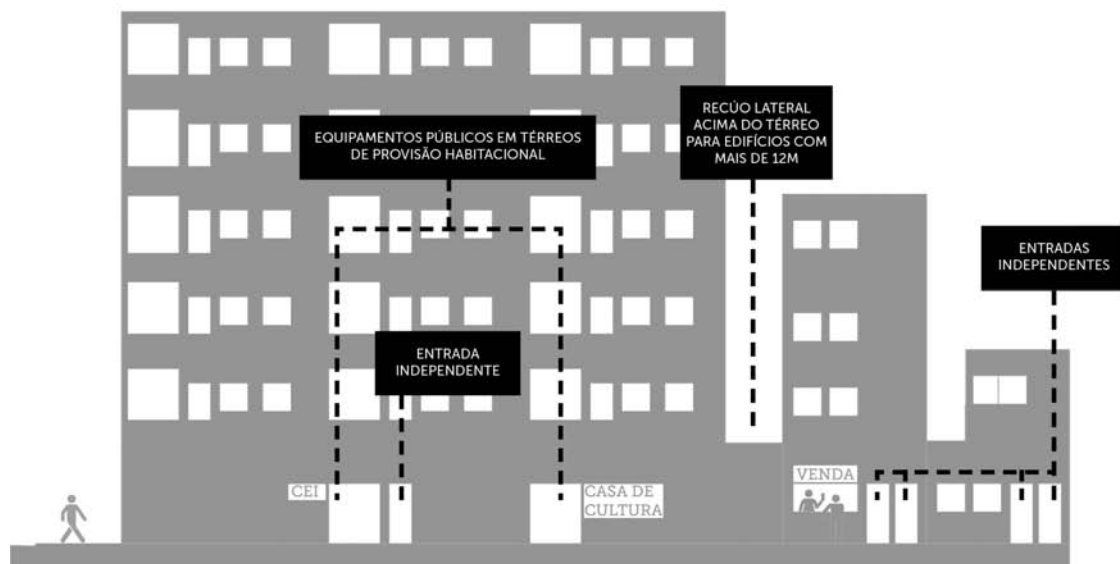
isenção de outorga onerosa do direito de construir sejam fortes o suficiente para induzir a iniciativa privada a construir em uma região com as características aí encontradas. Seria interessante incentivar a instalação de usos não-residencial no terreno ao longo das avenidas.



Fonte: GoogleEarth. Elaboração: Marcia Trento



Corte de morfologia proposta para as vias principais nesta zona.



Elevação mostrando morfologia possível nesta zona, enfatizando o uso misto, entradas independentes para o uso residencial e o adensamento.

Diretrizes principais para edificações

- Térreo com comércios, serviços e equipamentos públicos. Possibilidade de sobreloja + pavimentos residenciais, totalizando de 4 a 6 pavimentos; esquinas maiores/edifícios chanfrados. Continuidade da dimensão da calçada ou ampliação
- Gabarito ideal de 12m (3 ou 4 pavimentos), podendo chegar a 20m (6 pavimentos com sobreloja) nas vias principais
- Térreo localizado junto ao sistema viário com uso preferencialmente comercial, institucional ou de serviços nas vias principais, e incentivo ao uso misto também nas quadras internas aos bairros
- Calçada mínima de 3m e recuo frontal sem fechamento de mais 1,5m nas vias principais. Tal medida visa propiciar melhores condições para a abertura de comércios de rua e restaurantes, podendo o recuo receber mobiliário de estar (mesas) e servir de área para olhar vitrines ou fazer compras, sem que atrapalhe o fluxo de pedestres (intenso nessa estruturante via da subprefeitura)
- Nas vias de menor relevância estrutural pode-se admitir calçadas de 2,4m e recuo frontal de 0,8m para o térreo. Os pavimentos superiores podem ter a projeção sobre este recuo
- Edificações acima de 12 metros de altura deverão ter recuo lateral de 2m para os pavimentos acima do térreo
- Incentivo a fachadas ativas
- Entradas independentes para os andares superiores, tanto na provisão pública quanto na privada. Esta orientação visa permitir que o pavimento inferior e os superiores não tenham conexão obrigatória, podendo servir a funções diferentes e a proprietários/locatários diferentes, tornando possível a instalação de um comércio sem conexão com

a residência, ou de uma oficina sem relação de propriedade obrigatória com o térreo

- Todos os edifícios podem ter uso misto, em todos os pavimentos

Para os lotes localizados em outras áreas que não contíguos a essas duas avenidas, o gabarito máximo proposto configura-se por três pavimentos, vislumbrando-se a morfologia de sobrados incrementais.

Como esta área está muito próxima do córrego Aricanduva, é importante também ampliar a absorção da água da chuva e a permeabilidade de maneira geral principalmente junto às margens, hoje predominantemente ocupadas com habitações precárias.

Diretrizes principais para parcelamentos (novos e regularização)

- Cadastramento das propriedades na base tributária de IPTU
- Calçadas mais amplas, buscando como mínimo 3 metros entre calçada e recuo sem fechamento
- Ampliar absorção de águas pluviais, principalmente nas proximidades do córrego Aricanduva

NOTAS

01 O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo foi instituído pela Lei municipal nº16.050 de 31 de julho de 2014

02 A Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, mais conhecida como zoneamento municipal foi instituída em 2016 e corresponde à Lei municipal nº 16.402

03 Alínea I do segundo parágrafo do artigo 12 da Lei municipal nº16.050 de 31 de julho de 2014 (PDE)

04 Artigo 362 da Lei municipal nº16.050 de 31 de julho de 2014 (PDE)

05 Cabe ressaltar que entre a elaboração deste trabalho e sua publicação entrou em vigor a Medida Provisória nº 759 de 22 de dezembro de 2016, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, revogando o Capítulo III da lei citada e pondo em risco importantes avanços sociais neste sentido. A MP 759 pode ser consultada no link http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. A lei 11.977/2009 pode ser consultada no link http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm

06 Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por

natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à

indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.

07 Diferentemente do IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano-, que o Município lança o imposto nominal ao proprietário, a base federal de cadastro do ITR – Imposto sobre a propriedade Territorial Rural – é declaratória. Portanto, a não-incidência de IPTU tampouco implica no recolhimento de ITR para a nação.

08 Ressalta-se que o levantamento oficial da Emplasa vai apenas até 2002 neste mapa, tendo sido o recorte mais recente elaborado pela autora manualmente sobre foto de satélite do Google Earth, estando portanto passível de erros, além de ter sido feito com enfoque para esta área específica, não demarcando o crescimento observado em outras áreas.

09 Artigo 16 da Lei 16.050/2016: A Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental, conforme Mapa 1 anexo, é um território ambientalmente frágil devido às suas características geológicas e geotécnicas, à presença de mananciais de abastecimento hídrico e à significativa biodiversidade, demandando cuidados especiais para sua conservação.

10 Lei Municipal nº 15.931, de 20 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a criação do Programa de Incentivos Fiscais para prestadores de serviços em região da Zona Leste do Município de São Paulo, nos termos que especifica.

11 Artigo 7º da Lei 16.402/2016: “As Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU) são porções do território destinadas a promover usos residenciais e não residenciais com densidades demográfica e construtiva altas e promover a qualificação paisagística e dos espaços públicos de modo articulado com o sistema de transporte público coletivo, subdivididas em” [...] Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU); Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Ambiental (ZEUa); Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Previsto (ZEUP); Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Previsto Ambiental (ZEUPa). Nessas zonas é permitido coeficiente de aproveitamento de até 4,0 na Macrozona de Estruturação e Qualificação urbana e até 2,0 na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental.

12 Art. 62. São consideradas áreas não computáveis: VII – as áreas construídas no nível da rua com fachada ativa mínima de 25% (vinte e cinco por cento) em cada uma das testadas e de no mínimo 3m (três metros) de extensão, destinadas a usos classificados na categoria não residencial que sejam permitidos nas respectivas zonas, até o limite de: a) 50% (cinquenta por cento) da área do lote nas ZEU, ZEUa, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa;

13 Artigo 18 da Lei municipal nº16.050 de 31 de julho de 2014 (PDE)

14 Artigos 189 a 191 da Lei municipal nº16.050 de 31 de julho de 2014 (PDE). O artigo 190 descreve as ações que deverão ser promovidas. “Art. 190. Para implementar o Polo de Desenvolvimento Rural Sustentável, deverão ser promovidas as seguintes ações:

I – fortalecer a Assistência Técnica e Extensão Rural através das Casas de Agricultura Ecológica, dotando-as de recursos e infraestrutura suficientes;

II – apoiar a certificação orgânica dos agricultores familiares, em especial a certificação participativa;

III – estabelecer convênio com o Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária para promover o recadastramento e a regularização fundiária das propriedades;

IV – firmar convênios com o Governo Federal objetivando implantar no Município as políticas e programas federais voltados à agricultura familiar e à agroecologia, de acordo com a Política Nacional de Agricultura Familiar e o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica;

V – implantar, em parceria com os governos Estadual e Federal, uma Escola Técnica de Agroecologia e programas de melhoria das estradas vicinais rurais e de saneamento básico;

VI – viabilizar a construção de um entreposto de comercialização e distribuição de produtos agropecuários;

VII – garantir a introdução de alimentos orgânicos produzidos no Município de São Paulo na alimentação escolar;

VIII – implantar o Polo de Turismo de Parelheiros, nos termos da legislação em vigor;

IX – fortalecer e ampliar a fiscalização ambiental para proteger o uso e a paisagem rural, integrando e otimizando as ações dos órgãos estaduais e municipais competentes;

X – implementar o instrumento por pagamento por serviços ambientais às propriedades rurais, conforme o art. 158 desta lei, em especial, nas áreas prestadoras de serviços relacionadas à produção de água;

XI – criar mecanismos para a proteção e conservação da biodiversidade na zona rural;

XII – melhorar a oferta de equipamentos e serviços públicos de educação, saúde, assistência social, lazer, esporte e cultura à população moradora da região.

§ 1º A propriedade que, independentemente de sua localização no Município, mantiver atividade agropecuária produtiva, devidamente cadastrada no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, não será enquadrada como urbana enquanto mantiver a atividade, podendo beneficiar-se das ações previstas nesse artigo.

§ 2º As ações previstas no “caput” desse artigo deverão ser articuladas, preferencialmente, com os municípios vizinhos e com o Governo do Estado, no âmbito de uma política regional de desenvolvimento rural sustentável.”

15 *Quadrante sudoeste é uma denominação criada por Flavio Villaça, Ver mais em VILLAÇA, 2012.*

16 *O uso nRa-6 é vetado, mas ele é contemplado sem a necessidade de se conformar como ambientalmente compatível com o equilíbrio ecológico.*

17 *Busquei algumas alternativas para este levantamento, mas não é possível fazer uma busca geográfica nas bases de RAIS e CAGED, nem mesmo para averiguar se estas indústrias existem oficialmente e se há licença de instalação e operação, já que elas ocupam áreas sem parcelamento de solo.*

18 *Zona Predominantemente Industrial 2: ZPI na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental. O lote deve ter frente mínima de 20m e área mínima de 5000m² nesta zona pela LPUOS em vigor (16.402/2016). Nas ZEU, ZEUP; ZEUa; ZEUPa a área mínima do lote é 1000m².*

— BIBLIOGRAFIA

ASCHER, François. Os novos princípios do urbanismo. São Paulo: Romano Guerra, 2010. 104p.

ECOURBIS (2013). Relatório de Impacto Ambiental - Ampliação da Central de Tratamento de Resíduos Leste - CTL. São Paulo.

IBGE. Censo 2010. Aglomerados subnormais: Primeiros resultados. Rio de Janeiro.

IBGE. Censo demográfico 2010.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil. Brasília, 2007.

LANGENBUCH, J. R. A estruturação da Grade São Paulo. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia, 1971

METRÔ. Pesquisa Origem-Destino 2007. São Paulo.

MIRANDA, L. Produção do Espaço e Planejamento em

Áreas de Transição Rural-Urbana: o caso da Região Metropolitana do Recife – PE. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano e Regional da Universidade Federal de Pernambuco, 2008.

NAGIB, G. Agricultura urbana como ativismo na cidade de São Paulo: o caso da Horta das Corujas. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Urbana da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2016.

VALE, A. Expansão urbana e plurifuncionalidade no espaço periurbano do município de Araraquara (SP). Tese de Doutorado elaborada junto ao Programa de Pós-Graduação em Geografia – UNESP, 2005.

VILLAÇA, Flavio, Reflexões sobre as cidades brasileiras. São Paulo: Editora Nobel, 2012.

PMSP, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo: lei municipal nº16.050, de 31 de julho de 2014; texto da lei ilustrado. São Paulo. 2015.

PMSP, Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. Planos Regionais Estratégicos - Subprefeitura São Mateus. São Paulo. 2004.

PMSP, Secretaria Municipal do Planejamento. Cadastro de referências urbanas: Zona Leste. São Paulo. 1985

PMSP, Secretaria Municipal do Planejamento. Planos para Cinco Regiões Administrativas do Município de São Paulo. São Paulo. 1986.

PSMSP, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. DataSub: Caderno das Subprefeituras. Material de apoio para Revisão Participativa dos Planos Regionais das Subprefeituras: Subprefeitura São Mateus. São Paulo. 2016.

SCAGLIUSI, F. L. Urbanização de fronteira: práticas de apropriação do espaço nas regiões mais pobres da cidade de São Paulo: o caso dos assentamentos Jardim Pernambuco e Nova Vitória. São Paulo: Tese de doutorado apresentada a FAUUSP. 2012.

LEGISLAÇÕES

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. [Código Tributário Nacional].

BRASIL. Lei nº 11.977 de 2009 e alterações - Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 6.766 de 1979 - Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

SÃO PAULO. Lei Municipal nº 15.931, de 20 de dezembro de 2013 – Cria o Programa de Incentivos Fiscais para prestadores de serviços em região da Zona Leste do Município de São Paulo

SÃO PAULO. Lei municipal nº 16.402 de 2016 – Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (zoneamento)

SÃO PAULO. Lei municipal nº16.050 de 31 de julho de 2014: Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo

SITES

Geoportal. <<http://www.geoportal.com.br/memoriapaulista>>

Plataforma GeoSampa <<http://www.geosampa.prefeitura.sp.gov.br>>

Plataforma Gestão Urbana. <<http://www.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br>>

ECONOMIA CRIATIVA
COMO ESTRATÉGIA DE
DESENVOLVIMENTO
SOCIOECONÔMICO
PARA SÃO PAULO

O CASO DA
SUBPREFEITURA
MOOCA

TALITA MICHELETI
HONORATO DA SILVA

TALITA MICHELETI HONORATO DA SILVA

Arquiteta-urbanista graduada pela Universidade Federal de Santa Catarina (2013), com intercâmbio acadêmico no Politecnico di Milano (2011), com enfoque em Estudos Urbanos, Paisagem e Espaços Públicos. Aluna da primeira turma do Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo FAUUSP (2015/2016), promovido a partir de parceria entre a FAUUSP e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de São Paulo. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina (2017), onde integra o grupo de pesquisa Desenho Urbano e Paisagem.

ORIENTADORA

PROF.^a DR.^a. MARIA BEATRIZ CRUZ RUFINO

RESUMO

Durante o processo de revisão do Plano Regional da Subprefeitura Mooca a cultura se destacou como uma temática significativa para a região, tanto por sua rede de equipamentos, quanto por seu valor patrimonial. Aliado a isto, a proposta de conversão do patrimônio histórico da Mooca em um Polo de Economia Criativa, pela Operação Urbana Bairros do Tamanduateí, em conjunto com a definição de um instrumento de fomento à economia criativa pelo Plano Diretor Estratégico, impulsionou o estudo deste tema. Assim o objetivo do trabalho é discutir a implantação da economia criativa como estratégia de desenvolvimento econômico para São Paulo, uma vez que ela é apontada internacionalmente como modelo econômico, de inclusão social e promoção cultural. O trabalho se estrutura em três partes principais: a primeira compreende uma conceituação teórica para auxiliar a compreensão do conceito de economia criativa; a segunda procura traçar um quadro das políticas públicas de fomento à economia criativa, retratando os cenários nas diferentes esferas de governo, com maior ênfase no quadro político municipal; na terceira parte

buscamos territorializar essa discussão, a partir do estudo de caso da Subprefeitura Mooca.

PALAVRAS CHAVE

ECONOMIA CRIATIVA. POLÍTICA CULTURAL. OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA. DISTRITOS CRIATIVOS.

— INTRODUÇÃO

Os espaços públicos assumem distintos usos e apropriações. No contexto atual se multiplicam, os estudos, iniciativas e expectativas em torno da relação entre a cultura e a promoção do desenvolvimento urbano. Assim surge o termo economia criativa, ao mesmo tempo em que as ações de territorialização dessa nova economia se estabelecem, criando a noção de clusters e distritos criativos e, por fim de cidades criativas (DUXBURY et al., 2012). No cenário internacional, o conceito de economia criativa tem sido aplicado como uma estratégia de desenvolvimento e/ou recuperação econômica (HALL, 2000; SCOTT, 2006), causando um apelo pelo uso desse conceito junto aos governos municipais, já que constituem uma oportunidade para criar e aproveitar novas sinergias no desenvolvimento urbano, associando oportunidades econômicas, inclusão social e expansão cultural (COSTA; SEIXAS; OLIVEIRA, 2009). Entretanto, por ser um conceito importado, Chiaranda (2010) aponta a necessidade de adaptação das estratégias internacionais de desenvolvimento territorial e econômico para sua aplicação, especialmente na América Latina.

No Brasil o desenvolvimento de políticas culturais abre um novo espaço para a discussão da dimensão econômica da cultura e de sua conexão com o planejamento urbano. O Plano Nacional de Cultura estabelece as atribuições do poder público na gestão pública da cultura e traz como um de seus objetivos o desenvolvimento da economia criativa. Já o Plano da Secretaria da Economia Criativa do Ministério da Cultura dá indicativos e estabelece diretrizes para o desenvolvimento da economia criativa no país, o que reforçou o esforço em direção à inclusão do planejamento cultural na agenda política brasileira.

Dados recentes da pesquisa da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN, 2014) apontam um expressivo desenvolvimento do setor criativo no Brasil, nos últimos 10 anos o segmento cresceu 90%, e atualmente possui 892,5 mil profissionais, o que representa 1,8% do total de trabalhadores brasileiros. Nesta pesquisa, o estado de São Paulo destaca-se no cenário nacional, quanto a sua participação no setor criativo, que representa 2,5% da força total de trabalho estadu-

al, superando a média brasileira, valor que corresponde a 39% de todo o setor criativo nacional. O crescimento desse setor desperta o interesse da administração pública na criação de políticas de fomento, por isso, é importante caracterizar o cenário das políticas públicas de incentivo a economia criativa como ativo ao desenvolvimento local.

O Plano Diretor Estratégico, Lei 16.050/2014, estabelece uma Política de Desenvolvimento Econômico Sustentável e aponta como uma de suas estratégias a implantação de Polos de Economia Criativa (PEC), demarcando o primeiro PEC nos distritos Sé e República, indicando atividades compatíveis, estabelecendo objetivos, incentivos fiscais e urbanísticos e instrumentos. Entretanto, por ser tratar de um marco regulatório de ordenamento territorial o PDE não se aprofunda no mecanismo de funcionamento dos PEC. Assim, o plano prevê que os mesmos devem ser regulamentados por lei específica e que os Planos Regionais das Subprefeituras poderão propor novos polos, que devem ser aprovados em lei. Diante dessa exigência, foi encaminhado à Câmara Municipal de Vereadores, em março de 2015, o Projeto de Lei 0065/2015 que dispõe sobre o programa de incentivo aos Polos de Economia Criativa, com objetivo de regulamentar esse instrumento. Além delas, o Plano Municipal de Cultura (PMC) também é importante na caracterização do quadro político municipal, por apresentar um eixo temático sobre Economia da Cultura, bem como ações relacionadas à implantação de Polos Culturais e Criativos. Entretanto, todas essas políticas, ainda se encontram em processo de articulação, tendo pouco debate territorial até o momento.

Durante o trabalho de revisão do Plano Regional da Subprefeitura Mooca, nos chamou a atenção a quantidade de espaços culturais e de lazer e recreação existentes, o que se refletiu na criação de um perímetro propondo um circuito cultural e de lazer conectando esses lugares. O objetivo dessa proposta era valorizar as características culturais, o patrimônio histórico e cultural e a identidade dessa região. Outro fator importante é a existência de uma proposta de operação urbana consorciada nessa Subprefeitura abrangendo uma área

de alto valor histórico. Atualmente a proposta está em tramitação na Câmara Municipal de Vereadores através do Projeto de Lei 723/2015.

A Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduaí (OUCBT) propõe, além de um programa de intervenções, estratégias de financiamento da transformação e incentivos aos espaços produtivos da indústria, da logística, da economia criativa e do comércio e serviços. Tem como premissa o adensamento populacional e construtivo da região, para o melhor aproveitamento dos terrenos vagos de antigas indústrias, das redes de transporte existentes e do ativo mercado de trabalho local. Seus principais objetivos são equilibrar a oferta de moradia e emprego, ampliar a rede de equipamentos públicos, promover melhorias urbanísticas e qualificar as orlas fluviais. Assim, dentre as políticas de desenvolvimento econômico que estruturam a proposta da OUCBT, destacamos o desenvolvimento de um Polo de Economia Criativa no setor Mooca.

Diante do potencial de transformação social vinculado à economia criativa e a partir do incentivo da OUCBT no desenvolvimento dessas atividades na Mooca, o objetivo central deste trabalho é discutir a implantação da economia criativa como estratégia de desenvolvimento econômico na cidade de São Paulo. Para isso, buscamos caracterizar os cenários nacional, estadual e municipal quanto às políticas públicas vinculadas ao desenvolvimento da economia criativa, discutindo como essas políticas públicas que fomentam a economia criativa atuam sobre o território da Subprefeitura Mooca, sob a perspectiva da proposição de um Polo de Economia Criativa pela OUCBT e da ação da população local.

Este trabalho se estrutura em três partes principais: a primeira compreende uma conceituação teórica que auxilie a compreensão da conceituação da economia criativa; a segunda procura traçar um quadro das políticas públicas de fomento a economia criativa, retratando os cenários nas diferentes esferas de governo, com maior ênfase no quadro político municipal; na terceira parte buscamos territorializar essa discussão, a partir do estudo de caso da Subprefeitura Mooca.

ECONOMIA CRIATIVA E AS CIDADES

1.1. ECONOMIA CRIATIVA

O final do século XX é marcado por uma profunda reestruturação socioeconômica guiada pela desconstrução do sistema produtivo, pela globalização e pelo desenvolvimento de uma nova economia e sociedade do conhecimento em rede (HALL, 2002). Essas mudanças influenciaram diretamente a estrutura das cidades contemporâneas, tanto em aspectos espaciais, quanto econômicos e sociais.

Para Castells (2005), essa nova economia surgiu em uma escala global no final do século XX, como resultado da revolução da tecnologia de informação, e têm como características fundamentais seu aspecto informacional, global e em rede. Toda a estrutura produtiva, de consumo e circulação dessa nova economia está organizada em escala global. Sua produtividade e competitividade estão ligadas

a capacidade de gerar, processar e aplicar a informação baseada em conhecimentos, do mesmo modo em que, a concorrência é feita em uma rede de interação global.

Com uma característica de multiplicidade, essa nova economia agrega setores da indústria de alta tecnologia, manufatura neo-artesanal, serviços empresariais e financeiros, produtos das indústrias culturais e de comunicação. O processo de produção dessa nova economia ocorre tanto em grandes redes industriais, como também incorpora pequenas empresas com produções mais especializadas e diferenciadas. Portanto, o mercado de trabalho associado a esse setor costuma ser fluido e competitivo, com muitas contratações temporárias, em tempo parcial, ou prestação de serviços autônomos (SCOTT, 2006; HOWKINS, 2013).

A produção industrial, que antes estava fortemente ligada

aos antigos centros industriais, se descentraliza e agora está dispersa, tanto nos territórios nacionais quanto mundialmente, ou seja, a atividade produtiva será locada nos lugares que apresentarem os menores custos (HALL, 2014). Em contraste, cria-se a necessidade de uma centralização das sedes administrativas e do sistema financeiro em algumas cidades, normalmente as de maior porte. Essas cidades assumem uma dinâmica que vai além da industrial, até então vigente, e emergem como locais chave para a produção de serviços inovadores (SASSEN, 1991 apud HALL, 2014).

Esta dicotomia geográfica está diretamente ligada a organização dessa nova economia, que promove uma acentuada mudança na estrutura de massificação da produção e nos rígidos de mercados de trabalho (SCOTT, 2006). Esse contexto de globalização e competitividade faz com que muitas cidades tenham se polarizado enquanto outras enfrentam o declínio econômico. Por isso, muitas cidades buscam a regeneração de sua economia urbana através do incentivo a outras atividades, principalmente as vinculadas ao capital humano – intelectual e criativo (HALL, 2002).

Em síntese, podemos afirmar que as diversas mudanças paradigmáticas apresentadas como, a globalização, o desenvolvimento tecnológico, a dificuldade dos modelos econômicos tradicionais em promover desenvolvimento e inclusão, e a valorização do conhecimento como ativo econômico, são os fatores base para a formação de uma nova dinâmica de processos e modelos sociais, culturais e econômicos, e o desenvolvimento da economia criativa (REIS, 2011).

Iniciam-se, então, os estudos sobre a influência da criatividade na economia, o desenvolvimento desse setor e suas características. A fim de traçar uma perspectiva sobre esse tópico emergente, a Organização das Nações Unidas (ONU) através da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), publica em 2008, o primeiro relatório mundial sobre a economia criativa, atualizando-o em 2010. Nestes relatórios a organização apresenta uma definição própria para a economia criativa:

A economia criativa é um conceito em evolução baseado em ativos criativos que potencialmente geram crescimento e desenvolvimento econômico. Ela pode estimular a geração de renda, a criação de empregos e a exportação de ganhos, ao mesmo tempo que promove inclusão social, diversidade cultural e desenvolvimento humano. Ela abraça aspectos econômicos, culturais e sociais que interagem com objetivos de tecnologia, propriedade intelectual e turismo. É um conjunto de atividades econômicas baseadas em conhecimento, com uma dimensão de desenvolvimento e interligações cruzadas em macro e micro níveis para a economia em geral. É uma opção de desenvolvimento viável que demanda respostas de políticas inovadoras e multidisciplinares, além de ação interministerial. No centro da economia criativa, localizam-se as indústrias criativas (UNCTAD, 2010, p. 10).

Na economia criativa fica evidente a valorização do capital humano, social e cultural. A economia criativa é o primeiro sistema econômico cujo ativo mais valioso são as pessoas e suas qualidades pessoais de imaginação e curiosidade, seu relacionamento e sua propriedade intelectual (HOWKINS, 2013). O capital humano refere-se a habilidade, talento e saúde das pessoas, enquanto o capital social inclui a rede de conexões das pessoas, sua associação em grupos e sua cooperatividade, por isso, facilita o desenvolvimento e compartilhamento do conhecimento e auxilia a inovação. Por fim, o capital cultural é o sistema de crenças que mantém a sociedade unida, bem como, refere-se aos seus mecanismos de transmissão, as instituições culturais (LANDRY, 2000).

A economia criativa compreende desde setores até processos com base na criatividade, em especial na cultura, para gerar e distribuir bens e serviços que tenham um valor simbólico e econômico (REIS, 2008). Como consequência da despadronização desencadeada por uma especialização mais flexível e pelo crescimento de nichos no mercado de consumo, os produtos passam a competir entre si, com base em seus atributos qualitativos e não apenas no custo (SCOTT, 2006). Ao reconhecer a criatividade humana como ativo econômico, são criadas uma série de oportuni-

dades econômicas baseadas em empreendimentos criativos e na valorização dos intangíveis culturais (REIS, 2011). Portanto, essa valorização congrega características culturais, do patrimônio e de manifestações e festas populares que criam uma coesão com o ambiente e potencializam o desenvolvimento local.

Diante desse contexto, as políticas públicas, na busca pelo desenvolvimento da economia criativa, devem almejar a criação de estratégias de crescimento mais justas, sustentáveis e inclusivas, que sejam capazes de acelerar o crescimento socioeconômico, gerar empregos e elevar os padrões de vida. Entender a economia criativa como uma estratégia de desenvolvimento é um desdobramento possível, já que além de promover uma convergência de benefícios econômicos e culturais, também agrega benefícios sociais (UNCTAD, 2010; REIS, 2011). A premissa básica da economia criativa como estratégia de desenvolvimento se fundamentaria na agregação de valor aos bens e serviços econômicos em geral, bem como, na criação e comercialização de bens, serviços e manifestações criativas com alto componente cultural, incluindo atividades relacionadas como o turismo e a atratividade de locais (REIS, 2011).

Entretanto, como as políticas públicas de fomento a economia criativa no Brasil ainda são incipientes, é preciso olhar para essas considerações com uma visão crítica. Assim, apesar da construção de um discurso inclusivo e principalmente diante das recomendações para construção de políticas públicas inclusivas, quando o tema é o fomento a economia criativa, devemos reconhecer que existe a possibilidade de elitização, a partir do desenvolvimento desse modelo econômico. Em nossa visão, é justamente essa possibilidade que faz com que os discursos sejam tão assertivos em relação a promoção da inclusão, funcionando quase como uma medida preventiva. Outra abordagem possível é a da economia criativa no espaço urbano, que por sua vez pode se manifestar de diferentes formas, como clusters ou distritos criativos, lócus da classe criativa e até mesmo na noção de uma cidade criativa.

1.2. ECONOMIA CRIATIVA NO ESPAÇO URBANO

Aliado ao desenvolvimento da economia criativa, muitos exemplos internacionais a empregaram como base para sua regeneração econômica. A criatividade e a cultura são vistas como a solução para reabilitação de áreas abandonadas, e como um dispositivo que cria uma nova imagem urbana, tornando a cidade mais atrativa para o capital e para os profissionais do setor criativo (HALL, 2000). Assim, determinados núcleos urbanos começaram a se transformar, usualmente as áreas marginais com valores de aluguéis mais baixos e regulações urbanísticas menos rígidas, como é o caso das associações de artesanato de Londres, dos distritos boêmios de Paris e Nova Iorque, das garagens do Vale do Silício e das ocupações em Berlim. Isso inaugura um estilo de urbanização que cria desafios para políticos e planejadores em todo o mundo (SCOTT, 2006), tendo em vista os amplos investimentos governamentais, em diferentes esferas, no incentivo aos setores cultural e criativo visando um desenvolvimento econômico.

Dentre as possíveis territorializações da economia criativa no espaço urbano, a ideia de distrito e cluster criativo é, na nossa opinião, a que mais se assemelha a ideia proposta pelo PDE 2014 sobre os Polos de Economia Criativa, definidos como: “territórios destinados ao fomento e desenvolvimento de atividades econômicas que compõem a economia criativa”. Aprofundaremos a discussão sobre as políticas municipais de fomento a economia criativa na próxima parte do trabalho, todavia afim de subsidiá-la apresentamos, a seguir, uma conceituação concisa desses dois conceitos.

O conceito de cluster, desenvolvido nos anos 90 por Michael Porter, o definia como “uma concentração geográfica das empresas interconectadas, fornecedores especializados, prestadores de serviços, instituições e empresas associadas em indústrias relacionadas” (PORTER, 1998 apud FUNDAÇÃO SERRALVES, 2008, p. 40). Ele foi retomado e ampliado em sua abordagem para moldar o termo cluster criativo, integrando-se à dinâmica urbana.

Os clusters criativos são uma concentração de empresas

que se interconectam, se dispõem em rede e passam a operar fisicamente próximas, assim, essas organizações criam vantagens competitivas: maior competitividade e produtividade, além de vantagens econômicas a nível regional com o aumento do número de empresas, empregos e inovação. É comum que as atividades criativas se agrupem, pois isso se reflete em uma troca e interação entre os profissionais o que influencia os produtos e serviços oferecidos, os benefícios também podem ser relacionados à visibilidade e divulgação do cluster; a redução de gastos pela potencialização do uso de recursos pessoais, espaciais e financeiros; e principalmente por ser uma alternativa que facilita o início de pequenos negócios, que encontram neste sistema maior acesso a informações, redes e apoio técnico (FUNDAÇÃO SERRALVES, 2008).

Um cluster criativo não deve ser caracterizado como um simples parque empresarial, já que requer mais do que a visão padronizada de um centro empresarial próximo a um campus tecnológico. Inclui instituições sem fins lucrativos, instituições culturais, equipamentos culturais, artistas, parques científicos e centros de mídia. Clusters criativos são locais de trabalho e residência, onde a produção e o consumo cultural andam juntos, prosperam em ambientes multiculturais urbanos que preservam seu caráter local, mas que também estão conectados com o mundo (CREATIVE CLUSTERS CONFERENCE, 2003 apud REIS, 2011). Portanto, para Howkins (2010), os clusters espalhados pela cidade têm como efeitos: o estímulo à inovação; a mistura, de forma fácil e espontânea, dos profissionais de atividades criativas; o incentivo a realização de eventos sociais ligados a questões profissionais; e vivência de bairro, que possibilita um aprendizado sobre o estilo de vida dos outros.

A noção de distrito criativo está mais relacionada a uma ideia de identidade cultural de um lugar do que um aglomerado produtivo que agrega atividades convergentes. Para Bertacchini (2011) os distritos baseados em ativos culturais são menos propensos a se formarem espontaneamente pela ação da iniciativa privada. Então, políticas voltadas a questões culturais desempenham um papel central, mas precisam estar relacionadas com os agentes e os ativos culturais locais, que buscam apoiar e estimular. O maior desafio, para o autor, é encontrar o equilíbrio entre as

abordagens impostas de cima para baixo e as articuladas horizontalmente. Ou seja, é necessário conciliar a exploração dos ativos e da vitalidade cultural preexistentes, com a introdução de novas ações, embora ainda não adaptadas, a essa ecologia urbana.

Landry e Bianchini (1995) defendem que as singularidades de cada lugar podem se tornar seus principais ativos, potencializando seus recursos e os transformando em benefícios. Com isso, intensificam-se a importância da identidade da cidade e de seus atributos históricos, da mesma forma em que, o patrimônio, os espaços públicos e as manifestações culturais passam a ser valorizados.

Essa visão de cluster e distritos criativos vai ao encontro da proposta de Polos de Economia Criativa do PDE, que busca estimular as atividades econômicas criativas, valorizar a diversidade cultural, a inovação e os talentos, além de promover inclusão social e sustentabilidade. Assim, podemos relacionar a criação dos PECs com o incentivo a articulação de cluster criativos, estando eles já consolidados, como seria o caso do agrupamento de escritórios de arquitetura na Rua General Jardim ou das galerias de artes na Vila Madalena, ou aqueles que ainda precisam ser estimulados.

1.3. CONTRAPONTO AO INCENTIVO DA ECONOMIA CRIATIVA NAS CIDADES BRASILEIRAS

Por se tratar de um modelo estratégico contemporâneo, que vem sendo amplamente divulgado e cuja aplicação está em curso, a ideia de cidade criativa levanta uma série de questionamentos quanto ao seu discurso e as reais implicações de sua implantação. A maioria das dúvidas reside na capacidade, que a abordagem da cidade criativa tem em promover um desenvolvimento urbano inclusivo. Por isso, algumas observações quanto aos possíveis resultados da aplicação dos conceitos de cidade criativa devem ser consideradas.

A globalização e o fácil acesso à informação permitem uma maior difusão de pensamentos, ideias, planos e projetos. Assim, conceitos e teorias internacionais ganham visibili-

dade mais rapidamente e muitas vezes são replicados sem considerar as especificidades sociais e urbanas. É fundamental adaptar esses conceitos a realidade do local onde se está intervindo preservando suas tradições e especificidades socioculturais, principalmente quando se trata da migração de uma ideia nascida em um país desenvolvido, para um país em vias de desenvolvimento (LANDRY, 2000; CHIARANDA, 2010). Com um enfoque na América Latina, Chiaranda (2010) aponta a importância da abordagem local, a aproximação com as comunidades e a participação popular para a proposição de planos que atendam as demandas locais e, conseqüentemente, obtenham maior êxito. Para a autora, apenas deste modo, seu alcance não se restringirá a um pequeno grupo economicamente mais favorecido e poderá se estender às diversas camadas sociais.

Scott (2006) menciona que, desde o início, as formas de produção e de trabalho associadas à economia criativa tem uma tendência bastante distinta para produzir bifurcações sociais acentuadas nas cidades. Principalmente quando assumem uma forte distinção entre a 'classe criativa' e os trabalhadores, o que geraria de um lado, centros altamente especializados e, de outro, locais de produção em massa com baixas condições de trabalho. Esse contexto também se estende à cidade criativa. Assim, o autor aponta que, cidades de hoje podem abrigar capacidades criativas sem precedentes, mas também são lugares onde prevalecem notáveis desigualdades sociais, culturais e econômicas. Portanto, ele afirma que uma cidade não pode verdadeiramente se dizer criativa enquanto estes problemas permanecerem.

Como em qualquer cidade muitos agentes influenciam o processo de tomada de decisões, usualmente advogando em causa própria, em especial quando se trata da valorização ou desvalorização de uma região em decorrência dos investimentos públicos (ROLNIK, 1994). Tendo como base esse cenário, Landry (2000) questiona qual seria o equilíbrio ideal entre os diversos agentes da cidade e aponta que o papel das autoridades locais é atuar como interlocutor entre os diferentes interesses e grupos, a fim de, gradualmente estabelecer, gerenciar e desenvolver parcerias para criar soluções.

Considerando todas as observações apresentadas, entendemos que a abordagem da economia criativa no espaço urbano apresenta, como outras estratégias de planejamento, potenciais e problemáticas. Por ter enfoque no capital humano e cultural, ela apresenta-se como uma alternativa válida para um país tão plural e diversamente rico como o Brasil. Tendo a capacidade de despertar o interesse das pessoas e dos gestores na valorização de manifestações culturais, produtos e identidade local. Entretanto, em um país com uma economia e sociedade tão desiguais, é preciso uma atenção redobrada para que as políticas públicas promovam inclusão e não agravem o quadro social do país.

Nesse sentido, muito deve ser discutido a respeito do processo de gentrificação que o incentivo a este modelo econômico pode causar nas cidades brasileiras, da mesma forma em que devemos ter claramente definido quais setores criativos essas políticas visam fomentar e qual o grau de participação do poder público nesse processo. Essas ponderações são necessárias, pois a economia criativa, enquanto conceito fluído, agrega tanto setores mais atrativos à iniciativa privada quanto expressões culturais estritamente relacionadas a identidade local. Assim, para se alcançar uma equidade no incentivo de diferentes setores criativos, é fundamental ter em mente a necessidade da ação do estado no fomento de projetos e programas de capacitação e formação, bem como de inclusão de áreas periféricas.

EVOLUÇÃO DOS MARCOS INSTITUCIONAIS

A partir do ano de 2003, as políticas culturais brasileiras adotaram uma visão mais inclusiva que buscava fortalecer uma compreensão da cultura em três dimensões principais: simbólica, cidadã e econômica. Para este trabalho é importante destacar o entendimento da esfera federal sobre a dimensão econômica da cultura, assim para o Ministério da Cultura (MinC) ela pode ser compreendida:

(1) como sistema de produção, materializado em cadeias produtivas; (2) como elemento estratégico da nova economia (ou economia do conhecimento); e (3) como um conjunto de valores e práticas que têm como referência a identidade e a diversidade cultural dos povos, possibilitando compatibilizar modernização e desenvolvimento humano (BRASIL, 2011a, p. 35).

A cultura passa ser vista como um direito humano e consequentemente como um vetor de desenvolvimento e inclusão social, o que leva a uma demanda pela

construção de um aparato institucional mais estruturado para lidar com as novas políticas culturais almejadas. Em razão disto, o governo propõe, em 2003, a organização do Sistema Nacional de Cultura (SNC), que será instituído em 2012 e cujo principal objetivo é formular e implantar políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da federação e a sociedade civil, promovendo o desenvolvimento – humano, social e econômico – com pleno exercício dos direitos culturais e acesso aos bens e serviços culturais (BRASIL, 2011a).

Aliado a este momento de discussão e reestruturação das políticas culturais no país, a economia criativa emerge como tema a partir de 2004, com a realização, durante a XI Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) em São Paulo, de um painel dedicado exclusivamente à questão das indústrias criativas na perspectiva dos países em desenvolvimento. A criação da Secretaria da Economia Criativa (SEC), vinculada ao Ministério da Cultura, em junho de 2012, impulsionou o debate sobre as políticas relacionadas ao

tema. A criação desta pasta está vinculada a essa visão ampliada da cultura e sua missão era conduzir a formulação, a implementação e o monitoramento de políticas públicas para o desenvolvimento local e regional, priorizando o apoio e o fomento aos profissionais e aos micro e pequenos empreendimentos criativos brasileiros.

Com o propósito de estruturar a SEC foi lançado, em 2011, o Plano da Secretaria da Economia Criativa (BRASIL, 2011b), que define os conceitos e abordagem adotados pelo Estado para nortear as políticas de fomento e incentivo em relação à economia criativa. Ele adapta o conceito de economia criativa à realidade brasileira, levando em conta suas características e potencialidades. Desta forma, os fundamentos da economia criativa aplicadas ao Brasil deverão seguir os princípios da inclusão social, sustentabilidade, inovação e diversidade cultural brasileira.

O Plano define os setores culturais como “aqueles cujas atividades produtivas têm como processo principal um ato criativo gerador de valor simbólico, elemento central da formação do preço, e que resulta em produção de riqueza cultural e econômica”, (BRASIL, 2011b, p. 22). Baseado na definição dos setores e buscando uma categorização mínima que permita estudos e mensurações sobre a economia criativa, foram sistematizados cinco grandes campos que se subdividem em atividades relacionadas (Figura 1).

Deste modo, os setores criativos vão além dos setores denominados como tipicamente culturais, ligados à produção artístico-cultural para abranger outras expressões e atividades. Também é definido o conceito de economia criativa a partir “das dinâmicas culturais, sociais e econômicas construídas a partir do ciclo de criação, produção, distribuição/ circulação/ difusão e consumo/ fruição de bens e serviços oriundos dos setores criativos, caracterizados pela prevalência de sua dimensão simbólica” (BRASIL, 2011b, p. 23).

A Secretaria aponta pontos a serem trabalhados a fim de se avançar na estruturação de uma economia criativa no país: (1) levantamento de informações e dados da

economia criativa; (2) articulação e estímulo ao fomento de empreendimentos criativos; (3) desenvolvimento de programas de educação para competências criativas; (4) melhoria da infraestrutura de criação, produção, distribuição, circulação e consumo, fruição de bens e serviços criativos; e, (5) a criação e adequação de Marcos Legais para os setores criativos (BRASIL, 2011b).



Figura 1. Sistematização dos setores criativos pela SEC. Elaborado por: Talita Micheleti, 2016. Fonte: BRASIL (2011b, p. 29).

Ainda sobre essas dificuldades e desafios abordados pelo plano da SEC, destacam-se três pontos, a dispersão dos dados sobre o setor em diferentes fontes; o fato que, devida a informalidade da economia criativa brasileira, boa parte da produção e circulação de bens e serviços criativos não faz parte dos relatórios estatísticos; e, a falta de padronização na classificação dos profissionais que se enquadram na economia criativa. Também é relevante a ausência de marcos legais específicos para o incentivo a este setor econômico, sendo que a temática aparece principalmente nas políticas pública culturais, como é o caso do Plano Nacional de Cultura. Além dis-

so, é sintomática a dissolução da SEC no ano de 2015, cujos projetos passaram a integrar a Secretaria de Políticas Culturais. Esse passo desacelera as discussões sobre o incentivo a economia criativa para retomar como prioritária, a nível nacional, a economia da cultura.

Outro marco legal nacional importante é o Plano Nacional de Cultura (PNC), aprovado em 2010 pela Lei nº 12.343/2010, que apresenta estratégias e metas ligadas ao incentivo da economia criativa. Os princípios e objetivos do PNC estabelecem a cultura como um vetor de desenvolvimento e indicam a necessidade de melhoria da cadeia produtiva do setor. Nas estratégias ficam evidentes a necessidade de profissionalizar e formalizar o mercado de trabalho do setor cultural e criativo a fim de expandir sua capacidade produtiva e de promover uma maior inclusão social, reduzindo desigualdades regionais. Também se evidencia a aproximação entre cultura e tecnologia, seja pelo apoio à inovação e pesquisa científica e tecnológica, ou pela ampliação do acesso à cultura digital.

Já as metas do PNC abordam de forma mais explícita o estímulo à economia criativa e estabelecem objetivos de fomento; formação profissional, considerando os saberes tradicionais e a formação técnica e acadêmica; regulação dos direitos autorais; acesso à tecnologia e participação do setor cultural e criativo no PIB brasileiro. Dentre elas destacam-se as metas 7, 8 e 9 que se relacionam diretamente com a proposta do Polo de Economia Criativa apresentado no PDE 2014.

A meta 7 entende a economia criativa como um setor estratégico e dinâmico porque suas atividades geram emprego, renda e inclusão social. Ela pretende dar visibilidade às potencialidades dos segmentos na produção, na fruição e na circulação dos bens e serviços culturais, mesmo os imateriais, gerando sustentabilidade econômica e ganhos sociais. A meta 8, procura reconhecer territórios criativos, compreendidos como espaços urbanos, bairros, cidades ou regiões que apresentam potenciais culturais criativos capazes de promover o desenvolvimento integral e sustentável. Com o reconhecimento dos territórios, eles estarão aptos a re-

ceber recursos do MinC para a formulação de planos de desenvolvimento que tenham a economia criativa como estratégia. Para alcançar esta meta é fundamental a articulação entre as esferas de governo, sociedade civil e academia, para identificação e reconhecimento dos territórios criativos. Essa meta é a que mais se relaciona a proposta de Polo de Economia Criativa do PDE 2014. Já a meta 9 se relaciona às anteriores e propõe o desenvolvimento de projetos que deverão atuar junto às cadeias produtivas das atividades culturais. O objetivo geral dessa meta é identificar potencialidades e vocações locais, destacando oportunidades de desenvolvimento local e regional por meio da economia da cultura.

Neste quadro político nacional, procuramos mostrar que embora exista uma discussão e um aparato conceitual na esfera federal, ainda pouco se avançou no estabelecimento de uma política nacional vinculada ao desenvolvimento da economia criativa. Apesar disso, até o momento as políticas culturais têm incentivado esse setor através de planos e programas de fomento. Essa aproximação da pasta da economia criativa com a cultura também deixa um importante legado a este modelo econômico, por incutir ao seu conceito a inclusão social como objetivo a ser almejado. A vinculação desses conceitos é significativa por reflete uma adaptação a um cenário nacional em que a expressão da diversidade cultural e dos saberes tradicionais passam a ser valorizados. Com essa abordagem espera-se que a economia criativa possa desencadear um desenvolvimento local, portanto a necessidade de articulação com a esfera estadual e municipal se mostra como uma premissa para a elaboração de ações mais concretas e territorializadas.

Na esfera estadual observamos que as políticas públicas ligadas ao fomento da economia criativa estão menos desenvolvidas. O estado de São Paulo ainda não aprovou seu Plano Estadual de Cultura, estando este em processo de elaboração, com minuta disponível no site <www.planoestadualdecultura.sp.gov.br>. Apesar de ainda não ser um marco legal instituído, a verificação das propostas apontadas na minuta do Plano Estadual de Cultura de São Paulo (PEC-SP) é relevante para indicar o quanto a economia criativa tem espaço nessa esfera.

Notamos que o PEC-SP aborda a economia criativa sob uma ótica do empreendedorismo, das diretrizes que norteiam a discussão às ações que reforçam essa visão. Mesmo quando o objetivo propõe promover a inclusão e o desenvolvimento sustentável, as ações a ele relacionadas apresentam uma abordagem empresarial, almejando a criação de circuitos de circulação de produtos e serviços e redes e consórcios culturais. Essa ótica é muito diferente daquela estabelecida no Plano Nacional de Cultura e quando comparadas percebemos que o PNC tem uma maior preocupação com a inclusão social, o que não aparece nas diretrizes, objetivos e ações da minuta do Plano Estadual de Cultura de São Paulo. Isto posto, fica evidente como as estratégias vinculadas ao desenvolvimento da economia criativa podem assumir caminhos divergentes.

Além do Plano de Cultura em elaboração, também encontramos programas e projetos estaduais de fomento a economia criativa, como o Programa de Ação Cultural (ProAC), sobretudo o edital destinado à economia criativa, e o projeto Mapeamento da Economia Criativa do Estado de São Paulo. Apesar de serem relevantes, tanto o programa quanto o projeto apresentam algumas limitações. Por se tratar de um edital o programa é temporalmente limitado. Ademais o edital de economia criativa contempla apenas alguns setores. Por isso, em nossa avaliação os editais se conformam mais como um fomento ao setor cultural do que a economia criativa como um todo. De forma semelhante o projeto de mapeamento da economia criativa é uma ação importante, porém inicial no processo de elaboração de políticas públicas para o desenvolvimento da economia criativa.

2.1. QUADRO POLÍTICO MUNICIPAL

O quadro de políticas municipais que fomentam a economia criativa, foi delimitado a partir de três peças legais: o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, Lei nº 16.050/2014; o Projeto de Lei 65/2015; e o Plano Municipal de Cultura, Decreto nº 57.484/2016.

Buscando equilibrar a oferta de emprego, bens e serviços urbanos, o PDE aponta, em suas estratégias, a ne-

cessidade de reorganizar as dinâmicas metropolitanas e promover o desenvolvimento econômico da cidade. Nesse contexto é desenvolvida a Política de Desenvolvimento Econômico Sustentável, que busca reforçar o papel de São Paulo como centro industrial, comercial, de serviços e de criação, e como produtora de conhecimento e inovação. Portanto, a Política de Desenvolvimento Econômico Sustentável fornece as diretrizes e objetivos para estimular atividades econômicas que permitam equilibrar a distribuição de emprego e moradia em toda a cidade, na perspectiva de reduzir as desigualdades socioterritoriais. No art. 176, são estabelecidos objetivos específicos da Política de Desenvolvimento Econômico (Quadro 1), bem como um conjunto de estratégias relacionadas ao ordenamento territorial que visam possibilitar que esses objetivos sejam alcançados, dentre eles os Polos de economia criativa (PEC).

Os PEC são estratégias territoriais que buscam concretizar, especialmente, o objetivo específico V (Potencializar a capacidade criativa, o conhecimento científico e tecnológico e a inovação existentes no Município), mas também estão diretamente relacionados aos objetivos destacados. No objetivo VIII, ao reforçar a cidade como polo de eventos possibilita-se uma maior interação e trocas entre profissionais, estimulando a criatividade e a inovação em diversas áreas. No objetivo IX, o turismo foi muito apropriado como estratégia de desenvolvimento econômico, aproveitando os ativos locais e buscando valorizá-los. Quanto ao objetivo X, o mecanismo de funcionamento do PEC busca facilitar a instalação de atividades do setor criativo em áreas específicas. Por fim, a valorização da diversidade, apontada no objetivo XI, é uma premissa da economia criativa, já que ela se baseia na valorização dos intangíveis culturais.

O art. 182 apresenta o Polo de Economia Criativa e o define como territórios destinados ao fomento e desenvolvimento de atividades econômicas que compõem a economia criativa. Na sequência, o PDE define economia criativa como:

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL

<p>I - Induzir uma distribuição mais equitativa do emprego, desconcentrando as atividades econômicas</p>	<p>II- Investir em infraestrutura para minimizar as deseconomias de aglomeração presentes no Município e criar novas áreas aptas para atrair investimentos em atividades econômicas</p>	<p>III - proteger as áreas industriais em funcionamento e estimular sua expansão em moldes compatíveis com as novas condições territoriais do Município</p>
<p>IV - Incentivar o comércio e os serviços locais, especialmente os instalados em fachadas ativas, junto às ruas</p>	<p>V - Potencializar a capacidade criativa, o conhecimento científico e tecnológico e a inovação existentes no Município para gerar atividades econômicas de alto valor agregado e ambientalmente sustentáveis</p>	<p>VI - Promover o desenvolvimento sustentável da zona rural com o apoio à agricultura familiar, em especial a orgânica, e ao turismo sustentável, em especial de base comunitária</p>
<p>VII - promover a infraestrutura necessária ao desenvolvimento sustentável, incluindo obras, empreendimentos e serviços de utilidade pública, na zona urbana e rural</p>	<p>VIII - Reforçar a posição da cidade como polo de eventos, ampliando a infraestrutura e os espaços destinados a exposições e congressos</p>	<p>IX - Criar as condições para o desenvolvimento do turismo apropriado às características do Município, gerando sinergias entre eventos, negócios, cultura, gastronomia, compras e agroecoturismo para aumentar a permanência do visitante no Município</p>
<p>X - Facilitar a instalação de empresas no Município, por meio de incentivos tributários e urbanísticos, facilitando os procedimentos administrativos, em especial nos setores prioritários definidos nesta lei</p>	<p>XI - Valorizar a diversidade territorial, cultural, étnica, religiosa e de orientação sexual como um direito que potencializa as oportunidades de desenvolvimento econômico do Município</p>	<p>LEGENDA: <i>Fundo CINZA – objetivos diretamente relacionados ao desenvolvimento da economia criativa</i></p>

Quadro 1. PDE - Objetivos específicos da Política de Desenvolvimento Econômico Sustentável. Elaborado por: Talita Micheleti, 2016. Fonte: SÃO PAULO (2014).

O ciclo de criação, produção e distribuição de bens e serviços tangíveis ou intangíveis que utilizam a criatividade, a habilidade e o talento de indivíduos ou grupos como insumos primários, sendo composta por atividades econômicas baseadas no conhecimento e capazes de produzir riqueza, gerar emprego e distribuir renda (SÃO PAULO, 2014, Art. 182).

Essa definição de economia criativa proposta pelo PDE está alinhada com as definições da ONU e do MinC. Para conformar um PEC são definidas, no art. 183, atividades compatíveis que se relacionam com às áreas de Patrimônio Cultural, Artes, Mídia e Criações Funcionais (Figura 2). A definição de atividades prioritárias é fundamental para a implantação dos PEC, pois elas serão responsáveis por definir alguns dos incentivos, como a concessão de benefícios fiscais. Essas atividades também estão alinhadas com a setorização da economia criativa apresentado pelo Minc.

O art. 184 define os objetivos dos PEC, que são:

I - Valorizar e fomentar a diversidade cultural e suas formas de expressão material e imaterial, bem como o potencial criativo e inovador, as habilidades e talentos individuais e coletivos, o desenvolvimento humano, a inclusão social e a sustentabilidade;

II - Estimular a formação e o desenvolvimento de outros distritos criativos, articulados entre si fisicamente ou virtualmente;

III - estimular o setor empresarial a valorizar seus ativos criativos e inovadores com a finalidade de promover a competitividade de produtos, bens e serviços cujos insumos primários sejam o talento e a criatividade individual e coletiva;

IV - Apoiar os coletivos de arte e pequenos produtores culturais através da valorização de seus ativos criativos e inovadores, promovendo o acesso

aos seus produtos culturais, à compreensão e fruição da paisagem, o uso do espaço público e a circulação de produtos decorrentes da economia criativa;

V - Simplificar os procedimentos para instalação e funcionamento das atividades econômicas que compõem a economia criativa (SÃO PAULO, 2014, Art. 184).



Figura 2. Sistematização das atividades compatíveis com o PEC. Elaborado por: Talita Micheleti, 2016. Fonte: SÃO PAULO (2014, Art. 183).

Examinando estes objetivos notamos que o primeiro é um norteador ligado a toda a discussão teórica sobre economia criativa e seus potenciais, destacando a incorporação do desenvolvimento humano e da inclusão social como objetivos dos polos. O segundo, começa a delinear o escopo dos polos ainda de forma genérica, sem dar diretrizes para a criação de outros PEC e/

ou para sua articulação. O terceiro e o quarto objetivos estabelecem grupos de interesse distintos, que exigem abordagens diferenciadas quanto a economia criativa. No terceiro objetivo transparece uma visão mercantilista e competitiva em relação aos PEC, estimulando a ação do setor privado nas atividades mais estruturadas e rentáveis, sem estabelecer regulações claras. No quarto objetivo, predomina uma visão mais inclusiva, indicando uma demanda pela criação de espaço para o pequeno produtor e os coletivos culturais. Este objetivo ainda remete a uma presença um pouco maior do poder público enquanto impulsionador das ações. O último objetivo, mesmo sendo um pouco superficial, é de extrema importância pois está vinculado aos incentivos e contrapartidas criados para o funcionamento dos PEC.

Assim, para estimular as atividades econômicas criativas serão aplicados aos estabelecimentos que se implantarem nos Polos de Economia Criativa alguns incentivos como a concessão de benefícios fiscais; isenção de IPTU e taxas municipais para instalação e funcionamento; e simplificação de procedimentos para instalação e funcionamento. Além desses incentivos também se aplicam alguns instrumentos como assistência técnica para orientação; plataforma de comunicação digital; convênios e instrumentos de cooperação; e estabelecimento de ruas 24 horas (SÃO PAULO, 2014, Art. 185).

Estes incentivos e instrumentos são tratados de forma simplificada no PDE, por entender-se que as discussões do PDE tinham escala municipal e demandam pactuações delicadas. Por isso, tanto a implementação dos incentivos quanto a própria demarcação de PEC, deverão ser regulamentadas por lei específica, possibilitando uma maior discussão e aprofundamento dos pontos estabelecidos no PDE. Em função disso, fica estabelecido que os Planos Regionais das Subprefeituras poderão propor outros Polos de Economia Criativa, por considerar que este seria um espaço mais apropriado para discussões mais específicas e numa escala local.

A fim de reforçar a proposta, o PDE demarca um primeiro Polo de Economia Criativa na área central da cidade, o Distrito Criativo Sé/República, cujo perímetro está des-

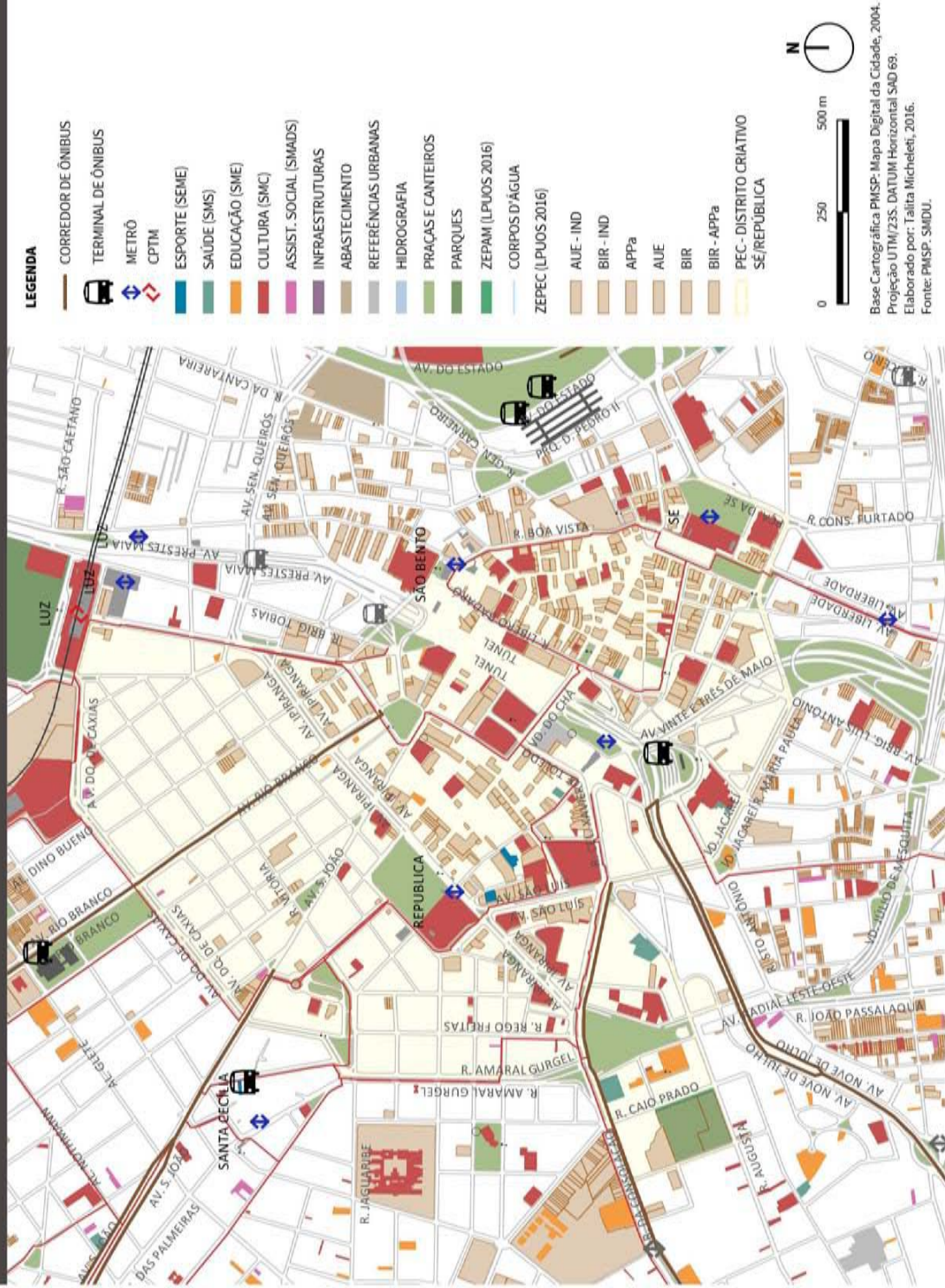
critado no quadro 11 do PDE. A demarcação desse PEC se deve à natureza da área central, seu potencial criativo, a grande quantidade de equipamentos culturais, a presença do polo administrativo e de cluster de atividades. Ilustrando essa dinâmica apresentamos o Mapa 1, que reúne equipamentos sociais e Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPEC).

Buscando regulamentar este PEC e os incentivos propostos no PDE, foi apresentado à Câmara de Vereadores o Projeto de Lei nº 65/2015, que dispõe sobre o programa de incentivo aos Polos de Economia Criativa (PEC) - Distritos Criativos no Município de São Paulo. O PL considera que a criatividade, a inovação, os talentos e as habilidades de indivíduos e grupos são os insumos primários das atividades econômicas baseadas no conhecimento. Por isso, existe uma necessidade de se formular e implementar políticas públicas para o fortalecimento da economia criativa e das atividades econômicas que a compõem direta e indiretamente. Aliado a isso, entende que o poder público pode desempenhar relevante papel de liderança, indução e regulação para um desenvolvimento transversal da economia criativa. A partir destas premissas o projeto propõe regulamentar os artigos 182 a 185 do PDE.

O Capítulo II do PL trata da política de incentivo dos PEC, apontando as atividades que poderão ser incentivadas conforme as quatro áreas definidas no art. 183 do PDE, em seguida, propõe sete incentivos que deverão ser atribuídos à estas atividades. O primeiro deles, se refere ao incentivo fiscal, isenção ou redução de alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS-QN), para as empresas prestadoras dos serviços indicados no anexo do PL, cuja unidade prestadora ou sede estejam situadas nos limites do PEC. Também aponta que os serviços incentivados poderão ser distintos em cada Polo e devem ser definidos em ato conjunto das Secretarias Municipais de Finanças e Desenvolvimento, de Cultura e de Desenvolvimento Urbano.

Por se tratar de uma listagem de atividades que receberam incentivos fiscais é importante salientar que o PL utiliza como referência a Lei nº 13.701/2003 que altera

MAPA 1. POLO DE ECONOMIA CRIATIVA | DISTRITO CRIATIVO SÉ-REPÚBLICA



Mapa 1. Polo de Economia Criativa – Distrito Sé/República e concentração de equipamentos culturais e ZEPEC. Elaborado por: Talita Micheletti, 2016.

a legislação do ISSQN, e define uma lista de serviços sobre os quais o imposto incide. Assim, o PL selecionou desta lista, os serviços que considera adequados aos Polos de Economia Criativa. Definir uma classificação do que é ou não considerado atividade criativa é um dos principais desafios que dificultam a implantação de políticas de fomento a economia criativa. Diante desse desafio tem-se alguns problemas centrais, como a falta de estatísticas e dados oficiais que agrupam as atividades criativas em um único setor, como apontado no Plano da SEC (BRASIL, 2011b).

Outro problema refere-se a escolha dos setores que receberão incentivos fiscais. O PL não apresenta uma justificativa ou um estudo que embase a seleção das atividades listadas, apenas reafirma como prioritárias as áreas estabelecidas no PDE. Entretanto não fica claro até que nível da cadeia produtiva se estende as isenções, o que abre espaço para indagações como: para quem se está propondo vantagens econômicas? Por que para uma atividade e não para outra? Ou seja, é preciso definir claramente o limite que será utilizado, evitando múltiplas interpretações. Em nossa opinião o PL deveria se aprofundar nessa discussão, para que os Polos de Economia Criativa sejam vistos como um instrumento coerente, que buscam atender a diversidade de situações apontadas em seus objetivos.

O segundo incentivo refere-se ao desenvolvimento e implantação, pelo Poder Executivo, de uma plataforma digital para integração virtual dos Perímetros. O terceiro incentivo concede isenção de IPTU aos imóveis tombados, situados no perímetro do PEC, cujo uso seja destinado integralmente à prestação dos serviços previstos no PL. O quarto incentivo autoriza o Poder Executivo a conceder isenção do pagamento de taxas municipais de instalação, às empresas delimitadas pelo PL. O quinto incentivo institui o Alvará de Ocupação Criativa visando garantir o início imediato das atividades instaladas nos PEC, esse incentivo terá um prazo determinado e deverá ser regulamentado posteriormente.

O sexto incentivo autoriza o Poder Público a realizar a cessão e permissão de uso de bens públicos, ou a

concessão, gratuita ou onerosa, por um período pré-determinado e por meio de seleção pública, visando a instalação e funcionamento de atividades de formação, manutenção, difusão e produção. O sétimo e último incentivo prevê a celebração de convênios, acordos de cooperação com instituições do terceiro setor, instituições de ensino, empresas e entidade, visando a capacitação profissional.

Os incentivos propostos no PL ultrapassam a aplicação exclusiva de isenção de impostos para incluir instrumentos de desburocratização das iniciativas e promoção de capacitação profissional, prevendo a criação de espaços e apoio a produção junto a bens públicos autorizados. As duas últimas medidas são um avanço positivo em relação ao texto do PDE e auxiliam o alcance do objetivo I, IV e V dos PEC.

O Capítulo III do PL aborda a gestão, habilitação e participação dos PEC, autorizando o Poder Executivo a instituir os Comitês Gestores dos PEC, que serão a instância máxima de decisão de cada um dos Polos e terão atribuições deliberativas e normativas sobre as ações desenvolvidas. A composição e atribuições específicas dos Comitês serão definidas em regulamento próprio, entretanto a inexistência dos Comitês não impede a aplicação dos incentivos do Capítulo II, o que limita a função deliberativa e normativa do Conselho Gestor, antes mesmo de instituí-lo. A Seção também prevê a criação de Fundo Municipal de Tecnologia Social, Inovação e Economia Criativa, com objetivo de apoiar a criação e o desenvolvimento dos Distritos Criativos, bem como a manutenção da sua estrutura física e administrativa. Todavia o PL não menciona como esse Fundo seria composto e qual seria a previsão de sua dotação orçamentária.

Além do Comitê Gestor, o PL também propõe a instituição dos Conselhos de Economia Criativa (CONSEC) órgão de caráter consultivo com finalidade de propiciar a existência de um espaço público de discussão entre representantes do poder público, dos setores empresarial e acadêmico e da sociedade civil organizada. Poderão ser criados um CONSEC para cada um dos PEC, e sua composição compreende representantes da adminis-

tração direta e indireta, do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo, e representantes da sociedade civil. Os CONSECO poderão contribuir com a elaboração de políticas públicas junto aos PEC, auxiliar a definição de temas específicos que demandam planejamento, propor planos e ações para o desenvolvimento da economia criativa, entre outras competências. A definição de Conselhos e Comitês Gestores para intermediarem as decisões dos PEC permite uma maior articulação do poder público com os agentes locais das áreas sobre a qual a política de fomento está incidindo.

Em relação às ações setoriais, o Plano Municipal de Cultura (PMC) também aborda os Polos de Economia Criativa, porém sob uma ótica da cultura, adequando a abordagem e propondo Polos Culturais e Criativos. O PMC pretende estimular a articulação em rede, a produção colaborativa e a sustentabilidade de empreendimentos culturais. Para tanto, são previstas ações de formação para a sustentabilidade, promoção de iniciativas culturais colaborativas, implantação de critérios de sustentabilidade nos editais de financiamento e formulação com implantação de modelos híbridos de ocupação de Polos Culturais Criativos (PCC) voltados à sustentabilidade de empreendimentos e ações culturais.

Frente a esta abordagem a ação de implantação dos PCC busca: estimular o desenvolvimento de atividades econômicas em territórios específicos relacionadas ao patrimônio cultural, às artes, às mídias e às criações funcionais com incentivos fiscais, incubação de empreendimentos criativos e coworking. Dessa forma as propostas do PCC Municipal Chácara do Jockey, vinculado a um centro de animação da SPCine e do PCC Municipal Vila Itooró, são os projetos vinculados a economia criativa em pauta na Secretaria da Cultura.

De forma geral, o quadro político municipal de fomento à economia criativa em São Paulo ainda está em desenvolvimento. A necessidade de regulamentação dos PEC abre caminho para uma longa discussão sobre a economia criativa enquanto estratégia de planejamento urbano. As definições conceituais e de setores e ativi-

dades beneficiados com os incentivos devem gerar um intenso debate frente aos interesses impostos. O PL não aponta uma separação tão clara entre incentivo a setores empresariais e coletivos e pequenos produtores, como realizado pelo PDE. Entretanto, as medidas mais inclusivas previstas, também não especificam uma ação que atenda às necessidades desse grupo, assim, o PL se mantém neutro em relação às disputas por benefícios.

A ECONOMIA CRIATIVA NO TERRITÓRIO DA MOOCA

O processo de revisão dos Planos Regionais das Subprefeituras (PRS) foi pautado na construção conjunta de um diagnóstico urbano através da realização de reuniões, denominadas Grupos de Trabalho (GT), entre a equipe técnica que discutiu a revisão do Plano. Essa equipe era composta por técnicos das subprefeituras e das secretarias municipais, os residentes do Programa de Residência em Planejamento e Gestão Urbana e a equipe do Departamento de Urbanismo (DEURB) da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), responsável pela gestão do processo.

A partir dos GTs foram identificadas áreas com potenciais e/ou problemáticas que foram demarcadas como perímetros, a fim de indicar porções do território das subprefeituras que precisam de intervenção nos espaços públicos. Espera-se que, com a instituição do PRS, os perímetros sejam utilizados como um estudo base para a definição das metas das Subprefeituras.

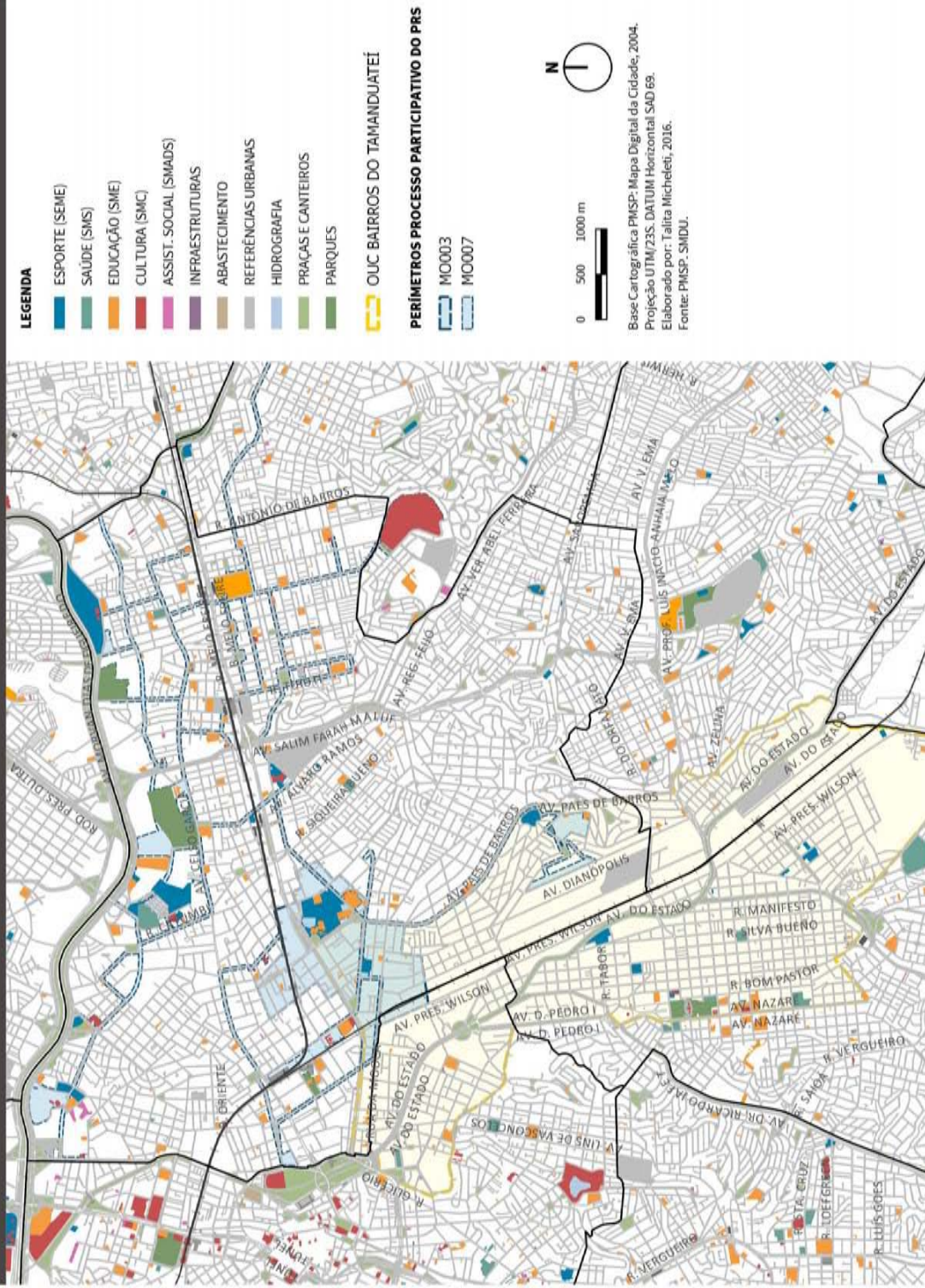
Na Mooca, as características, valores, equipamentos e bens culturais foram, aos poucos, incorporados ao Plano através dos perímetros propostos. Contudo, a demanda pela valorização do patrimônio cultural e identidade deste território ganhou força durante o processo de participação popular. Por isso, após a realização das

oficinas participativas e consulta pública, os perímetros foram redesenhados a fim de absorver essa discussão, especialmente para incorporar áreas com valor simbólico, como a orla ferroviária (Mapa 2 e Mapa 3).

Todavia, toda a área da orla ferroviária faz parte do perímetro de adesão proposto pela Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí (OUCBT). Nesse sentido, houve um aumento de área dos perímetros do PRS da Mooca que se sobrepõem ao perímetro da OUCBT. Com o aumento dessa sobreposição foi preciso aprofundar a compreensão sobre as ações da OUCBT junto às áreas de valor histórico, no intuito de articular as estratégias e o programa de intervenções da operação aos objetivos e diretrizes do PRS da Mooca.

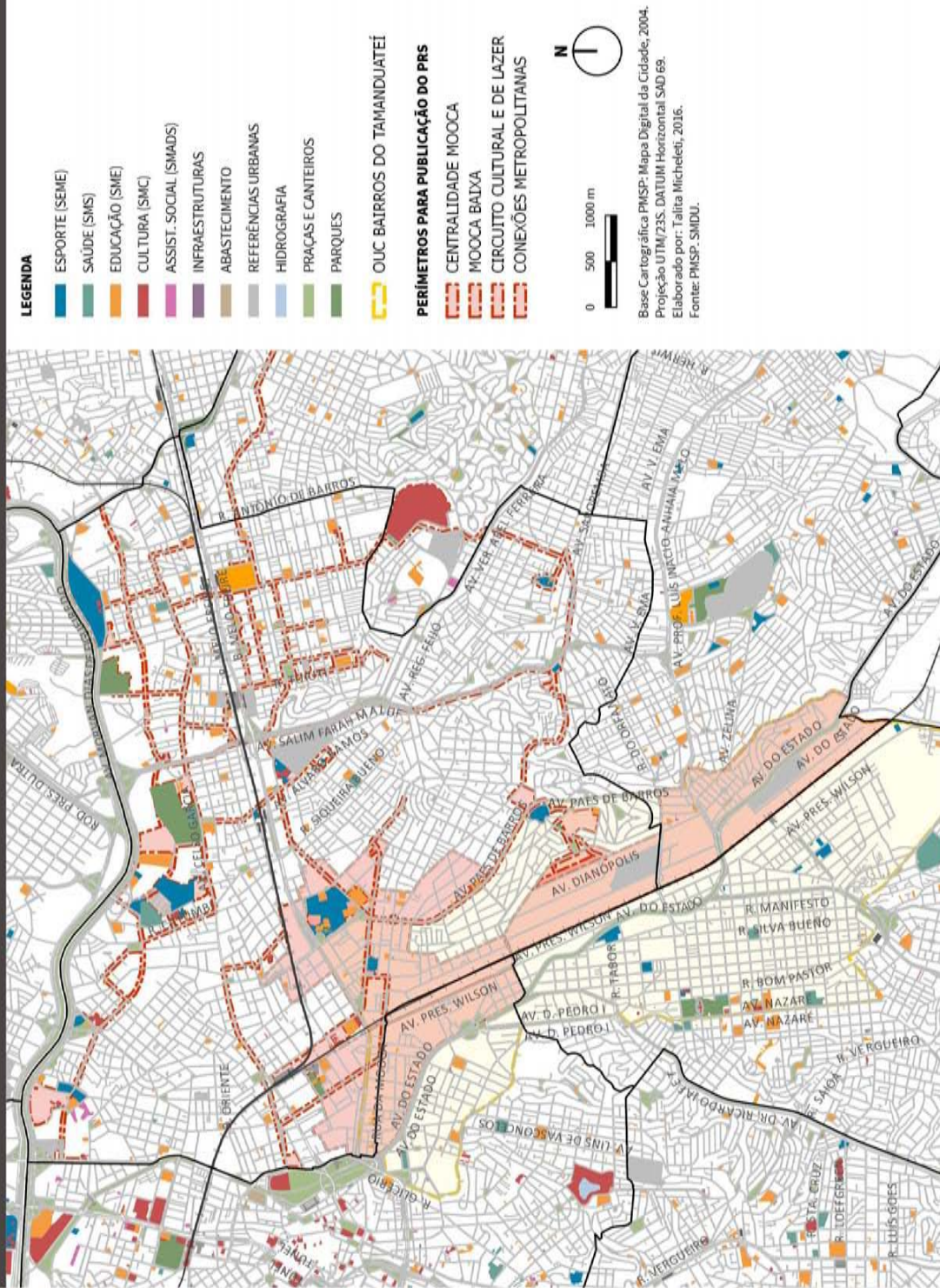
Neste contexto de desenvolvimento da revisão do plano nos deparamos com a proposta de incentivo a economia criativa e desenvolvimento de um Polo de Economia Criativa no Setor Mooca da operação. Assim, frente às escassas informações sobre essa proposta no Projeto de Lei nº 723/2015 da operação, nos indagamos como essa estratégia de planejamento se articularia com a dinâmica da área.

MAPA 2. PERÍMETROS PARTICIPATIVO PRS SOBRE PERÍMETRO ADEÇÃO OUCBT



Mapa 2. Perímetros do PRS durante processo participativo sobreposto a OUCBT. Elaborado por: Talita Micheletti, 2016.

MAPA 3. PERÍMETROS ATUAIS PRS SOBRE PERÍMETRO ADEÇÃO OUCBT



Mapa 3. Perímetros do PRS para publicação final sobreposto a OUCBT. Elaborado por: Talita Micheletti, 2016.

3.1. ECONOMIA CRIATIVA COMO ESTRATÉGIA DE PLANEJAMENTO NA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA BAIROS DO TAMANDUATEÍ

A proposta da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí (OUCBT) se originou nos primeiros estudos da Operação Urbana Diagonal Sul, prevista pelo PDE-2002 com desenvolvimento realizado pela antiga Secretaria Municipal de Planejamento. A partir de 2012, novos estudos urbanísticos foram elaborados pelo consórcio CMVC (Consórcio para o projeto Operação Urbana Consorciada Mooca Vila Carioca), contratado pela SMDU para elaborar subsídios ao projeto então nomeado Operação Urbana Mooca-Vila Carioca. O projeto atual pode ser caracterizado como um conjunto de ações e estratégias urbanísticas, sociais, ambientais e econômicas formatadas sob as orientações do PDE.

A OUCBT propõe, além de um programa de intervenções (melhoramentos viários, qualificação da drenagem e do transporte, promoção de habitação e equipamentos, criação de novos parques e resgate do patrimônio histórico), estratégias de financiamento da transformação urbana e incentivos aos espaços produtivos da indústria, da logística, da economia criativa e do comércio e serviços. Dentro desse conjunto de propostas, nos interessa as estratégias de planejamento que visam incentivar à economia criativa.

Para nortear as propostas do projeto de intervenção, a operação define estratégias gerais, relacionadas ao PDE, e procura indicar estratégias específicas que apoiem o alcance aos objetivos estabelecidos. Duas dessas estratégias gerais, apontam como estratégia específica o incentivo à economia criativa, vinculada a utilização do patrimônio histórico da região, como pode ser visto no Quadro 2. A intenção dessas propostas é converter as edificações do patrimônio fabril, localizadas junto a orla ferroviária, em espaços que abriguem atividades ligadas à economia criativa, segmento que poderia se beneficiar das redes de transporte público existentes na área.

O Projeto de Intervenção Urbana traz consigo uma proposta de incentivo ao desenvolvimento econômico atre-

lado ao desenvolvimento urbano e a implantação de novas infraestruturas na região. Assim, além do Polo de Economia Criativa, também são propostos o Polo Produtivo e de Negócios e o Polo Logístico (Figura 3). Segundo a OUCBT, essa proposta se baseia em vocações econômicas que serão incentivadas por parâmetros urbanísticos estabelecidos para os setores de transformação da Operação. Além desses polos de atividades específicas também prevê estratégias para o incremento das atividades de comércio e serviços já existentes na área do projeto, especialmente em relação aos corredores comerciais.

No Caderno Urbanístico que apresenta o Projeto de Lei da OUCBT o Polo de Economia Criativa é apresentado e explicado:

O Polo de Economia Criativa se estende para os dois lados da ferrovia e avança em direção ao centro, pela Rua da Mooca, entendendo que propostas pioneiras – de iniciativa pública ou privada – possam influenciar a futura localização de atividades ligadas à economia criativa e deem nova utilização aos edifícios de interesse histórico. A proposta assinala imóveis que devem ser adquiridos pela Municipalidade para finalidades de empreendedorismo criativo, associadas à oferta de amplos espaços públicos, ao mesmo tempo em que iniciativas privadas relacionadas a serviços educacionais e culturais possam compartilhar de um tecido urbano requalificado, preservando suas características históricas e culturais (SMDU, 2015, p. 26).

Quadro 2. OUCBT – Estratégias de incentivo a economia criativa.
Elaborado por: Talita Micheleti, 2016. Fonte: SMDU (2015).

ESTRATÉGIAS DA OUCBT DE INCENTIVO A ECONOMIA CRIATIVA		
ESTRATÉGIAS GERAIS	CONTEXTUALIZAÇÃO *	ESTRATÉGIAS ESPECÍFICAS
<p>6. Reorganizar as dinâmicas metropolitanas promovendo o desenvolvimento econômico da cidade.</p>	<p>Na escala local, o estímulo ao uso misto com a predominância de comércios e serviços é um importante fator de viabilidade de desenvolvimento e oferta de empregos, assim também como o incentivo à economia criativa, com a reconversão de edifícios de interesse histórico da Mooca e do Ipiranga.</p>	<p>Adquirir edifícios tombados, com restauro e reconversão, para uso voltado à economia criativa, no setor Mooca.</p>
<p>9. Preservar o patrimônio e valorizar as iniciativas culturais</p>	<p>A área compreende um conjunto de presenças históricas distintas. (...) o bairro da Mooca, uma matriz industrial da cidade vinculada à história do crescimento e pujança econômica de São Paulo que ainda detém muitos dos testemunhos de suas origens. Destacam-se ali os imóveis tombados da Rua Borges de Figueiredo, os galpões industriais ao longo da ferrovia e outros exemplares distribuídos pelo bairro. As ações da OUCBT buscam reservar e enfatizar essas presenças históricas, em ações pontuais de recuperação e projetos urbanos de recomposição paisagística.</p>	<p>Adquirir imóveis tombados para restauro e reconversão de usos, em especial para atividades ligadas à economia criativa.</p>

* Contextualização das estratégias gerais em relação ao incentivo a economia criativa.

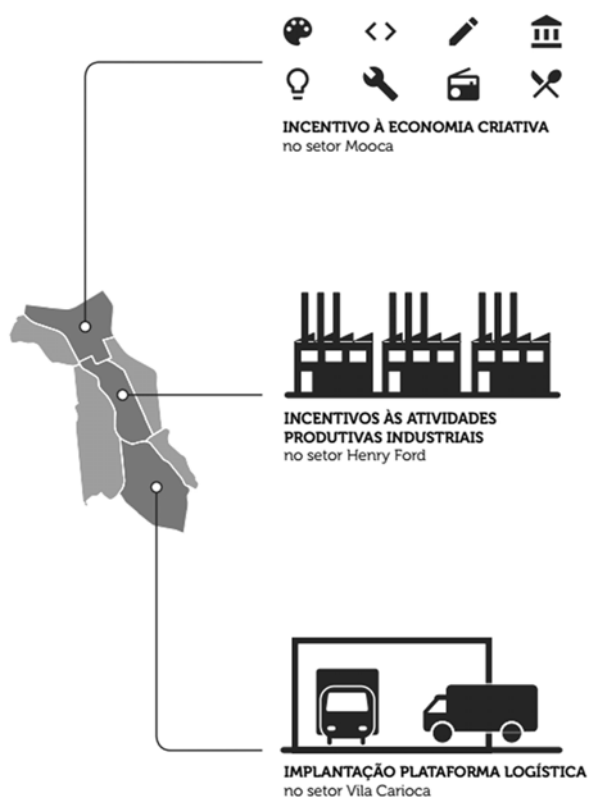


Figura 3. Esquema ilustrando os Polos de Incentivo econômicos propostos na OUCBT. Fonte: SMDU (2015).

Buscando aprofundar a compreensão sobre a proposta do Polo de Economia Criativa estudamos o Relatório de Estudo Econômico elaborado pelo Consórcio CMVC, ainda no âmbito do projeto Operação Urbana Mooca-Vila Carioca. Esse relatório fez uma análise das atividades econômicas existentes no território da operação e aponta o Polo de Economia Criativa como uma hipótese de reocupação do território. Inicialmente, o relatório apresenta uma contextualização da economia criativa utilizando como principal norteador conceitual o Plano da Secretaria de Economia Criativa do Ministério da Cultura, já comentado anteriormente neste trabalho, de onde incorpora o conceito de economia criativa e a organização dos setores criativos. Na sequência, apresenta

dois exemplos internacionais como referência para a formação de um polo de economia criativa, apontado a necessidade de um conjunto de medidas governamentais para alavancar o projeto, como incentivos fiscais, financiamento e uma estrutura de governança forte.

Aqui, podemos traçar um paralelo entre as colocações do Relatório e o instrumento Polo de Economia Criativa (PEC) do PDE. Notamos que as medidas apresentadas se assemelham da estrutura geral do PEC, um território destinado ao fomento de atividades da economia criativa através da concessão de incentivos fiscais e criação de instrumentos de apoio. Além disso, também se aproxima da proposta de gestão dos PEC apresentadas no PL 65/2015 que aponta a instituição de Comitês Gestores para cada PEC e de um Conselho de Economia Criativa a nível municipal. Entretanto, destacamos que o Relatório foi elaborado em 2013, período em que ainda não existia uma proposta concreta de criação de uma política pública municipal e territorializada de fomento à economia criativa. Assim apesar de utilizarem a mesma nomenclatura, o Relatório não se relaciona com essa proposta de instrumento apresentada pelo PDE, sendo um precursor desta proposta.

O Relatório ainda salienta que para o desenvolvimento de um projeto de economia criativa em algum dos setores da Operação existe a demanda por um estudo mais detalhado dos segmentos econômicos priorizados, bem como da escala, localização e definição de projetos âncoras que funcionam como indutores e atratores de novos investimentos. Aliado a uma estimativa de investimento público, definição do formato e alcance de instrumentos de governança e articulação com a população local, buscando uma aceitação e identificação com o projeto. A hipótese de um projeto ícone estrutura a proposta apresentada no Relatório, o que indica sinergias entre a proposta do Polo de Economia Criativa e Polo Cultural, até então apresentadas separadamente. Assim, propõe a articulação de um conjunto de empreendimentos ícones culturais associados a outros da economia criativa, aproveitando as edificações históricas e o valor simbólico presente no Setor Mooca.

A partir da análise deste Relatório, fica claro que a proposta descrita na Minuta da Lei Ilustrada da OUCBT incorporou muitas das ideias por ele apresentadas, principalmente a vinculação da economia criativa ao patrimônio histórico e a noção de um projeto que impulse a atração de atividades da economia criativa para a área. Observando especificamente o texto da Minuta do Projeto de Lei nº 723/2015 que estabelece objetivos, diretrizes, estratégias e mecanismos para a implantação da OUCBT, as propostas de incentivos ao desenvolvimento econômico são definidas como uma das diretrizes específicas da OUCBT, no art. 6º:

IV. promover o incremento de atividades industriais no Setor Henry Ford, de centros de logística e distribuição de cargas no Subsetor Logístico e de atividades ligadas à economia criativa em imóveis de interesse histórico dos Subsetores Hipódromo e Ana Neri (SMDU, 2015).

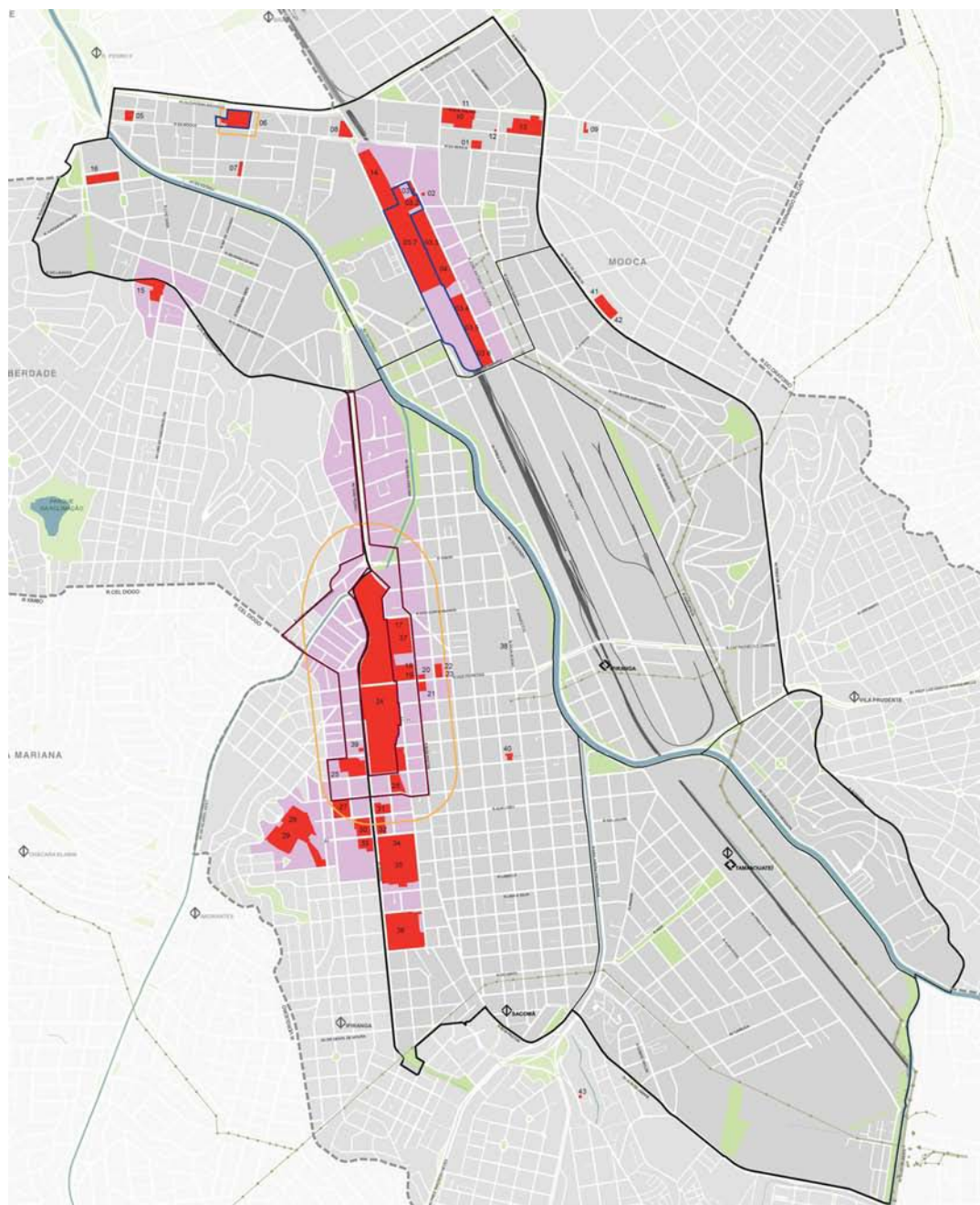
O PL ainda prevê no Art. 49, que reúne as ações do Programa de Intervenções, a aquisição, restauração e reconversão das antigas instalações da Tecelagem Labor e da Tipografia Casa Vanorden, e imóveis a elas adjacentes, para abrigar, prioritariamente, atividades relacionadas à economia criativa (Figura 4). O Projeto de Lei da Operação também prevê uma série de incentivos urbanísticos e parâmetros de qualificação do espaço urbano. Entretanto essas estratégias de reestruturação urbana, que buscam atrair a atenção do mercado imobiliário para a OUCBT, não são suficientes para garantir um real incentivo a implantação de atividades da economia criativa. Desse modo, a partir da análise do PL, a estratégia de incentivo a economia criativa ainda é frágil e se assemelha muito mais a uma intenção do que a uma estratégia propriamente dita.

Apesar da proposta de aquisição de imóveis tombados (Figura 4) para reconversão em áreas destinadas a atividades da economia criativa ser interessante, a minuta não estabelece diretrizes claras sobre quais atividades considera fazer parte da economia criativa, nem mesmo faz referência a definição posta no PDE. Também não estabelece qual será a destinação dessas edifica-

ções restauradas através de intervenções públicas, ou seja, ela perde a chance de instituir um programa municipal de incentivo à economia criativa nestas edificações. Além disso, em nenhum momento propõem uma articulação com os Polos de Economia Criativa (PEC) propostos pelo Plano Diretor Estratégico na sua política de desenvolvimento econômico. Assim, parece que as considerações realizadas nos estudos econômicos anteriores, foram incorporadas a nova proposta da OUCBT sem serem atualizadas.

Nesse contexto, notamos uma total desarticulação, da própria esfera pública, em conciliar as políticas públicas propostas. A partir dos anseios expressos na Minuta Ilustrada do PL e no Relatório de Estudo Econômico da antiga Operação Mooca-Vila Carioca, a criação de um PEC, nos moldes do estabelecido no PDE, junto a OUCBT poderia oferecer vantagens aos dois instrumentos, impulsionando a adesão a ambos. As transformações almejadas no horizonte da Operação Urbana, especialmente a proposta de utilização do patrimônio como espaços destinados às atividades ligadas a economia criativa, poderia ser o elemento propulsor necessário para implementação de um PEC na Mooca. Por outro lado, a concessão de incentivos fiscais e a facilitação dos processos burocráticos previstos para os PEC, poderia atrair novos investidores para a área da Operação.

As duas edificações mencionadas na minuta do PL da OUCBT poderiam ser convertidas em um centro municipal de produção, formação e divulgação de atividades culturais e criativas. Um projeto neste local, poderia reunir, por exemplo, espaços de trabalho colaborativo, start ups, assistência técnica aos negócios criativos, Fablab, cursos de curta e média duração, espaços de produção para coletivos, e áreas expositivas e de comercialização da produção de pequenos produtores, entre outros. Nesse contexto, considerando-se o investimento público previsto num projeto desse tipo e na área da OUCBT, tem-se uma oportunidade de criar um PEC que agregue a inclusão social como diretriz estruturante, ou que ao menos pense em um programa misto que abra espaço tanto para os pequenos produtores e coletivos como para os setores mais estruturados e com maior poder de



LEGENDA

- | | | | |
|--|-----------------------------|--|----------------------------------|
| | Perímetro de adesão | | Imóveis protegidos |
| | Setores | | Imóveis indicados para aquisição |
| | Perímetro expandido | | Área envoltória (CONPRESP) |
| | Estações CPTM | | Área envoltória (CONDEPHAAT) |
| | Estações Metrô | | Área envoltória (IPHAN) |
| | Ferrovia | | |
| | Alta tensão | | |
| | Quadras viárias | | |
| | Parques, praças e canteiros | | |
| | Rios e represas | | |
| | Limite do município | | |

DESENHO Nº
M | V | C | 9 | 9 | 6 | U | 0 | 0 | 6 | B

SUBSTITUÍDO POR Nº
 SUBSTITUÍDA Nº

OBRA
**OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA
 BAIRROS DO TAMANDUATEÍ (OUCBT)**

TÍTULO
**MAPA VI - BENS PROTEGIDOS POR LEGISLAÇÃO
 MUNICIPAL, ESTADUAL E FEDERAL**

ESCALA

Figura 4. OUCBT - Bens protegidos por legislação municipal, estadual e federal. Destaque em azul para imóveis indicados para aquisição. Fonte: SMDU (2015).

financiamento.

Entretanto, a proposta apresentada na Minuta Ilustrada da OUCBT, parece privilegiar a ação de médios e grandes investidores, esperando que a requalificação urbana proposta, atraia um empreendedorismo ligado a economia criativa. Além disso, a Minuta Ilustrada dá maior ênfase a proposta do PEC nos textos, esquemas e imagens explicativos, que são informações complementares, do que na minuta da Lei em si. Assim, cria-se uma ideia de promoção do Polo de Economia Criativa e da Operação Urbana, buscando estabelecer um cenário convidativo e atrativo para que o capital invista na área.

Frente a todo esse esforço de atrair interessados em investir na área, nos questionamos até que ponto essa proposta de economia criativa como estratégia de desenvolvimento econômico, tem aderência da comunidade local. Ao contrário de outros setores econômicos, como a indústria, transporte, armazenamento, comércio e serviços, que foram localizados e estudados no Relatório de Estudo Econômico da Operação Mooca-Vila Carioca, as atividades vinculadas à economia criativa não foram analisadas em relação ao município e a área da Operação. Compreendendo as dificuldades em obter e manipular dados que reproduzam a realidade do setor criativo no espaço intraurbano, analisaremos, no próximo item, as dinâmicas do território da Mooca em relação ao setor criativo e cultural, tendo em vista os pontos de aderência entre eles.

3.2. AS DINÂMICAS DO TERRITÓRIO DA MOOCA A PARTIR DA CULTURA E DA CRIATIVIDADE

A Mooca apresenta uma rede de equipamentos culturais qualificada, especialmente se comparada as demais subprefeituras que integram a Zona Leste. Em relação aos equipamentos de cultura listados pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), a subprefeitura conta com museus, teatros, espaços culturais e bibliotecas públicas, além de equipamentos culturais privados como salas de cinema, SESC, galerias de artes e salas

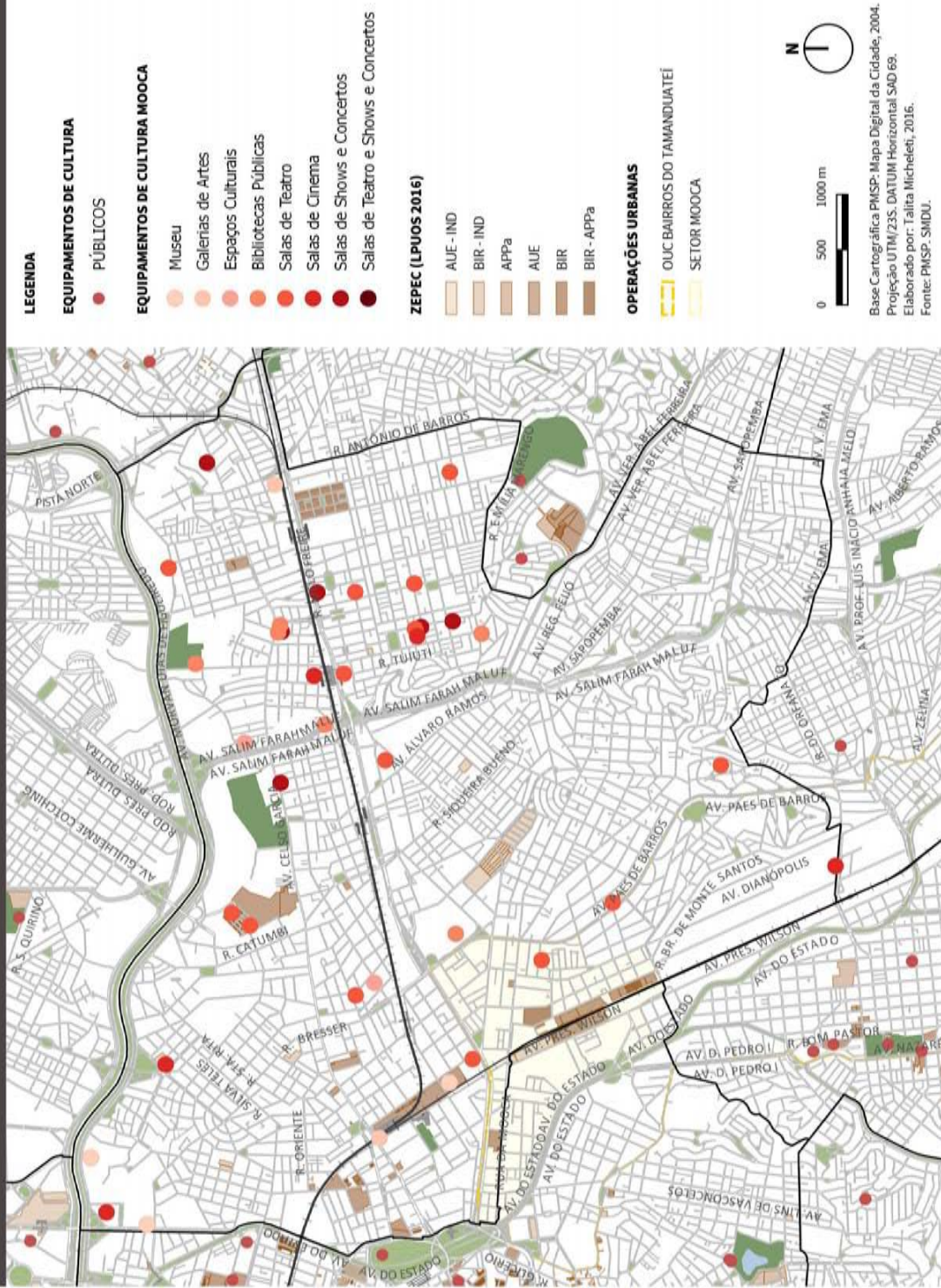
de shows e concertos. O patrimônio histórico também tem um papel importante nessa rede de equipamentos culturais da Subprefeitura. Assim, para mensurar a participação dessas áreas na estrutura urbana da Mooca podemos utilizar a demarcação das Zonas Especiais de Preservação Cultural – ZEPEC, estabelecidas pela Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) – Lei nº 16.402/2016. Estas zonas destinam-se à preservação, valorização e salvaguarda dos bens de valor histórico, artístico, arquitetônico, arqueológico e paisagístico, constituintes do patrimônio cultural do Município.

Buscando ilustrar a distribuição dessa rede de espaços culturais na Subprefeitura Mooca, elaboramos o Mapa 4. Através desse mapa, nota-se a concentração de equipamentos culturais no distrito do Tatuapé, localizados nas áreas de centralidade como Avenida Tuiuti e Radial Leste, sendo a maioria deles privados como salas de teatro, cinema, shows e concertos. No extremo oposto, indica a presença de áreas com pouco acesso a equipamentos, como Água Rasa e Pari.

O mapa ainda mostra a relação entre alguns equipamentos culturais e as áreas de interesse histórico demarcadas como ZEPEC, caso do Museu da Imigração e da Vila Operária Maria Zélia. Além desses, podemos destacar o eixo da Rua Borges de Figueiredo, paralela à ferrovia, linha 10 da CPTM. Essa área se caracteriza pela presença de exemplares históricos da arquitetura industrial paulistana e apresenta um grande potencial para uso cultural e turístico, como apresentado na OUCBT em sua proposta de aquisição do complexo arquitetônico da Tipografia Casa Vanorden.

Entretanto, esta base de dados da Prefeitura não consegue acompanhar a dinâmica do setor cultural, especialmente em relação aos equipamentos privados. Por esta razão, a Secretaria Municipal de Cultura, organizou o SPCultura uma plataforma colaborativa de mapeamento sobre o cenário cultural paulistano, que permite a divulgação de eventos, espaços e projetos. Comparando as informações dessas duas fontes notamos que a plataforma SPCultura permite uma leitura mais abrangente dos espaços e dos agentes culturais que atuam na cidade (Figura 5).

MAPA 4. REDE DE ESPAÇOS CULTURAIS SUBPREFEITURA MOOCA



Mapa 4. Rede de espaços culturais da Subprefeitura da Mooca.
 Elaborado por: Talita Micheletti, 2016.

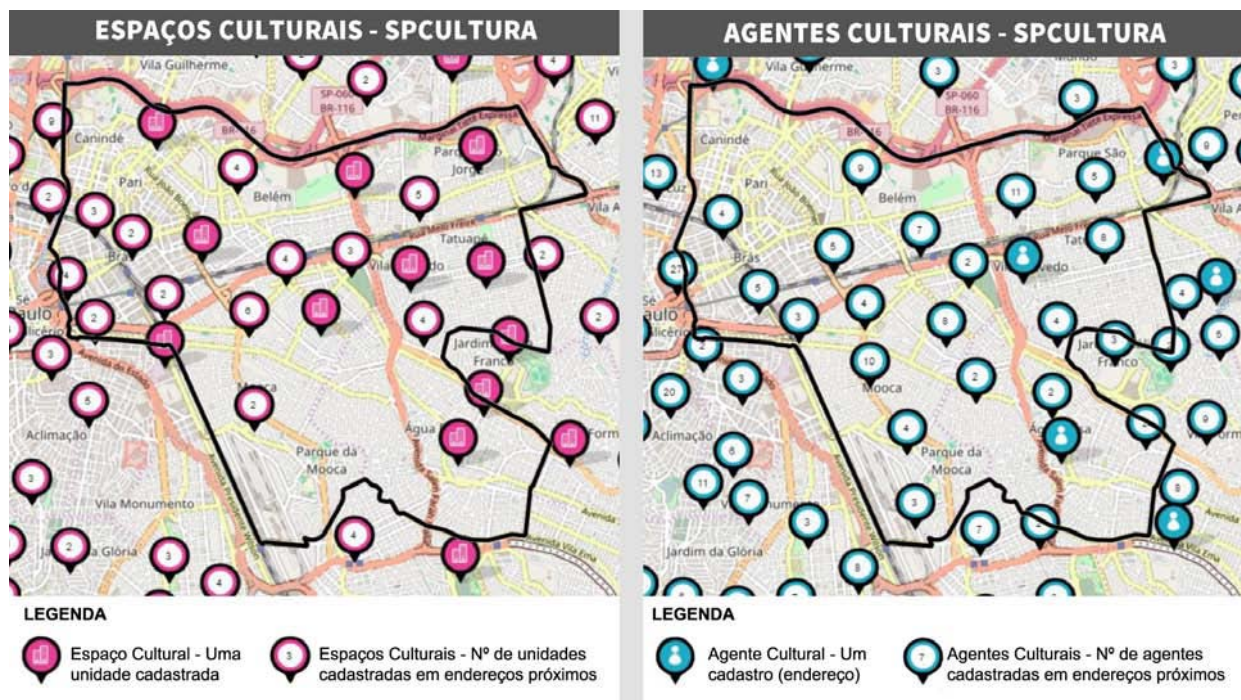


Figura 5. SPCultura - Espaços e agentes culturais na Subprefeitura Mooca. Fonte: SPCultura. Disponível em: < www.spcultura.prefeitura.sp.gov.br.>

Na Subprefeitura da Mooca, notamos a inclusão de equipamentos ligados a expressão popular, como arte de rua, cultura popular, centros de cultura itinerante e palcos de rua. Esses espaços ampliam o leque de atividades produzidas, bem como o de agentes produtores. Nesse sentido, os dados do SPCultura apontam uma concentração de coletivos no distrito da Mooca e Belém, são grupos de teatro, bandas, produtoras, companhias de artes, coletivos de arte popular, entre outros.

Apesar de ser uma análise inicial sobre a dinâmica cultural na Subprefeitura Mooca, percebemos a existência de agentes interessados no desenvolvimento desse setor na Subprefeitura. Tendo em vista que o SPCultura é uma plataforma colaborativa, a aderência da população na indicação de agentes individuais e coletivos pode ser considerado um potencial para implantação de um projeto que fomente atividades culturais e criativas. Reforçando essa ideia, as considerações feitas pelos membros do Conselho Participativo da Subprefeitura Mooca durante o processo participativo da revisão do PRS, apontaram a demanda por maior acesso à equipamentos e atividades culturais. Entre as solicitações estavam a valorização do patrimônio histórico junto a orla ferroviária, expressando um anseio de que os galpões industriais se revertissem em um núcleo cultural, retomando algumas das propos-

tas que já foram feitas para a área, como reconversão do Moinho Santista em uma Universidade e a viabilização do Museu da Ferrovia.

Entretanto, ainda nos questionamos se essas demandas expressam uma visão ampla dos moradores da Subprefeitura, ou se representam os anseios dos próprios conselheiros. Não conseguimos esclarecer esta dúvida, no escopo deste trabalho, mas acreditamos que essa compreensão é necessária para a implantação de um Polo de Economia Criativa na área. Além disso, encontramos alguns exemplos de ações locais que merecem ser considerados, como é o caso do projeto Distrito Mooca.

O Distrito Mooca, propõe a criação de um polo de economia criativa na Mooca, aproveitando o potencial das antigas edificações fabris subutilizadas junto a orla ferroviária. O objetivo do projeto é revitalizar o bairro da Mooca, facilitando a instalação de negócios como galerias de arte, restaurantes, loja de músicas e antiguidades, bem como utilizar os imóveis para criação de apartamentos para aluguel temporário e incentivar o turismo no bairro. O projeto já conta com duas empresas instaladas em propriedades que estavam ociosas e já organizou uma associação de empresas participantes do Distrito (LIRA, 2016).

Isto posto, identificamos sinergias entre as intenções divulgadas e a proposta de polo de economia criativa da OUCBT. O interesse por uma área em comum é um indício que uma articulação com a população residente e os agentes locais poderia ser realizada mais facilmente. Além disso, notamos que o projeto já buscou uma articulação inicial com a Subprefeitura Mooca, que poderia atuar como mediadora entre os empreendedores locais e a OUCBT, a fim de alavancar o desenvolvimento do polo de economia criativa. Por outro lado, o projeto do Distrito Mooca, está fortemente vinculado ao seu idealizador, assim acreditamos que a definição de uma política de incentivo à economia criativa, nos moldes da apresentada pelo Plano Diretor, poderia ampliar a adesão ao projeto.

Entretanto afirmar a pertinência da delimitação de um Polo de Economia Criativa, como o estabelecido no PDE, sem um estudo detalhado da cadeia produtiva criativa na Subprefeitura, ou no distrito Mooca, seria imprudente. O estudo mais detalhado que encontramos, sobre economia criativa para a cidade de São Paulo foi publicado em 2011 (CAIADO, 2011) e se tratou de uma articulação entre a Prefeitura Municipal e a Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP). O estudo buscou traçar um diagnóstico sobre o papel da economia criativa na cidade de São Paulo através da análise de dados sobre as atividades econômicas (ou ramos de atividades) e ocupações (ou profissões) relacionadas à cultura e criatividade a partir de bases nacionais, Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Além de apresentar análises estatísticas sobre a participação da economia criativa no mercado de trabalho municipal, o estudo promove um avanço ao fazer uma análise mais detalhada ao nível intramunicipal, com o objetivo de fornecer subsídios para implementação de políticas públicas específicas para regiões da cidade que concentrem setores criativos. Em relação a metodologia empregada, o estudo considera os seguintes setores como criativos: Arquitetura e Design; Artes Performáticas; Artes Visuais, Plásticas e Escrita; Artesanato; Audiovisual; Edição e Impressão; Ensino e Cultura;

Informática; Moda; Patrimônio; Pesquisa e Desenvolvimento e Publicidade e Propaganda. Na análise intramunicipal ele apresenta a distribuição do emprego formal para as atividades e ocupações de cada setor criativo, em conjunto com a distribuição das unidades locais para cada setor. Como resultado a publicação apresenta uma coletânea de mapas relacionados aos 96 distritos municipais (CAIADO, 2011).

A partir desse material, considerando as limitações decorrentes dos dados disponíveis, identificamos os setores criativos significativos para cada distrito da Subprefeitura. O Pari é o distrito que apresenta a menor concentração de empregos e unidades ligadas a economia criativa. O único setor criativo relevante é a Moda, em função da presença do comércio especializado em produtos têxteis. O Brás apresenta uma maior presença do setor criativo, se comparado com o Pari. Destaca-se a presença dos setores de Arquitetura e Design, Artes Performáticas, Artesanato, Audiovisual e Edição e Impressão, entretanto os setores mais significativos são Moda e Publicidade e Propaganda que apresentam relevância a nível municipal.

Na Mooca destacam-se os setores de Artesanato, Ensino e Cultura e Edição e Impressão, sendo o último o mais significativo por concentrar tanto atividades e ocupações quanto unidades locais (empresas). No distrito Água Rasa se destacam os setores de Edição e Impressão, Moda, Pesquisa e Desenvolvimento. Entretanto, o setor mais significativo é o de Artes Visuais, Plásticas e Escrita que apresenta uma concentração de empregos em atividades e ocupações desse setor.

O Tatuapé e o Belém são os distritos com maior diversidade de setores criativos da Subprefeitura, destacando-se respectivamente 9 e 7 setores em cada um deles. No Belém esses setores destaques são Artes Performáticas; Moda; Artesanato; Informática; Patrimônio; Publicidade e Propaganda e, por fim o setor do Audiovisual, o de maior significado para o distrito por apresentar uma concentração de empregos em atividades e ocupações desse setor. Já o Tatuapé apresenta como destaque os setores de Artesanato; Pesquisa e Desenvolvimento;

Edição e Impressão; Artes Visuais, Plásticas e Escrita; Arquitetura e Design; Informática; Publicidade e Propaganda; e Ensino e Cultura, o mais relevante para o distrito por concentrar todas as categorias, atividades, ocupações e unidades locais.

Frente a este diagnóstico inicial identificamos diferentes dinâmicas no território da Subprefeitura. Os distritos no geral, com exceção do Pari, contam com a presença de três ou mais setores criativos significativos mostrando uma maior participação na economia criativa, do que o suposto inicialmente. Em alguns casos, conseguimos fazer uma relação direta entre os setores criativos relevantes e a existência de algum equipamento que impulsiona determinadas atividades criativas, como é o caso da Imprensa Oficial e o setor de Edição e Impressão na Mooca e do SESC Belenzinho e os setores de Artes Performativas e Audiovisual no Belém. No caso do Belém é interessante apontar a relação desses setores criativos mais relevantes, com os coletivos e equipamentos autodeclarados no SPCultura, especialmente os coletivos de teatro.

Outras áreas como o Brás, mesmo apresentando vários setores criativos significativos, são reconhecidas pela especialização de um determinado setor, a Moda. Neste caso o setorial atingiu um nível de singularidade tão alto que ultrapassa a ideia de polo de economia criativa para se caracterizar como polo regional de Moda. O Tatuapé também possui uma característica interessante, quase oposta ao observado no Brás. Ao invés de se especializar em um determinado setor, o distrito agrega diferentes áreas com sinergias entre si, criando uma ambiência urbana diferente daquela encontrada em um espaço muito especializado. Outra consideração significativa, em relação ao Tatuapé, é a grande concentração de equipamento culturais no distrito, assim seria interessante investigar a hipótese de relação entre a diversidade de setores criativos presentes e a abundância de equipamentos culturais.

Em relação a Mooca, não identificamos uma pujança da economia criativa que justificasse prontamente a proposta de implantação de um Polo de Economia Criativa

na área. Comparando os distritos da Subprefeitura, na ótica desse levantamento econômico, o Tatuapé talvez fosse a área com maior potencial e atributos locais para constituir um PEC. Nesse sentido, a necessidade de um projeto ou intervenção pública impulsionador é reforçada na Mooca, já que os agentes privados existentes, ligados ao setor criativo, aparentam menor influência.

CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho procuramos estabelecer uma discussão sobre a inclusão da economia criativa como estratégia de planejamento urbano e política de desenvolvimento econômico. A proposta surgiu a partir do processo de revisão do Plano Regional da Subprefeitura Mooca (PRS), onde identificamos a presença de uma extensa rede de espaços culturais e de lazer e recreação que se converteram na criação de um perímetro propondo um circuito cultural e de lazer integrando estes lugares. Com o andamento do processo tivemos contato com a proposta da Operação Urbana Bairros do Tamaquateí de incentivar um Polo de Economia Criativa no Setor Mooca. A área em questão também despertou o interesse dos agentes envolvidos na revisão do Plano, em especial o Conselho Participativo da Subprefeitura que apontou demandas de valorização do patrimônio existente ao longo da orla ferroviária.

Por se tratar de um conceito novo, aplicado em experiências internacionais como estratégia de desenvolvimento econômica e recuperação urbana, e que atrai o interesse de gestores públicos pelo mundo, na primeira

parte do trabalho realizamos uma contextualização sobre o tema e sua relação com as cidades. Conceituamos o termo de economia criativa a partir de relatórios e estudos internacionais e nacionais, frisando a necessidade de adaptação dessa estratégia para sua aplicação em nossa realidade. No final desta parte procuramos levantar alguns contrapontos que devem ser considerados sobre as discussões sobre a economia criativa, especialmente em relação ao seu potencial de elitização ou de promoção de inclusão social.

Na segunda parte de trabalho procuramos apresentar uma evolução das políticas públicas de fomento à economia criativa no Brasil, no estado e cidade de São Paulo. Os quadros políticos desenvolvidos mostraram que em todas as esferas de governo as políticas públicas relacionadas a economia criativa ainda são incipientes. A nível federal, discutiu-se muito mais uma conceituação de que se avançou em uma proposta de marco legal. No estado as discussões encontram-se menos adiantadas que no município, que é a primeira esfera de governo a realmente propor uma estratégia de desenvolvimento

pautada na territorialização e definição de incentivos às atividades do setor criativo. Entretanto mesmo com esse avanço, a proposta de Polo de Economia Criativa do PDE ainda deverá passar por regulamentação, processo que estabelecerá as diretrizes deste instrumento.

Afim de tornar a discussão mais concreta, na terceira parte do trabalho, procuramos entender como a economia criativa, enquanto estratégia de planejamento, se articularia com a dinâmica da Mooca. Iniciamos o estudo das propostas da OUCBT, sobre o incentivo a economia criativa, tendo como hipótese que essa estratégia teria relação com os Polos de Economia Criativa instituídos pelo Plano Diretor Estratégico de São Paulo. Essa ideia se mostrou falsa com o estudo dos relatórios desenvolvidos no âmbito da Operação Mooca-Vila Carioca. A partir dessa análise, notamos que a ideia dos polos de economia criativa surge mais como um projeto de requalificação urbana, do que como uma estratégia de desenvolvimento econômico. Nesse contexto, a OUCBT não deixa claro qual será a destinação da proposta de reconversão do patrimônio em espaços destinados à atividade da economia criativa, indicando uma maior intenção de atrair o investimento privado para a área.

A viabilidade da implantação de um PEC junto à OUCBT se mostra frágil e está atrelada a uma contrapartida pública que impulse o desenvolvimento da economia criativa na área. Nesse sentido, não existem garantias que a criação de um projeto ícone no setor Mooca da OUCBT seria suficiente para manutenção e desenvolvimento de um PEC neste local. Os indícios verificados neste trabalho como: as demandas do Conselho pela requalificação das áreas históricas; a distribuição de equipamentos, espaços e agentes culturais e a ação de um empreendedorismo local ligado à requalificação da área, ainda apresentam um maior caráter de desejo do que proposta. Nesse sentido é importante destacar que, enquanto um instrumento de política pública de desenvolvimento econômico, os Polos de Economia Criativa devem aliar as ideias e oportunidades de empreendedorismo urbano com a promoção de um desenvolvimento local.

A discussão maior que estabelecemos com esse trabalho é que podemos alcançar propostas mais ou menos inclusivas, de acordo com os interesses em jogo na demarcação de cada PEC. Entretanto não fica claro no caso estudado o que se pretende com os Polos de Economia Criativa. Diante dessa lacuna constatamos que esse instrumento ainda necessita de maiores discussões e uma regulamentação mais clara para sua aplicação.

— BIBLIOGRAFIA

BERTACCHINI, Enrico. Da regeneração urbana à cidade criativa: o papel das políticas culturais na cidade de Turim. In: REIS, Ana Carla Fonseca; KAGEYAMA, Peter (Org.) Cidades Criativas – Perspectivas. São Paulo: Garimpo de Soluções & Creative Cities Productions, 2011. p. 70-77.

BRASIL. Ministério da Cultura. Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura. 1ª edição. Brasília, 2011a. 108 p.

BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria de Economia Criativa. Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações, 2011 – 2014. 1ª edição. Brasília, 2011b. 148 p.

BRASIL. Ministério da Cultura. As metas do Plano Nacional de Cultura. 3ª edição. São Paulo: Instituto Via Pública; Brasília: MinC, 2013. 216 p.

BRASIL. Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010. Ins-

titui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências.

CAIADO, Aurílio Sérgio Costa (org.). Economia Criativa na Cidade de São Paulo: Diagnóstico e Potencialidade. São Paulo: FUNDAP, 2011.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. 8ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005. 698p.

CHIARANDA, Ariane. Los caminos hacia la Ciudad Creativa - la aplicación del concepto en Latinoamérica. 2010. Dissertação (Mestrado Ciudad y Arquitectura Sostenible) - Instituto Universitario de Arquitectura y Ciencias de la Construcción, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2010.

COSTA, Pedro; SEIXAS, João; OLIVEIRA, Ana Roldão. Das cidades criativas à criatividade urbana? Espaço, criatividade e governança na cidade contemporânea. In: 15º Congresso da Associação Portuguesa de Desenvolvi-

mento Regional, 2009, Cabo Verde. Anais 15º Congresso da APDR. Cabo Verde: APDR, 2009. Páginas 2715 – 2746.

DUXBURY, Nancy. et al. Em torno da cidade criativa. Páginas 5-8. Revista Crítica de Ciências Sociais. V. 99, 2012.

FIRJAN. Mapeamento da Indústria Criativa no Brasil. Rio de Janeiro: Sistema FIRJAN, 2014.

FUNDAÇÃO SERRALVES. Estudo Macroeconômico: Desenvolvimento de um Cluster de Indústrias Criativas na Região do Norte. Relatório Final. Porto: Fundação Serralves, 2008. 267p.

HALL, Peter. Creative Cities and Economic Development. Páginas 639–649. Urban Studies. Glasgow, v. 37, Nº 4. 2000.

_____. Planning: millennial retrospect and prospect. Páginas 263 - 284. Progress in Planning, Londres, v. 57, 2002.

_____. Cities of tomorrow: an intellectual history of urban planning and design since 1880. 4 ed. Oxford: Blackwell, 2014. 624p.

HOWKINS, John. Creative Ecologies: Where Thinking is a Proper Job. St. Lucia: UQP. New Brunswick NJ. Transaction Publishers, 2010. 158p.

_____. The Creative Economy: How People make money from ideas. Londres: Penguin Books, 2 ed. 2013. 281p.

LANDRY, Charles. The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators. London: Comedia, 2000. 300p.

LANDRY, Charles; BIANCHINI, Fedrico. The Creative City. London: Comedia, 1995. 56p.

LIRA, Adriano. Conheça o empreendedor que sonha em transformar a Mooca em um polo de economia criati-

va. Revista Pequenas Empresas Grandes Negócios, São Paulo, 08 nov. 2016. Disponível em: <<http://revistapegn.globo.com/Empreendedorismo/noticia/2016/11/conheca-o-empendedor-que-sonha-em-transformar-mooca-em-um-polo-de-economia-criativa.html>>. Acesso em: 09 nov. 2016.

REIS, Ana Carla Fonseca. Economia Criativa como estratégia de desenvolvimento: uma visão dos países em desenvolvimento. São Paulo: Itaú Cultural, 2008. 268p.

_____. Cidades criativas: análise de um conceito em formação e da pertinência de sua aplicação à cidade de São Paulo. 2011. 297f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

ROLNIK, Raquel. O que é cidade. 3 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. 86p.

SÃO PAULO. Lei nº16.050 de 2014. Plano Diretor Estratégico Município de São Paulo.

SÃO PAULO. Decreto nº 57.484 de 2016. Institui o Sistema Municipal de Cultura da Cidade de São Paulo e o Plano Municipal de Cultura de São Paulo, bem como o Sistema Municipal de Financiamento à Cultura e o Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais. Diário Oficial da Cidade de São Paulo. São Paulo – SP, 30 de novembro de 2016. Ano 61, Número 223. Disponível em: <<http://www.planomunicipaldecultura.prefeitura.sp.gov.br/pmc-sp/>>. Acesso em: 27 maio 2017.

SÃO PAULO. Projeto de Lei nº 65 de 2015. Dispõe sobre o programa de incentivo aos Polos de Economia Criativa (PEC) - Distritos Criativos no Município de São Paulo. Disponível em: <<http://www2.camara.sp.gov.br/projetos/2015/00/00/01/AA/000001AAR.PDF>>. Acesso em: 31 out. 2016.

SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA – SEC. Plano Estadual de Cultura de SP. Consulta Pública. Minuta do Documento Completo. Disponível em: <<http://www.planoestadualdecultura.sp.gov.br/>>. Acesso em: 20 out.

2016.

SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO – SMDU. Caderno Urbanístico do Projeto de Lei nº 723/2015.

SCOTT, Allen J. Creative cities: conceptual issues and policy questions. Páginas 1-17. Journal of Urban Affairs. V. 28, n. 1. 2006.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). Relatório de Economia Criativa 2010: Economia Criativa uma opção de desenvolvimento viável. São Paulo: ONU, 2010, 392p.



GESTÃO PÚBLICA

FOTO CEDIDA POR MARINA LUNA

CONSTRUINDO A
RELAÇÃO ENTRE
PLANEJAMENTO
ORÇAMENTÁRIO E
PLANO DIRETOR

AMANDA
MUNHOZ
BUBA

AMANDA MUNHOZ BUBA

Amanda Munhoz Buba é arquiteta e urbanista, graduada pela Universidade Federal do Paraná em 2013, e Especialista em Planejamento e Gestão Urbana pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, em parceria com a Prefeitura de São Paulo (2016). Fez intercâmbio acadêmico no Institut National des Sciences Appliquées de Strasbourg, França. Possui experiência nas áreas de projeto arquitetônico e planejamento urbano.

ORIENTADORA

PROF^a. DR^a. MARIA LUCIA REFINETTI MARTINS

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é analisar as relações entre o planejamento orçamentário e o planejamento urbano, visando entender em que medida as peças orçamentárias instituídas pela Constituição (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) estão articuladas e incorporam as diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor Municipal, conforme estabelecido pelo Estatuto da Cidade. Buscou-se entender o conceito de orçamento programa, que mantém um vínculo estreito com o planejamento da ação governamental e a estruturação do gasto em programas finalísticos, bem como sua interface com o planejamento urbano. Foi realizado, para tanto, um estudo sobre o município de São Paulo, vinculando o Plano Diretor (lei nº 16.050/14) e o Plano Plurianual 2014-2017 (lei nº 15.949/13). Através da análise dos objetivos almejados para cada Macroárea da cidade, foi estabelecida uma classificação quanto às maneiras de serem concretizados: mediante regulação urbanística e ambiental, mediante investimentos públicos diretos, mediante atuação de outras esferas governamentais, e objetivos que ne-

cessitariam de melhor formulação, pois constituem-se apenas em “intenções”. Em seguida, para os objetivos em que se entendeu necessário o investimento público, foi estabelecida uma correspondência com os Programas e respectivas Ações do Plano Plurianual.

PALAVRAS CHAVE

ORÇAMENTO, PLANO DIRETOR, PROGRAMA, INVESTIMENTOS.

INTRODUÇÃO

O conceito e o papel do orçamento público evoluíram ao longo do tempo: passou de um documento que continha apenas uma previsão de receitas e autorização de despesas para chegar ao chamado Orçamento Programa, que deve incluir a programação dos investimentos públicos, definição de objetivos, quantificação de metas, escolha de prioridades e possibilidade de constante monitoramento e avaliação.

As peças orçamentárias brasileiras estabelecidas na Constituição Federal de 1988, constituídas pelo Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, rebatem-se na esfera municipal, escala na qual mantém uma interface direta com o planejamento urbano. O Plano Diretor Municipal, instrumento básico de aplicação da política de desenvolvimento urbano, deve ter suas diretrizes e prioridades incorporadas pelo planejamento orçamentário, tal qual disposto pelo Estatuto da Cidade.

Apesar do regramento legal, os problemas encontrados nas cidades brasileiras demonstram que, quando

não há falta de planejamento, há desvinculação entre o que é proposto nos Planos Diretores e os investimentos feitos pelos gestores públicos através das despesas orçamentárias. Torna-se necessário, portanto, realizar o acompanhamento da implementação do Plano Diretor traduzindo suas diretrizes em programas e obras, a serem concretizados a partir da alocação de recursos, o que é feito por meio das peças orçamentárias.

Para tanto, o presente trabalho se propõe a desenvolver uma comparação entre Plano Diretor e orçamento, analisando em que medida o Plano Plurianual e demais peças orçamentárias possuem capacidade de traduzir e viabilizar o que está assumido no Plano Diretor. Da mesma maneira, é essencial uma análise territorializada dos investimentos públicos, para possibilitar uma comparação entre os valores previstos para as diversas regiões da cidade.

Deste modo, este trabalho busca conhecer as bases do orçamento público contemporâneo brasileiro, bem como lançar um olhar sobre as relações entre o orça-

mento e o planejamento urbano. Se propõe, para tanto, a realizar um estudo para o município de São Paulo, tomando como objetos de análise o Plano Diretor (lei nº 16.050/14), válido por 16 anos, e o Plano Plurianual (lei nº 15.949/2013), instrumento de planejamento de médio prazo que indica os investimentos públicos municipais para o quadriênio de 2014 a 2017.

O Plano Plurianual foi, conforme determina a lei, apresentado até 30 de setembro e aprovado em 30 de dezembro de 2013, enquanto o Plano Diretor foi encaminhado ao Legislativo em 26 de setembro de 2013 e aprovado em 31 julho de 2014. Considera-se, portanto, compatível a observação conjunta dos dois documentos, contemporâneos em sua formulação e aplicados a um mesmo período de tempo, já que ambos são vigentes entre 2014 e 2017.

Na perspectiva de “amarrar” planejamento e sua implementação, buscou-se entender, dentre os objetivos propostos no Plano Diretor para as diferentes Macroáreas do município de São Paulo, quais necessitariam de investimento direto do poder público para serem concretizados, quais dependeriam fundamentalmente de regulação urbanística e ambiental, quais dependeriam de ações de outras esferas governamentais e quais não se apresentam com uma formulação clara ou constituem apenas uma “intenção”. Dentre os objetivos para os quais se julgou necessário o investimento público, procurou-se estabelecer uma relação com os diversos Programas e respectivas Ações Orçamentárias que compõe o Plano Plurianual. Foram produzidos quadros que apontam a correspondência dos objetivos das Macroáreas com os Programas, bem como mapas apresentando os valores territorializados por subprefeitura para alguns investimentos diretamente relacionados ao planejamento urbano.

O ORÇAMENTO PÚBLICO

Segundo REZENDE (2001), o orçamento público envolve elementos de diversas áreas (político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo) e desempenhou diferentes funções ao longo da história. O papel inicial, tal qual surgido na Inglaterra no início do século XIX, era o controle político sobre os detentores de poder, sendo que o aspecto econômico de disciplina das finanças tinha papel secundário. No século XX o Estado passou a intervir no sistema econômico e o orçamento, até então utilizado como demonstrativo de receitas e despesas, precisou ser reformulado para servir como um instrumento de administração, incluindo programação, execução e controle econômico.

No Brasil, o orçamento público moderno surge com a Constituição de 1946. Com a Ditadura Militar, porém, o poder legislativo perdeu a capacidade de alterá-lo,

podendo apenas aceitar ou rejeitar na íntegra o orçamento enviado pelo executivo. Em 1964 foi aprovada a Lei Federal nº 4.320, que estabeleceu as bases das normas a respeito das finanças públicas brasileiras. Esta lei foi inovadora ao introduzir mecanismos de controle e, principalmente, a figura do Orçamento Programa, viabilizado pelas normas trazidas no Decreto Lei nº 200/67, o qual definiu o planejamento como um dos princípios fundamentais da administração federal. Deste modo, a metodologia de elaboração do orçamento foi alterada e este passou a articular-se mais fortemente com o planejamento governamental, sendo visto como um instrumento que identifica recursos e despesas anuais ligadas a programas de governo já estabelecidos e de duração mais longa.

Após a redemocratização, a Constituição de 1988 criou

um sistema integrado de planejamento e orçamento, estabelecendo três peças orçamentárias básicas: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Além disso, a Constituição reforçou o controle e estabeleceu papel importante do Poder Legislativo no processo, pois os parlamentares podem apresentar emendas à LOA.

No entanto, o direcionamento dos esforços para contenção da inflação levou a um foco em ações de curto prazo. Segundo PROCOPIUCK et al. (2007), a partir das regras trazidas pela Constituição e somente após a estabilização econômica depois de 1994, vem sendo constituído um sistema de planejamento e orçamento com discussão de cenários de longo prazo, enfatizando-se a necessidade de alteração de um processo que visa um controle de gastos para um processo de busca de resultados. Mais recentemente o processo orçamentário foi impactado pela aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, que trata sobre os mecanismos de controle dos gastos públicos, fixa limites para despesas com pessoal e define regras para o endividamento público.

Existem três funções básicas do orçamento público: alocativa (direciona os recursos em setores prioritários, visando corrigir distorções de mercado), distributiva (combate os desequilíbrios e as desigualdades sociais) e estabilizadora (busca a manutenção da estabilidade econômica). Conforme determinado pela Constituição, o orçamento brasileiro é dividido em: orçamento fiscal, que compreende as entidades da administração direta e indireta; da seguridade social, que engloba as despesas com saúde, assistência e previdência; e o de investimentos das empresas estatais. É importante ressaltar que, sendo uma previsão de receitas e autorização de despesas, não é vinculativo da ação governamental, portanto não gera obrigações legais.

Os instrumentos devem seguir os chamados princípios orçamentários básicos: unidade (o orçamento deve constar numa peça única); universalidade (deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado); anualidade (autoriza as despesas e créditos orçamentários

para um exercício financeiro, que no Brasil corresponde ao ano civil); exclusividade (é proibido incluir dispositivo na lei orçamentária que contenha matéria estranha ao seu objeto); orçamento bruto (não considerar descontos e deduções) e não vinculação da receita de impostos (salvo os previstos constitucionalmente).

2.1 ORÇAMENTO PROGRAMA

O orçamento programa foi difundido, nos anos 1950 e 1960, através da Organização das Nações Unidas (REZENDE, 2001), que o conceituava como um sistema mais preocupado com as realizações do governo do que com suas aquisições materiais, as quais não são nada além de meios para alcançar as funções que o Estado deve desempenhar.

O orçamento tradicional e o orçamento programa apresentam diferenças em diversos aspectos. No orçamento tradicional, de caráter contábil, não há uma conexão com o processo de planejamento nem um sistema de acompanhamento de resultados; a ênfase é dada na categoria do gasto realizada pelas diferentes unidades organizacionais. No orçamento programa, por sua vez, o elemento básico é a estruturação em Programas, que agrupam ações desenvolvidas para se chegar a um determinado objetivo. Considera uma temporalidade que vai além do exercício financeiro, pois entende-se que a elaboração do orçamento anual é apenas uma das etapas do processo de planejamento das ações, muito mais abrangente. A distribuição das verbas é feita visando atingir objetivos e metas, não apenas para aquisição de meios.

A classificação adotada na elaboração do orçamento programa é a funcional programática, ou seja, por Programas finalísticos e pelas Funções, as quais são uniformes a nível nacional, e indicam as principais áreas de investimento (educação, saúde, urbanismo, transportes, entre outros). É importante salientar que não basta apenas classificar deste modo o orçamento tradicional, o que resultaria apenas num “orçamento sob a forma de programa” (GIACOMONI, 1986), o qual não representa novo método de decisão orçamentária.

Para a sua implementação, segundo GIACOMONI (1986), são necessárias três etapas: classificação das despesas por programa; estabelecimento de metas e quantificação dos recursos necessários; estabelecimento de indicadores para a aferição de custos e resultados de cada programa. Essa nova forma de classificar as despesas em Programas parte do estabelecimento do objetivo que se deseja atingir através dos diversos gastos de cada unidade, os quais podem, então, ser associados a Funções, Subfunções e Programas. As Ações, que são o detalhamento dos Programas, devem ser realizadas para a consecução dos objetivos e podem ser de dois tipos: “Atividades”, necessárias para manter o funcionamento da atividade estatal, e os “Projetos”, que fazem a expansão de programas existentes ou implantam novos.

Uma das principais vantagens do Orçamento Programa é a avaliação de alternativas para atingir os objetivos almejados, os quais devem ser indicados em metas a serem atingidas em um período de tempo determinado, para possibilitar comparação, avaliação de custos e resultados e um embasamento na escolha de prioridades. Para tal, torna-se necessário estabelecer indicadores capazes de avaliar a eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais. O Orçamento Programa também traz a perspectiva de orçamentos plurianuais, que permitem uma maior integração com o processo de planejamento da ação estatal como um todo e maior continuidade na execução dos projetos, se comparada à elaboração apenas anual.

2.2 PEÇAS ORÇAMENTÁRIAS

Como citado anteriormente, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a organização do orçamento público em três peças legais, de iniciativa do Poder Executivo: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), os quais devem estar integrados e articulados entre si.

O PPA deve estabelecer as ações de governo para quatro anos, demonstrando os programas de trabalho, a previsão de receitas, as despesas a serem realizadas e os objetivos e metas a serem atingidos. Segundo o art.

165 da Constituição, “ a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988). Nenhum investimento que ultrapasse o exercício financeiro poderá ser realizado sem ser previamente incluído no PPA, constituindo crime de responsabilidade. O Poder Executivo realiza a formulação da proposta inicial, em seguida apreciada e votada pelo Legislativo, que pode propor emendas. O PPA entra em vigência a partir do segundo ano de mandato do governante, estendendo-se até o primeiro ano do mandato seguinte, de maneira a permitir continuidade das políticas públicas e servir como período de transição.

O formato do PPA federal evoluiu ao longo dos anos, buscando ser um instrumento integrador dos objetivos de um plano de governo com o orçamento. A partir dos planos de cada esfera de governo, devem ser identificados os problemas e, então, elaborados os Programas para enfrentá-los. O Programa constitui-se num módulo comum entre o plano e o detalhamento do orçamento em projetos e atividades. Assim, avançou-se na adoção do Orçamento Programa recomendado pela ONU. Pensar por problemas e enfrentá-los mediante ações organizadas por programas com objetivos definidos permite uma aproximação maior da complexidade existente do que na forma tradicional de fazer planejamento e orçamento (CARDOSO e CUNHA, 2015).

A Portaria MPO nº 117/1998 alterou a classificação orçamentária, de modo a conectar melhor o orçamento anual e o PPA. Foram definidas 28 Funções, que agregam as principais áreas de despesas públicas, bem como 109 Subfunções, que representam subconjuntos de despesas. As Ações, que detalham o Programa, podem estar constituídas em Projeto, Atividade e Operações Especiais (despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo).

A LDO, por sua vez, constitui o elo de ligação entre o PPA, que planeja as ações a médio prazo, e a LOA, que faz o detalhamento e a execução anual do orçamento. A

partir do PPA, a LDO define as metas e prioridades para o ano seguinte, determina as regras sobre mudanças nas leis de impostos, finanças e de pessoal, e estabelece orientações para elaboração do orçamento anual (PRADO FILHO, 2002).

Segundo o art. 165 da Constituição, a lei de diretrizes orçamentárias deve conter as metas e prioridades da administração pública federal, orientar a elaboração da LOA, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências de fomento. O projeto da LDO deve ser encaminhado para aprovação do Legislativo no primeiro semestre de cada ano e, uma vez aprovado, o processo orçamentário continua na elaboração da LOA.

A LOA, finalmente, consiste no orçamento propriamente dito e compreende a estimativa de receitas e autorização de despesas do governo, de acordo com a previsão de arrecadação anual e estratégia de implementação das políticas públicas. Contém os programas, projetos e atividades que contemplam as metas e prioridades estabelecidas na LDO, juntamente com os recursos necessários para o seu cumprimento (PRADO FILHO, 2002).

RELAÇÃO COM O PLANEJAMENTO URBANO

Em seu artigo 182, estabeleceu o Plano Diretor Municipal como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, a qual tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes. A inclusão do capítulo da Política Urbana na Constituição decorre da Emenda Popular proposta pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana. No entanto, a regulamentação dos artigos 182 e 183 aconteceu somente em 2001, com a aprovação da lei nº 10.257, o Estatuto da Cidade.

O Estatuto trouxe regras que impactam diretamente o planejamento orçamentário. Elenca dentre os instrumentos de planejamento municipal o plano diretor, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e orçamento anual e, em seu art. 40, determina que “o plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano

plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas” (BRASIL, 2001). No art. 44 estabelece, ainda, que a gestão orçamentária participativa deverá incluir a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

No caso do município de São Paulo, desde 2007 é obrigatória a elaboração e cumprimento do Programa de Metas. O prefeito eleito deve apresentar, em até 90 dias após sua posse, um documento contendo as prioridades, ações estratégicas, indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos. O planejamento orçamentário deve, portanto, incorporar, além das disposições do Plano Diretor, as diretrizes

do Programa de Metas vigente.

Desta maneira, ao vincular o planejamento urbano ao orçamento, o Estatuto constitui-se numa lei importante para toda a gestão municipal. O planejamento de longo prazo (o Plano Diretor deve ser revisto a cada 10 anos, mas normalmente estabelece diretrizes e objetivos para períodos mais longos) deve idealmente estar articulado e orientar o planejamento de médio prazo (PPA) e de curto prazo (LDO e LOA). Contudo, o plano diretor não tem sua forma normatizada e, apesar das disposições do Estatuto, não há uma determinação clara de como se articula e orienta as operações concretas de intervenção pública no território (CARVALHO PINTO, 2011), as quais estão diretamente relacionadas com o planejamento orçamentário, já que os investimentos governamentais devem estar previstos nas leis orçamentárias pertinentes.

Para alcançar o projeto de cidade construído, o Plano Diretor poderia assemelhar-se a um Plano de Ação (SILVA et al., 2010) para enfrentar problemas concretos, identificados com base num diagnóstico da realidade local, direcionando os investimentos e ações do poder público.

Um rápido diagnóstico que seja sobre as cidades brasileiras revela um conjunto de PDs aplicados a uma parte, apenas, da cidade e um conjunto de obras que, aparentemente, não obedecem a plano nenhum. Um Plano de Ação que inclua um plano de uso e ocupação do solo (ou PD como o conhecemos), deve orientar os investimentos públicos e as localizações das obras urbanas, com a finalidade de regular os preços do mercado fundiário e democratizar o acesso à infraestrutura urbana (MARICATO, 2011, p. 116-117).

Com horizonte temporal de longo prazo, os Planos Diretores possuem condições para atravessarem várias gestões administrativas. Porém, mesmo legalmente instituídos, são preteridos aos Planos de Governo (SILVA et al., 2010), que acabam ganhando destaque. O Plano Plurianual e o orçamento anual, por possuírem uma temporalidade mais próxima ao mandato, acabam sendo os instrumentos utilizados

pelos gestores para concretizarem seus Planos de Governo.

O Plano Diretor deve ser entendido como gestão política da cidade (RIBEIRO e CARDOSO, 2003), o que pressupõe a identificação das forças sociais existentes no cenário da cidade e seus respectivos interesses e a construção de um pacto territorial em torno dos direitos e garantias urbanos. A alocação de recursos públicos é feita pelo sistema político, e os políticos apresentam interesses próprios, distintos dos interesses dos grupos de pressão e da população, como a necessidade de mostrar resultados ao eleitorado ainda dentro do período de mandato, o que reduz os incentivos para que se desenvolvam políticas públicas de longo prazo (CARVALHO PINTO, 2011). A concretização do Plano Diretor esbarra, ainda, em dificuldades relacionadas à fragmentação institucional, falta de articulação entre as ações setoriais, descontinuidade das ações em cada gestão e descontinuidade do próprio corpo técnico, principalmente em prefeituras de municípios pequenos.

Deste modo, as realizações do Plano só podem ser mensuradas se forem previstas formas de acompanhamento e controle, sendo essencial a participação e apropriação da população dos mecanismos de acompanhamento, inclusive para cobrar sua implementação por parte dos gestores públicos.

Entendeu-se, assim, que o PPA seria a correlação mais sensível e mais aderente à noção de Planejamento, por sua natureza de médio prazo e por representar a mais abrangente das peças orçamentárias. A Lei de Diretrizes Orçamentárias é principalmente procedimental e observar as LOAs de cada ano resultaria numa multiplicação de dados que em nada facilitariam uma compreensão do sentido mais geral dos objetivos e suas possibilidades de implementação. Por outro lado, o Plano de Metas, exigido a cada nova gestão do município de São Paulo, é principalmente um documento político, ligado à gestão.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

4.1 PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO (PDE)

A lei nº 16.050/2014 estabelece que o Plano Diretor do município de São Paulo, determinante para todos os agentes públicos e privados que atuam em seu território, constitui o instrumento básico da Política de Desenvolvimento Urbano, a qual tem como objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado e diversificado de seu território, de forma a assegurar o bem estar e a qualidade de vida de seus habitantes” (SÃO PAULO, 2014). Em seu art. 3º dispõe que, ao orientar o planejamento urbano municipal, deve ter suas diretrizes, objetivos e prioridades respeitados pelo Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e Plano de Metas.

O Capítulo I do Título II trata sobre o Ordenamento territorial e classifica o território do município em duas Macrozonas, subdivididas em oito Macroáreas, que são “áreas homogêneas que orientam, ao nível do território, os objetivos específicos de desenvolvimento urbano e a

aplicação dos instrumentos urbanísticos e ambientais” (SÃO PAULO, 2014). O território ainda é organizado pela Rede de Estruturação e Transformação Urbana, composta pelos seguintes elementos, onde se concentram as transformações propostas: Rede Estrutural de Transporte Coletivo, Rede Hídrica e Ambiental, Rede de Estruturação Local e Macroárea de Estruturação Metropolitana (que se configura simultaneamente como Macroárea e como elemento da Rede de Estruturação e Transformação Urbana).

A Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana é composta por quatro Macroáreas: de Estruturação Metropolitana, de Urbanização Consolidada, de Qualificação da Urbanização e de Redução da Vulnerabilidade Urbana. A Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental, por sua vez, é formada pelas Macroáreas de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental, de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental, de Contenção Urbana e Uso Sustentável e de Preservação de Ecossistemas Naturais. O território municipal voltou a possuir área rural, correspondente às duas últimas Ma-

croáreas citadas. Para cada Macrozona e Macroárea, bem como para os setores da rede de Estruturação da Transformação Urbana, correspondem uma série de objetivos específicos de ordenação do território, a serem alcançados para o horizonte do Plano Diretor (2030).

Ainda parte do Título II, o segundo capítulo estabelece as diretrizes para a legislação de regulação do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, a qual foi aprovada posteriormente pela lei nº 16.402/2016. O Capítulo III trata sobre o regramento e as diretrizes para diversos instrumentos de Política Urbana e de Gestão Ambiental, os quais deverão ser aplicados para atingir os objetivos previstos para a cidade.

No Título III, em sequência, são abordadas as ações setoriais. Segundo o Art. 174 “as políticas públicas setoriais, em especial as urbanas e ambientais, integram a Política de Desenvolvimento Urbano do Município e definem as ações que devem ser implementadas pelo Executivo para cumprir os objetivos estratégicos deste Plano Diretor Estratégico” (SÃO PAULO, 2014). São estabelecidos os objetivos, diretrizes, ações estratégicas, subcomponentes e planos a serem elaborados para as seguintes Políticas e Sistemas: de Desenvolvimento Econômico Sustentável; Ambiental; de Infraestrutura; de Saneamento Ambiental, de Mobilidade; de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres; de Habitação Social; de Desenvolvimento Social e Equipamentos Urbanos e Sociais; de Proteção ao Patrimônio Arquitetônico e Urbano.

A Gestão Democrática e o Sistema de Planejamento Urbano são expostos ao longo do Título IV. O art. 320 estabelece que, além do Plano Diretor Estratégico, fazem parte do Sistema Municipal de Planejamento o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, bem como o Programa de Metas, Planos Regionais, Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, dentre outros.

Tratando sobre o processo de controle e avaliação, o art. 324 dispõe que

As Subprefeituras participarão ativamente do processo permanente de planejamento, supervisionando a execução das disposições do Plano Diretor Estratégico [...], bem como no que se refere à execução e fiscalização do planejamento urbanístico veiculado pelas leis orçamentárias e pelo Programa de Metas (SÃO PAULO, 2014).

Esse papel de acompanhamento da implementação do Plano também é atribuído aos Conselhos Participativos das Subprefeituras e outros Conselhos Participativos Municipais. O Conselho Municipal de Política Urbana tem atribuição direta de acompanhar a execução da Política de Desenvolvimento Urbano e, para tanto, deve receber relatórios anuais de monitoramento da implementação do Plano Diretor Estratégico, “produzidos pelo Executivo ou elaborados sob sua coordenação, com detalhamento dos recursos e das respectivas aplicações realizadas no período” (SÃO PAULO, 2014).

A Seção I do Capítulo V, Título IV, trata especificamente da Articulação do Plano Diretor com o Programa de Metas, Plano Plurianual e Orçamento Programa, reforçando que as diretrizes do primeiro devem ser incorporadas pelos demais documentos. A Seção IV do mesmo capítulo traz, ainda, uma inovação ao determinar que o Sistema Geral de Informações Georreferenciadas, a ser estabelecido pela Prefeitura, traga o “mapeamento de investimentos, projetos e programas públicos das diversas secretarias, órgãos descentralizados e concessionárias previstos nos respectivos orçamentos” (SÃO PAULO, 2014).

Na Seção VI são estabelecidas as bases do Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor. O art. 358 indica que a Prefeitura deverá definir e publicar regularmente indicadores que contemplem diferentes dimensões da avaliação de desempenho das políticas públicas, abordando sua eficiência, eficácia e efetividade. Tais indicadores, a serem publicizados e regularmente atualizados em relatórios apresentados pelo Executivo, devem avaliar basicamente três elementos: os resultados obtidos quanto aos objetivos para as diferentes Macroáreas, Zonas Especiais e do Plano Dire-

tor em geral; os avanços quanto às ações prioritárias setoriais; e o desempenho dos instrumentos de política urbana e ambiental.

4.2 PLANO PLURIANUAL (PPA) 2014 – 2017

A lei n° 15.949/2013, de 30 de dezembro de 2013, dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2014/2017 no município de São Paulo. Segundo seu art. 2º, as diretrizes estratégicas de governo estão estruturadas nos três eixos originários do Programa de Metas, quais sejam: compromisso com os direitos sociais e civis; desenvolvimento econômico sustentável com redução das desigualdades; gestão descentralizada, participativa e transparente.

O art. 3º trata diretamente da interface com o planejamento urbano ao dispor que

Os Programas obedecem à diretriz da regionalização das ações e estão em consonância com o Plano Diretor vigente, distribuídos em cinco articulações territoriais: I - resgate da cidadania nos territórios mais vulneráveis; II - estruturação do Arco do Futuro; III - fortalecimento das centralidades locais e das redes de equipamentos públicos; IV - requalificação da área central; V - ordenação das bordas da cidade (SÃO PAULO, 2013).

Para cada Programa constante no PPA, correspondem: objetivo a ser atingido; indicadores de acompanhamento e resultados esperados para o fim do período; valor global e fontes de financiamento; ações necessárias e respectivo detalhamento; órgão e coordenador responsáveis.

A lei apresenta uma série de anexos, inclusive uma “Exposição de Motivos”, que afirma que o PPA é o instrumento mais importante para a implementação de políticas públicas, e que está articulado com o Programa de Metas, apesar dos períodos de vigência não serem totalmente coincidentes. Segundo este documento, o PPA foi reestruturado pela Prefeitura, de modo a recuperar seu papel de instrumento de planejamento e orçamento e buscar uma maior transparência e simplificação. As Ações orçamentárias estão

detalhadas para indicar com mais especificidades as intervenções, permitindo um avanço na regionalização dos investimentos nas subprefeituras e distritos. O documento ainda expõe um diagnóstico setorial do município, bem como as principais medidas a serem tomadas, de acordo com os compromissos do Programa de Metas.

Os objetivos e ações de desenvolvimento urbano apontados na “Exposição de Motivos” buscam uma nova dinâmica de cidade que permita a otimização das infraestruturas existentes e planejadas, estimulando, nas porções bem situadas do território, o adensamento populacional, dos serviços públicos e das atividades econômicas. Dentre as diretrizes expostas está a revisão do Plano Diretor Estratégico para consolidar esta visão de cidade, de modo a direcionar as políticas públicas municipais e regular a produção privada do espaço urbano (SÃO PAULO, 2013).

Dentre os anexos pertencentes à lei, consta ainda a apresentação do cenário econômico e demonstrativo da previsão de receitas para o quadriênio, que indica o panorama das finanças públicas do município. A lei também inclui o Demonstrativo dos Programas e Ações da administração para o quadriênio, que contém: demonstração da correspondência entre os 26 Programas do PPA e os objetivos do Programa de Metas; os Quadros Consolidados com valores totais por Programa, bem como valores regionalizados por subprefeitura do total de Projetos; e os Quadros por Programas Finalísticos, que contém os dados completos.

Cada Programa apresenta os indicadores correspondentes ao objetivo almejado, os valores previstos de despesas para cada ano separadamente, a divisão dos valores conforme fonte de financiamento, e os valores regionalizados por subprefeitura (em alguns casos). Todo Programa está vinculado a uma Secretaria Municipal, mas dele podem participar outras Secretarias e órgãos da administração pública. Também são disponibilizados dados em formato aberto, que permitem visualizar as Ações vinculadas a cada Programa, bem como seu respectivo detalhamento da ação, o produto a ser obtido, a subprefeitura (quando for o caso) e os valores correspondentes (por ano e total para os quatro anos).

A RELAÇÃO ENTRE O PDE E O PPA DE SÃO PAULO

As leis orçamentárias do município de São Paulo e seus anexos são disponibilizados ao público, de modo a garantir a transparência na sua elaboração e execução. Do mesmo modo, todos os arquivos relativos ao Plano Diretor e demais leis, regulamentações e projetos relativos ao planejamento urbano municipal também são facilmente acessados por qualquer pessoa. Os avanços esbarram, no entanto, na dificuldade de entendimento de todos os instrumentos e peças legais, pois os documentos não são facilmente compreensíveis pela população leiga em finanças ou urbanismo. A apropriação dos dados e o controle popular acabam, então, sendo prejudicados.

O presente estudo parte da constatação da importância de se realizar acompanhamento da implementação do Plano Diretor de São Paulo, de modo a avaliar em que medida ele está realmente articulado às ações orçamentárias, as quais constituem os instrumentos com capacidade efetiva de concretizar as ações públicas de intervenção no território. Além disso, faz-se importante analisar se as ações previstas no orçamento, por sua

vez, estão articuladas ao projeto de cidade proposto no Plano.

Apesar da diferença nas datas de aprovação na Câmara de vereadores (o Plano Diretor foi aprovado em 31 de julho de 2014 e o PPA em 30 de dezembro de 2013), a comparação entre as duas leis é pertinente porque ambas são fruto de um mesmo Plano de Governo, que se iniciou em 2013, portanto devem estar compatíveis. Além disso, o Plano Diretor passou meses em debate na Câmara, tendo sido elaborado e discutido durante o ano de 2013, mesmo ano de elaboração do PPA em questão.

Levando-se em conta o estabelecido no Título IV do Plano Diretor, que trata sobre seu monitoramento, entende-se que a análise de sua implementação poderia acontecer segundo três elementos: os objetivos a serem alcançados nas diferentes áreas da cidade, conforme a ordenação territorial estabelecida; as ações prioritárias setoriais; e a implementação dos instrumentos urbanís-

ticos e ambientais.

A relação com o orçamento público está diretamente estabelecida nos dois primeiros casos, visto que a aplicação dos instrumentos se relaciona mais diretamente com a regulação da atuação privada na construção do espaço urbano, como no IPTU progressivo no tempo, operações urbanas consorciadas, dentre outros. A avaliação do progresso na implementação dos diversos instrumentos urbanísticos, especialmente aqueles voltados a garantir a função social da propriedade, é de grande importância, contudo não será abarcada no presente estudo por motivos metodológicos.

Quanto às Ações Prioritárias de cada política setorial, a relação com os Programas do Plano Plurianual pode ser mais facilmente estabelecida, visto que os Programas estão estruturados segundo divisões setoriais, cada um tendo uma Secretaria Municipal designada como Órgão Responsável principal. No entanto, entende-se que seria mais interessante buscar compreender a correspondência entre os Programas orçamentários e os Objetivos Específicos a serem alcançados nas Macroáreas, voltando a atenção para cada um dos territórios e em como os investimentos estão distribuídos nas subprefeituras.

Buscou-se, por conseguinte, construir uma matriz (quadros analíticos no final do texto) para indicar a relação entre os objetivos estabelecidos pelo Plano Diretor para cada uma das oito Macroáreas da cidade e os Programas de investimentos previstos no Plano Plurianual 2014-2017. Para tanto, os objetivos específicos foram classificados em quatro categorias, que dizem respeito às possíveis formas que se entendeu possíveis para que sejam atingidos: mediante regulação urbanística e ambiental municipal; mediante investimentos públicos diretos; mediante atuação de outras esferas governamentais; e ações que demandariam melhor formulação, constituindo-se apenas em “intenções”.

A regulação urbanística e ambiental é um meio para se buscarem os objetivos que dizem respeito ao controle de densidades construtivas e demográficas, incentivos à promoção da habitação social, incentivos a usos não

residenciais, restrição da ocupação de áreas impróprias e seu direcionamento para regiões compatíveis, compatibilização do parcelamento do solo com as condicionantes naturais, preservação de bens de valor histórico, entre outros afins. Em suma, são diretrizes para o ordenamento territorial que dependem de obrigações, exigências e incentivos que o poder público impõe ou oferece para o setor privado e para o particular na construção do espaço urbano. Atua através da legislação municipal de parcelamento, uso e ocupação do solo, dos parâmetros urbanísticos e de instrumentos urbanísticos instituídos no Plano, como a cota de solidariedade, Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, Zonas Especiais de Preservação Cultural - ZEPEC, quota ambiental, entre outros.

Grande parte dos objetivos instituídos para as Macroáreas, no entanto, dependem diretamente de investimentos públicos, como os que indicam garantia no acesso a equipamentos públicos, regularização fundiária, reurbanização de favelas, produção de habitação de interesse social, melhorias no sistema de mobilidade urbana, proteção do ambiente natural, melhoria da drenagem. Para alcançá-los, é imprescindível a atuação estatal através implementação de políticas públicas de educação, saúde, assistência social, mobilidade, habitação, ambiental, entre outras.

Determinadas diretrizes, no entanto, dependem diretamente de outras esferas governamentais. Dentre elas estão o abastecimento de água, fornecimento de saneamento básico e o transporte sobre trilhos, que envolvem o governo do Estado de São Paulo e, portanto, orçamento distinto. Outras, como ampliar a oferta de empregos, incentivar atividades econômicas de escala metropolitana e promover a manutenção de empregos industriais, dependem de uma conjuntura econômica nacional e de incentivos e ações que extrapolam a escala do município.

Há, ainda, diversos objetivos estabelecidos para as Macroáreas que não poderiam ser alcançados apenas com investimentos públicos, regulação urbanística ou com atuação de outras esferas governamentais. Expressam

intenções ou desejos para a cidade que careceriam de maior formulação, tais como geração de empregos nas áreas periféricas, consolidação de centralidades, promoção do desenvolvimento rural sustentável.

É importante salientar que muitos objetivos podem ser classificados em mais de uma categoria, pois necessitariam de ações combinadas para serem alcançados (por exemplo, a regulação urbanística na criação de ZEIS e a construção de habitação de interesse social com investimentos públicos são duas maneiras para se atingir o objetivo de promover a construção de HIS). Há ainda objetivos como a consolidação de centralidades e geração de empregos, em que o investimento público (com revitalização de vias comerciais, por exemplo) e a regulação municipal (regulação de usos, incentivo ao uso misto, etc.) podem colaborar, mas não seriam suficientes para atingir o objetivo, portanto também falta uma melhor formulação.

Em seguida, visando compreender as relações entre o Plano Diretor e o Plano Plurianual, tomou-se como objeto os objetivos que exigiriam investimentos públicos diretos e buscou-se encontrar no PPA vigente uma correspondência com uma ou mais Ações, indicando também o Programa do qual fazem parte. Adiante encontram-se uma caracterização breve de cada Macroárea e as observações extraídas da análise dessa correspondência entre objetivos contidos na lei nº 16.050/14 e os Programas e ações orçamentárias do PPA.

Devido ao grande número de ações previstas, foram consideradas apenas aquelas correspondentes a “projetos”, ou seja, que concorrem para a expansão das atividades governamentais, como a construção de equipamentos, implantação de corredores de ônibus, etc. Não foram incluídas na análise, portanto, despesas com administração, manutenção, operação ou Ações que seriam classificadas como “atividade”. É importante salientar que política urbana não se faz apenas com obras: os processos de planejamento, manutenção dos serviços e equipamentos, bem como as políticas sociais são fundamentais (especialmente quando se leva em conta que cada subprefeitura tem em média 400 mil habitantes), e

estão elencados dentro da categoria “atividade” no Orçamento público. A análise somente dos “projetos” é apenas uma opção metodológica, que deve ser feita sem perder a perspectiva do todo.

Para ilustrar a distribuição no território dos investimentos previstos em Programas mais diretamente relacionados com o planejamento urbano, foram elaborados seis mapas (no final do texto) que apresentam os investimentos territorializados por subprefeitura, contendo os valores totais previstos para os quatro anos de vigência (2014 a 2017). Foram selecionadas uma Ação orçamentária correspondente a cada um dos seguintes Programas: Requalificação e promoção da ocupação dos espaços públicos (Mapa 3); Melhoria da drenagem urbana e proteção das bacias hidrográficas (Mapa 4); Acesso à moradia digna (Mapa 5); Melhoria da mobilidade urbana universal (Mapa 6). Também foi produzido o mapa que demonstra o valor total em “Projetos” de todo o PPA, para cada Subprefeitura, conforme os valores apresentados no anexo da lei (Mapa 2). Tais montantes correspondem à soma dos investimentos classificados como “Projetos”, embarcando todos os Programas finalísticos. Não inclui, portanto, as Ações orçamentárias de operação e manutenção (classificadas como “atividades”). O Mapa 1, por sua vez, mostra a divisão em Macroáreas proposta pelo Plano Diretor sobreposta à divisão por subprefeituras.

5.1 MACROÁREA DE ESTRUTURAÇÃO METROPOLITANA

Caracteriza-se pela existência de vias estruturais, sistema ferroviário e rodovias que articulam diferentes municípios e polos de empregos da Região Metropolitana de São Paulo, onde se verificam processos de transformação econômica e de padrões de uso e ocupação do solo, com a necessidade de equilíbrio na relação entre emprego e moradia (SÃO PAULO, 2014). Nesta região, os objetivos esperados estão muito relacionados à regulação urbanística e à ação direta do poder público (devido à necessidade de investimentos orçamentários para serem concretizados).

Há objetivos para: urbanização, regularização e produção de habitação social (art. 12, incisos II e III), relacionados ao Programa “acesso à moradia”; recuperação dos rios e córregos (art. 12, inciso II), correspondente ao Programa “melhoria da drenagem urbana e proteção das bacias hidrográficas”; incremento e qualificação da oferta de diferentes sistemas de transporte coletivo (art. 12, inciso V), ligado ao Programa “melhoria da mobilidade urbana universal”.

Muitos objetivos estão, contudo, estritamente ligados aos instrumentos urbanísticos: captura, pela municipalidade, da valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos (art. 12, inciso VI); redefinição dos parâmetros de uso e ocupação do solo para qualificação dos espaços públicos e da paisagem urbana (art. 12, inciso VII); compatibilização de usos e tipologias de parcelamento do solo urbano com as condicionantes geológico-geotécnicas e hidrológicas (art. 12, inciso IX). Outros ainda carecem de maior formulação para não representarem apenas intenções e desejo de melhoria, como a busca da manutenção e estímulo ao emprego industrial e atividades econômicas de abrangência metropolitana (art. 12, inciso XI), que também depende de outras esferas governamentais (incentivos estaduais ou federais, por exemplo) e da regulação do uso do solo (manutenção de zonas industriais, permissão de usos).

Deve-se salientar que muitas intervenções de grande porte são realizadas nas áreas consolidadas, especialmente na Macroárea de Estruturação Metropolitana, através das Operações Urbanas Consorciadas. Estes instrumentos, que movimentam uma grande quantidade de recursos, estão constantes no PPA enquanto Ações integrantes do Programa “requalificação e promoção dos espaços públicos”. Apenas a Operação Urbana Água Espreada apresenta um Detalhamento da Ação que distingue os investimentos de acordo com a obra prevista. Nos demais casos, não há um detalhamento da previsão da despesa, não sendo disponibilizado, ao menos nos dados do PPA, o planejamento dos investimentos a serem realizados com os recursos das Operações Urbanas.

5.2 MACROÁREA DE URBANIZAÇÃO CONSOLIDADA

Os objetivos a serem atingidos nas porções da cidade de urbanização consolidada, correspondente ao centro expandido, estão muito diretamente relacionados à regulação pública da atuação do setor privado na construção do espaço. Tais metas não estão estritamente dependentes de investimentos públicos, visto que o território já conta com boa infraestrutura, tendo concentrado os investimentos públicos ao longo do tempo.

O zoneamento, determinação de parâmetros urbanísticos, exigência de contrapartidas, entre outros, correspondem aos principais meios para possibilitar o controle do padrão de verticalização e saturação viária (art. 13, inciso I), o estímulo ao adensamento onde for viável (art. 13, inciso III), estímulo à diversidade social na construção de moradias (art. 13, inciso III), incentivo a uso misto no terreno (art. 13, inciso IV). A manutenção de áreas verdes significativas (art. 13, inciso II), por sua vez, pode ser relacionada à regulação urbanística (obrigação de preservação com a criação de ZEPAM – Zona Especial de Preservação Ambiental, por exemplo) e a investimentos públicos, correspondendo ao Programa do PPA “proteção dos recursos naturais da cidade”, através da implantação de parques municipais.

5.3 MACROÁREA DE QUALIFICAÇÃO DA URBANIZAÇÃO

Nesta Macroárea, que corresponde aos territórios com padrão médio de urbanização e de oferta de serviços e equipamentos, os objetivos estabelecidos pelo Plano Diretor estão mais diretamente relacionados ao investimento público, tendo sido possível identificar correlações com diversos Programas do PPA.

A melhoria das condições urbanísticas dos bairros e oferta adequada de equipamentos públicos (art. 14, inciso III) está ligada a diversos Programas, correspondentes às políticas públicas: acesso à cultura, ações e serviços da saúde, garantia dos direitos da população

idosa, ampliação do acesso à educação, proteção dos recursos naturais da cidade, entre outros. A melhoria do sistema de mobilidade, com integração de modais e acessibilidade universal (art. 14, inciso II) corresponde ao Programa “melhoria da mobilidade urbana universal” (implantação de corredores, ciclovias, etc.) e também ao Programa “direitos da pessoa com deficiência” (reforma e acessibilidade em passeios públicos).

Ainda assim, alguns objetivos estão diretamente relacionados à regulação urbanística, como o controle do adensamento em áreas distantes do sistema de transporte coletivo de massa (art. 14, inciso I). Outros estão relacionados tanto aos investimentos públicos quanto à atuação privada, exigindo certos incentivos e exigências dos particulares para serem concretizados, como a proteção de áreas de valor histórico (art. 14, inciso VIII) e estímulo à provisão de habitação de interesse social (art. 14, inciso VII). O desejo de ampliar a oferta de empregos em localidades intermediárias entre centro e periferia (art. 14, inciso V) exigiria investimentos públicos (como programas de incentivos fiscais e de fomento às cadeias produtivas locais) e regulação urbanística da atuação privada (incentivo ao uso misto nos edifícios através de parâmetros construtivos diferenciados, por exemplo), mas ainda carece de maior formulação para ser atingido, até porque depende de um contexto econômico mais amplo.

5.4 MACROÁREA DE REDUÇÃO DA VULNERABILIDADE URBANA

A Macroárea de Redução da Vulnerabilidade, por sua vez, corresponde à periferia da área urbanizada municipal, onde predominam áreas com baixa qualidade urbana e ambiental, altos índices de vulnerabilidade social e ocupações irregulares em assentamentos precários. Os objetivos estipulados para esta parte da cidade, em contraste com os do centro expandido (Macroárea de urbanização consolidada), estão muito diretamente ligados a investimentos públicos, ainda que haja necessidade de regulação da atuação privada concomitante para que sejam alcançados.

A maioria dos objetivos são muito semelhantes aos da Macroárea de Qualificação da Urbanização, principalmente no tocante ao acesso às políticas públicas (art. 15, inciso I), apesar da carência na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade ser maior. Ganha destaque o Programa do PPA chamado “acesso à moradia”, que poderia ser utilizado para alcançar diversos objetivos: promover a construção de habitação de interesse social (art. 15, inciso V), realizar urbanização e regularização fundiária (art. 15, inciso IV) e minimizar problemas das áreas de risco geológico (art. 15, inciso VII). Nesta Macroárea também busca-se incentivar usos não residenciais e aumentar a oferta de emprego na periferia (art. 15, inciso II) e consolidar as centralidades de bairro (art. 15, inciso III). Como já citado, para alcançar tal cenário devem combinar-se investimentos públicos e incentivos ao setor privado, mas que, por si só, não garantem que avanços sejam alcançados.

A maior diferença, quanto aos objetivos das outras macroáreas anteriormente analisadas, está na preocupação em minimizar problemas das áreas de risco geológico, de inundações ou contaminadas (art. 15, inciso VIII), o que exige investimentos públicos. Podem ser encontradas ações correspondentes no PPA aos seguintes Programas: “melhoria da drenagem urbana” (intervenções para controle de cheias), “proteção dos recursos naturais da cidade” (recuperação de áreas contaminadas, serviços de desfazimento em áreas de proteção), “acesso à moradia” (urbanização de favelas) e “requalificação e promoção dos espaços públicos” (obras e serviços nas áreas de riscos geológicos). Ao mesmo tempo, para evitar o surgimento de novas ocupações e situações de vulnerabilidade nessas mesmas áreas, não deixa de ser necessária a regulação urbanística, como o objetivo de compatibilização de usos e tipologias de parcelamento do solo com as condicionantes geotécnicas e de relevo (art. 15, inciso VIII).

5.5 MACROÁREA DE REDUÇÃO DA VULNERABILIDADE E RECUPERAÇÃO AMBIENTAL

Na macroárea em questão há predominantemente uma ocupação precária, com várias áreas de baixa qualidade ambiental e comprometimento da prestação de serviços ambientais. Apresenta muitas semelhanças à de Redução da Vulnerabilidade, apresentando as mesmas correlações entre objetivos e Programas do PPA já explicitadas, pois há situações de carência de equipamentos (art. 18, inciso I), demanda por habitação social (art. 18, incisos II e III), problema de áreas de risco geológico (art. 18, inciso VI) e necessidade de melhoria da mobilidade (art. 18, inciso V).

O seu caráter ambiental, no entanto, faz com que seja necessária a articulação entre órgãos e entidades estaduais e municipais para garantir a conservação, preservação e recuperação urbana e ambiental (art. 18, inciso IV). Tal objetivo depende de outras esferas governamentais, mas também pode estar relacionado ao PPA no Programa “proteção dos recursos naturais da cidade” (implantação de parques e unidades de conservação), que também está ligado ao objetivo de proteção, recuperação e valorização dos bens de valor ambiental (art. 18, inciso X).

O objetivo de universalização do saneamento ambiental, inclusive para assentamentos isolados (art. 18, inciso IX), por sua vez, dependeria de investimentos públicos na esfera estadual responsável. Quanto ao PPA municipal, não há programa correspondente a uma política de saneamento ambiental, no entanto o Programa de “acesso à moradia”, na Ação urbanização de favelas, poderia contribuir para tanto. Ganha destaque a Ação correspondente à Execução do Programa Mananciais, pertencente ao Programa do PPA chamado “proteção dos recursos naturais da cidade”, que está relacionado aos objetivos de política habitacional, como a regularização e urbanização de favelas garantindo a recuperação da qualidade urbana e ambiental (art. 18, inciso II).

5.6 MACROÁREA DE CONTROLE E QUALIFICAÇÃO URBANA E AMBIENTAL

A presente macroárea é caracterizada pela existência de vazios urbanos e áreas urbanizadas com distintos padrões de ocupação, predominantemente horizontais, bem como locais de cobertura vegetal, áreas de exploração mineral e atividades industriais. Este território também apresenta objetivos semelhantes aos analisados anteriormente, como o de melhorias urbanísticas e de acesso a equipamentos públicos (art. 19, inciso I), urbanização e regularização fundiária (art. 19, inciso III), construção de habitação social (art. 19, inciso V), melhoria da mobilidade urbana (art. 19, inciso VI), proteção do patrimônio histórico, ambiental e cultural (art. 19, inciso XII).

A diretriz de conter a expansão e assentamento construtivo e demográfico dos assentamentos precários existentes, por sua vez, apesar de relacionada à política habitacional, não apresenta uma Ação diretamente correspondente no PPA, portanto ainda falta uma melhor formulação de como deveria ser atingida. A regulação urbanística é necessária, mas não seria suficiente para tal, especialmente porque trata-se de ocupações irregulares que não seguem os padrões construtivos exigidos na cidade formal. O mesmo acontece com o objetivo de se manter e incentivar as atividades minerárias, assegurando a condição rural dos imóveis (art. 19, inciso XIII). A regulação urbanística pode contribuir para esse incentivo, mas não poderá garantir a permanência das atividades. Para a macroárea em questão, busca-se ainda apoiar a agricultura urbana e periurbana (art. 19, inciso XI), porém não há nenhuma Ação de nenhum Programa do PPA a que esteja diretamente ligada.

5.7 MACROÁREA DE CONTENÇÃO URBANA E USO SUSTENTÁVEL

A Macroárea de uso sustentável faz parte da zona rural do município e é caracterizada pela existência de fragmentos significativos de vegetação nativa, entremeados por atividades agrícolas, sítios e chácaras. Os objetivos

almeçados estão mais diretamente relacionados à regulação urbanística e a outras esferas governamentais do que ao investimento municipal.

A contenção da urbanização (art. 20, inciso I), manutenção da permeabilidade do solo (art. 20, inciso V), incentivo à criação de Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN) (art. 20, inciso XIII) e a gestão das unidades de conservação (art. 20, inciso XIV) dizem respeito às legislações municipais de uso e ocupação do solo e legislações ambientais. Outros objetivos podem ser alcançados através de investimentos públicos concomitantes à regulação, como a conservação e recuperação de fragmentos florestais, corredores ecológicos e das áreas de preservação permanente (art. 20, inciso IV), que está relacionado ao Programa “proteção dos recursos naturais da cidade”, constante no PPA.

O Plano Diretor estabeleceu como objetivos, ainda, a promoção do desenvolvimento da zona rural com sustentabilidade ambiental, econômica e social; estímulo à agricultura orgânica (art. 20, inciso III); e a proteção da paisagem rural considerando seu valor ambiental, histórico e cultural (art. 20, inciso II). Apesar da proteção da paisagem rural estar relacionada à regulação urbanística (legislação de parcelamento do solo mais restritiva, proibição de determinados usos incompatíveis, etc.), não foi encontrado no PPA nenhum Programa que pudesse concretizar estes objetivos. Desta maneira, ainda carecem de maior desenvolvimento e formulação para serem atingidos.

Por ser uma área de mananciais e que engloba unidades de conservação, muitos objetivos estão relacionados a outras esferas governamentais. É o caso da compatibilização dos usos com a legislação de proteção aos mananciais e à mata atlântica (art. 20, inciso VI), gestão das unidades de conservação estaduais e terras indígenas (art. 20, inciso VII) e garantia de saneamento ambiental (art. 20, inciso IX).

5.8 MACROÁREA DE PRESERVAÇÃO DOS ECOSSISTEMAS NATURAIS

Nesta região, onde predominam áreas de remanescentes florestais, os objetivos instituídos estão muito mais diretamente relacionados à regulamentação urbanística e legislação ambiental, de modo a manter as características naturais existentes e garantir a preservação. Dentre eles, podemos citar: manutenção das condições naturais dos elementos e processos que compõem os sistemas ambientais (art. 21, inciso I); respeito às fragilidades geológico-geotécnicas e de relevo dos seus terrenos (art. 21, inciso IV); implementação e gestão das unidades de conservação existentes (art. 21, inciso V) e criação de novas unidades de conservação de proteção integral (art. 21, inciso VI).

O objetivo que trata da promoção de atividades ligadas à pesquisa, ao ecoturismo e à educação ambiental (art. 21, inciso VII), por sua vez, possui correspondência com Programas do PPA (“proteção dos recursos naturais da cidade” e “promoção da cidade como centro de eventos e destino turístico de referência”).

CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

Após realizar a análise quanto aos objetivos de cada uma das macroáreas da cidade e suas associações com o Plano Plurianual, pode-se dizer que em áreas mais consolidadas e bem servidas de serviços e infraestruturas, as metas do Plano Diretor estão mais diretamente relacionadas à regulação urbanística, para controlar e direcionar a ocupação da melhor maneira e manter a qualidade do que já existe. Nas áreas vulneráveis, em contrapartida, os objetivos são muito dependentes de investimentos estatais, justamente porque houve uma ausência histórica de fornecimento de equipamentos sociais, infraestrutura, habitação, sistema de mobilidade, entre outros. Nas áreas rurais, por sua vez, as diretrizes também estão mais ligadas à regulação, principalmente ambiental, para garantir a preservação.

Em todos os territórios ainda há certos objetivos que necessitariam de melhor formulação para serem atingidos, mesmo que em alguns casos possa haver uma correlação com algum investimento do PPA ou com a necessidade de regulação urbanística e ambiental. Nestes casos, o Plano Diretor pode acabar exercendo o pa-

pel apenas de “discurso”, expressando intenções para os territórios, sem que haja maneiras concretas para atingi-las. A busca pela melhoria da mobilidade urbana, por sua vez, acontece em todas as macroáreas, visto que o problema se repete na totalidade do município, e corresponde a um Programa do PPA que dispõe relativamente de boa quantidade de recursos (mais de 11% do montante total). Ações de política habitacional (regularização, urbanização e promoção de habitação de interesse social) também foram citadas em todas as regiões e correspondem ao Programa “acesso à moradia adequada”, que, por outro lado, tem apenas 1,29% do total de recursos do PPA.

A redação da lei que institui o Plano Diretor de São Paulo está compatível com o disposto no Estatuto da Cidade quanto à determinação de exigir a integração com as peças orçamentárias. Pode-se dizer que grande parte dos objetivos contidos no Plano Diretor necessitam de investimentos públicos diretos para serem concretizados, e é possível encontrar, para a maioria deles, uma correspondência com Programas contidos no Plano Plu-

rianual. No entanto, isto não significa necessariamente que o PPA reflete um planejamento totalmente compatível com as disposições do PDE.

Muitas ações, como a “construção de UBS”, que melhorariam o acesso às políticas públicas, estão previstas no PPA com igual montante orçado para cada uma das 32 subprefeituras. Desta maneira, o PPA não reflete uma escolha de prioridades ou planejamento da implantação dos equipamentos. Será na LDO e na LOA que a escolha irá acontecer, mas não necessariamente para atender as subprefeituras mais necessitadas, podendo dar continuidade ao processo de concentração de investimentos nas áreas mais centrais, a depender da intenção do governo municipal.

A Ação correspondente ao Plano de Obras das Subprefeituras, integrante do Programa “Requalificação e promoção da ocupação dos espaços públicos”, teria potencial para alcançar diversos objetivos relacionados a melhorias urbanísticas nos bairros, inclusive nas áreas mais precárias. No entanto, esta Ação recebe pouca dotação orçamentária: entre dois e oito milhões de reais por subprefeitura, para o total de quatro anos. Isto demonstra que, apesar de muitos objetivos terem sua tradução em itens orçamentários do PPA, não significa que haverá melhoras significativas, devido à escassez de recursos.

Ao observar os mapas ao final do texto, em especial o Mapa 2, que apresenta os investimentos totais para os quatro anos discriminados por subprefeitura, percebe-se que houve uma distribuição de investimentos no território, inclusive com altos valores em subprefeituras periféricas, como M’Boi Mirim, Capela do Socorro, Itaquera e São Mateus, enquanto que algumas áreas mais centrais, como Pinheiros e Butantã, tiveram previstas somas menores. Ao mesmo tempo, locais relativamente bem servidos de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos, como Santo Amaro, Mooca, Lapa e Vila Mariana, tiveram valores estipulados bem maiores do que muitas áreas carentes de intervenções, como Guaianases, Cidade Tiradentes e Sapoemba. Os mapas com os gastos autorizados pelo PPA para obras de drenagem (Mapa 4), corredores (Mapa 6) ou regularização fundiária (Mapa 5), por sua vez, demons-

tram que os valores investidos nas subprefeituras correspondentes ao setor sudoeste são menores se comparados com outras mais periféricas.

O gráfico abaixo, que contém a percentagem do total previsto no PPA para cada Programa, demonstra que o montante direcionado para os programas envolvidos mais diretamente no desenvolvimento urbano (habitação, espaços públicos, proteção das bacias hidrográficas) ainda é pequeno, se comparado com despesas com educação (10%) e saúde (11%), por exemplo. Ganha destaque, em contrapartida, o valor destinado à mobilidade urbana (11,21 %). O valor destinado ao pagamento da dívida pública (correspondente aos encargos especiais, 11%) e os gastos com a administração pública (12% para suporte administrativo e 23% para servidores) somados representam mais da metade das despesas. Em tal cenário, não há recursos suficientes para a execução da política urbana preconizada pelo próprio Plano Diretor, dificultando o planejamento de ações de longo prazo.

Quanto ao monitoramento e avaliação da implementação do Plano Diretor, a lei nº 16.050/14 prevê mecanismos como a necessidade de elaboração de relatórios contendo os investimentos territorializados, a serem disponibilizados à população e apreciados pelos Conselhos. No entanto, muitos instrumentos, planos e mecanismos previstos ainda não foram implementados integralmente. Se ao longo dos próximos anos os elementos tratados no Capítulo IV forem efetivados, o monitoramento da implementação poderá ser realizado com mais subsídios, inclusive de maneira a possibilitar, por parte da população e dos Conselhos, a compreensão das relações entre o planejamento urbano e os investimentos orçamentários, o que hoje ainda se encontra dificultado.

É importante ressaltar, no entanto, que no período correspondente à temporalidade de análise aqui desenvolvida do Plano Plurianual e do Plano Diretor, já foram alcançados avanços na área de transparência e monitoramento. Podemos citar a criação do Geosampa em 2015, um portal de mapas digitais, e do Observa Sampa em 2016, que apresenta mais de 280 indicadores, mui-

% DO TOTAL POR PROGRAMA - PPA 2014-2017



Figura 01: Gráfico da distribuição do orçamento do Plano Plurianual.
Fonte: Lei nº 15.949/13 (SÃO PAULO, 2013). Elaboração: a autora (2016).

tos regionalizados por subprefeituras, bem como análises e publicações, de modo a permitir e incentivar um acompanhamento popular das políticas públicas.

Quanto ao orçamento, o campo de “detalhamento da ação”, implantado no PPA 2014-2017, foi criado justamente para permitir maior transparência ao processo de planejamento e execução orçamentária, além de conduzir as Secretarias a um esforço de territorialização de seus investimentos. Contudo, nota-se que um valor significativo nas Ações do PPA é apresentado como “supraregional” ou “a definir”, ou a Ação nem mesmo está discriminada por subprefeitura: o avanço esbarra na dificuldade técnica (e eventualmente política) das secretarias em chegarem a essa especificação orçamentária por subprefeitura. Em alguns casos, ainda, a dotação orçamentária realmente não é compatível tal especificação.

De maneira geral, a evolução do orçamento público levou à aproximação com o planejamento, tornando-o um instrumento efetivo de programação, de modo a subsi-

diar a escolha de prioridades. Além disso, o chamado orçamento programa possibilita uma avaliação da eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas e aplicação das receitas, sendo uma ferramenta essencial para a ação gerencial governamental. Ao mesmo tempo, constitui um instrumento de viabilização de determinado plano de governo, constituindo uma peça eminentemente política, que gera lutas na apresentação de emendas, na sua liberação e na sua execução (PRADO FILHO, 2002).

No quadro atual de escassez de recursos, a priorização e melhor utilização do dinheiro público são o caminho para a redução dos grandes problemas urbanísticos observados na maioria dos municípios (PRADO FILHO, 2002). No entanto, apenas a partir de 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, é que os instrumentos orçamentários do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Diretor foram legalmente vinculados, criando uma necessidade de integração ainda não amadurecida pela maior parte das administrações Públicas (SILVA et al.).

Pode-se dizer que os problemas verificados nas cidades brasileiras não decorrem da ausência de Planos Diretores, e sim da inexecução da política de desenvolvimento urbano por parte dos instrumentos orçamentários capazes de concretizá-la; ou ainda porque é aplicada apenas em parte da cidade, muitas vezes havendo uma concentração de investimentos em áreas já dotadas de infraestrutura em detrimento de áreas precárias. O “plano discurso” cumpre um papel ideológico (VILLAÇA, 1999) e ajuda a encobrir o motor que comanda os investimentos urbanos, estando desvinculado da gestão urbana e distante da prática (apud MARICATO, 2015). A vivência da cidade demonstra isso: o intenso debate público no decorrer da elaboração e tramitação do Plano Diretor de São Paulo, bem como após sua aprovação, deu-se majoritariamente ligado aos instrumentos urbanísticos de regulação do privado, principalmente o zoneamento. A parte programática (objetivos e ações públicas previstas para alcançá-los), mais diretamente conectada aos investimentos do orçamento público, como já citado, foi pouco discutida. A própria análise feita no presente estudo demonstrou, ainda, que diversos objetivos constantes do Plano eram apenas “intenções”, não havendo sinalização de como se deveria proceder para alcançá-los.

É essencial, portanto, aproximar o planejamento da gestão, para que os Planos Diretores ultrapassem o estado de mero documento de boas intenções e cheguem a constituir um verdadeiro instrumento orientador do investimento público e da gestão orçamentária no que concerne o desenvolvimento urbano. Atualmente, como afirma MARICATO (2015), temos planos sem obras e obras sem planos, e o Estado apresenta um papel cada vez mais importante na produção do espaço urbano, visto que controla o fundo público para investimentos e cabe a ele, sob a forma de poder local, a regulamentação e o controle sobre o uso e ocupação do solo.

O orçamento pode ser instrumento de boa ou má gestão, e por isso mesmo é essencial que seu conhecimento seja apropriado por parte da população e dos envolvidos na administração pública, inclusive os planejadores urbanos, realizando uma cobrança de resultados dos

investimentos públicos. A participação popular na construção do orçamento e do planejamento urbano hoje é obrigatória e encontra respaldo na lei, através dos instrumentos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade. Conforme GUEDES (2013), conhecer o orçamento público é fundamental para o desenvolvimento da cidadania e para embasar as demandas sociais.

O ensaio aqui realizado pode representar instrumento que auxilie na elaboração dos “relatórios anuais de monitoramento da implementação do Plano Diretor Estratégico, produzidos pelo Executivo ou elaborados sob sua coordenação, com detalhamento dos recursos e das respectivas aplicações realizadas no período” (SÃO PAULO, 2014).

Finalmente, cumpre destacar que poucos dias após a banca de defesa do presente trabalho, foi instituído o Decreto nº 57.490, de 5 de dezembro de 2016, que regulamenta o monitoramento e avaliação da implementação do Plano Diretor Estratégico. Também foi lançado na plataforma online gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br o “Monitoramento PDE”, mostrando gráficos e indicadores sobre a aplicação dos instrumentos urbanísticos e ambientais, avanços quanto aos objetivos para as diferentes áreas, bem como o andamento das ações prioritárias.

— BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, Guilherme Pinto de. O orçamento participativo como instrumento de desenvolvimento da cidade e da cidadania. 2008. 73 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://biblioteca-digital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/4265/guilherme%20pinto%202.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>. Acesso em 05/09/2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de orçamento MTO. Edição 2017. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2017-1a-edicao-versao-de-06-07-16.pdf>. Acesso em 05/09/2016.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF, 1967.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 1964.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001.

CARDOSO, José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos (org). Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_ppa_vol_1_web.pdf>. Acesso em 14/11/16.

CARVALHO PINTO, Victor Carvalho. Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011.

GALIZA, Leandro Felipe. Os Desafios da Integração entre os Instrumentos de Planejamento Orçamentário: PPA, LDO e LOA: Estudo de Caso do Município de Nilópolis/RJ. 2014. 52 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11872/DISERTA%C3%87%C3%83O_FINAL.pdf?sequence=1>. Acesso em 10/10/16.

GIACOMONI, J. Orçamento Público. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1986.

GUEDES, Odilon. Orçamento Público e Cidadania. 1. Ed. São Paulo: Editora Livraria da Física, 2012. 120 p.

_____. O Plano Diretor e as Leis Orçamentárias (PPA, LDO, LOA) como instrumentos de planejamento na Administração Pública. In: CONGRESSO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL, 2, 2011, São Paulo. Tópico temático. São Paulo. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Congresso/II_Congresso/2odilon-leis%20or%C3%A7ament%C3%A1rias%20como%20instrumento%20de%20planejamento.doc>. Acesso em 11/09/16.

MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. 5 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. 204 p.

_____. Para Entender a Crise Urbana. São Paulo: Expressão Popular, 2015. 112 p.

PRADO FILHO, Omar Borges do. O Orçamento da União, o planejamento urbano e o Estatuto da Cidade. Socieda-

de e Cultura. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, vol. 5, núm. 2, p. 171-181, 2002. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/fchf/article/view/574>>. Acesso em 14/10/16.

PROCOPIUCK, Mario et al. O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. Revista do Serviço Público. Brasília: p 397-415, out/dez 2007. Disponível em: <<http://www.pucpr.br/arquivosUpload/5386881511350419854.pdf>>. Acesso em 23/10/16.

REZENDE, Fernando. Finanças Públicas. São Paulo: Atlas, 2001. 2ª. ed.

RIBEIRO, Luiz; CARDOSO, Adauto. Reforma Urbana e Gestão Democrática: Promessas e desafios do estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Observatório IPPUR/UFRJ-FASE, 2003.

SÃO PAULO (cidade). Cadernos de Formação: Planejamento e Orçamento. 2015. 40p. Disponível em: <https://www.paulofreire.org/images/pdfs/livros/Cadernos_Formacao_Planejamento_Orcamento.pdf> Acesso em 11/09/16.

_____. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/2014-07-31_-_lei_16050_-_plano_diretor_estratgico_1428507821.pdf>. Acesso em 02/08/2016.

_____. Lei nº 15.949, de 30 de dezembro de 2013. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2014/2017. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/LEI_%2015949_PPA.pdf>. Acesso em 14/11/16.

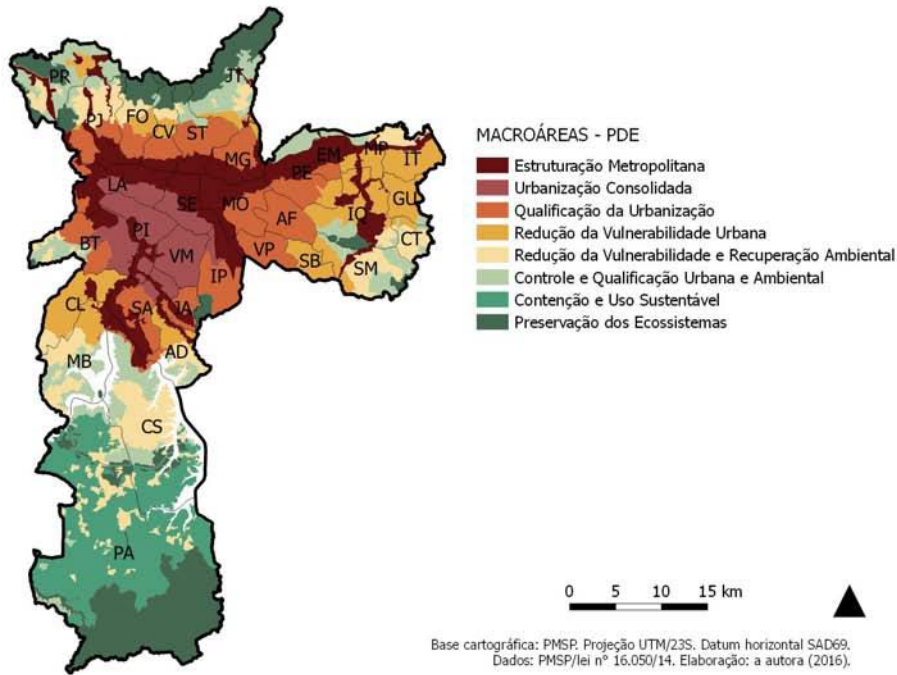
SILVA, Maria Concepta Baeta; SANCHES, Maurício; ESPÍNDOLA, Neusa Marinho. A Integração do Plano Plurianual ao Plano Diretor na Administração Pública Municipal. 2010. 80 p. Monografia (Especialização em

Gestão municipal de políticas públicas) – Universidade de Franca, Franca, 2010. Disponível em: <http://www.peruibe.sp.gov.br/A_Integracao_do_PPA_ao_PD_na_Adm_Publica_Municipal_v5.pdf>. Acesso em 11/09/16.

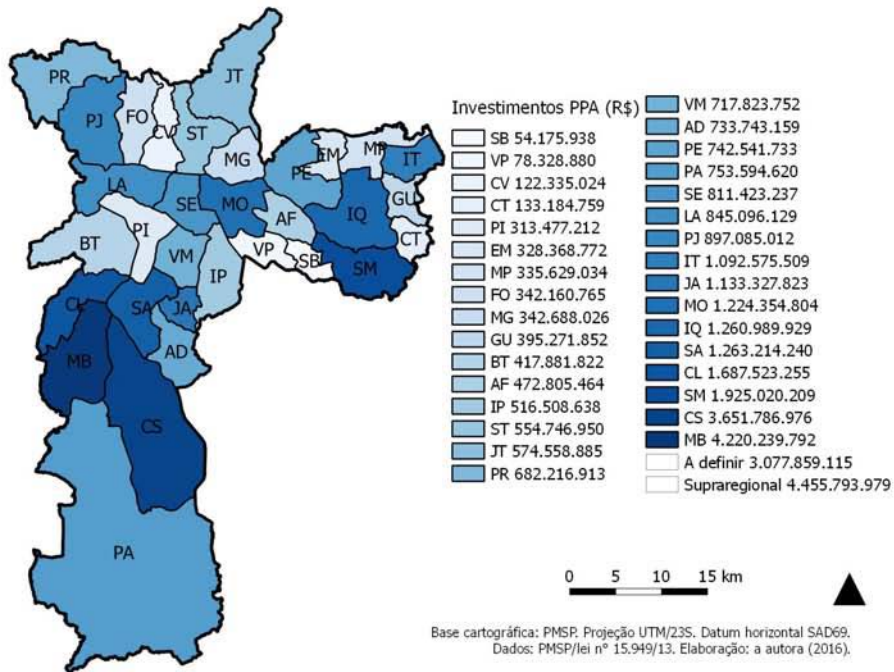
XEREZ, Sebastião. A Evolução do Orçamento Público e seus instrumentos de planejamento. Revista Científica Semana Acadêmica. Fortaleza: v. 1, n. 43, 2013. Disponível em: <<http://semanaacademica.org.br/artigo/evolucao-do-orcamento-publico-e-seus-instrumentos-de-planejamento>>. Acesso em 23/10/16.

— ANEXOS

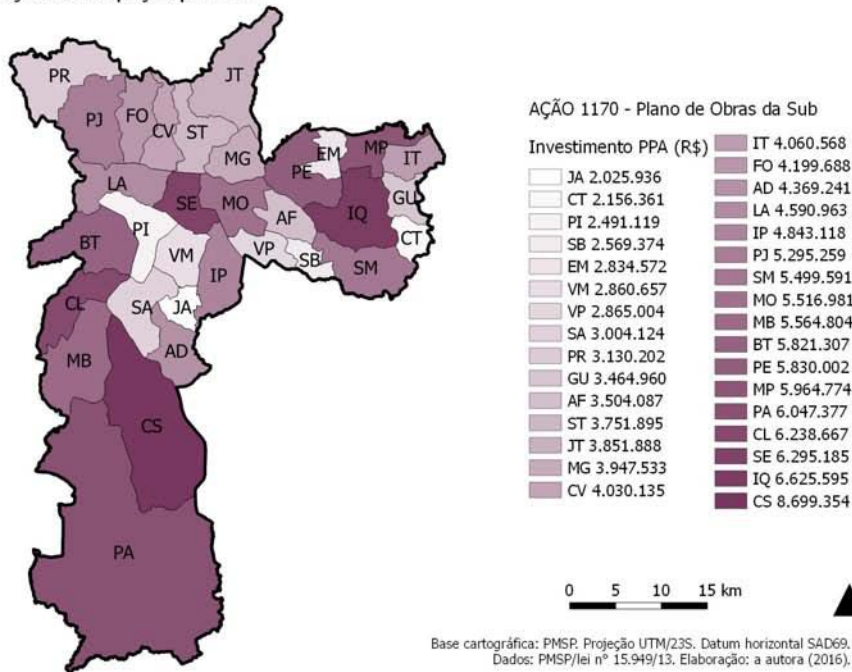
MAPA 1 - MACROÁREAS PDE e SUBPREFEITURAS



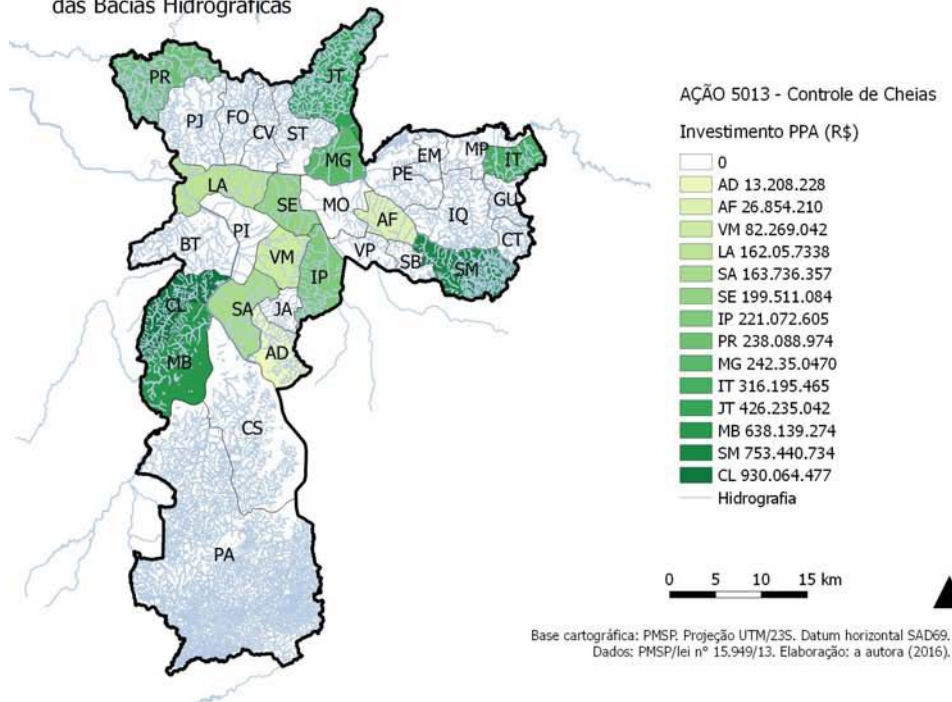
MAPA 2 - TOTAL DE INVESTIMENTOS (2014-2017)



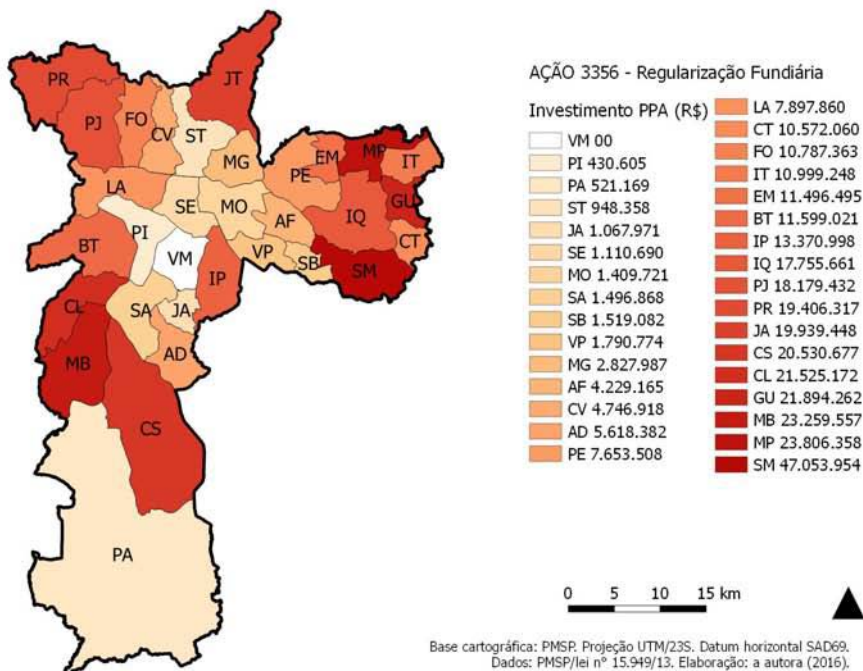
MAPA 3 - PROGRAMA 3022: Requalificação e promoção da ocupação dos espaços públicos



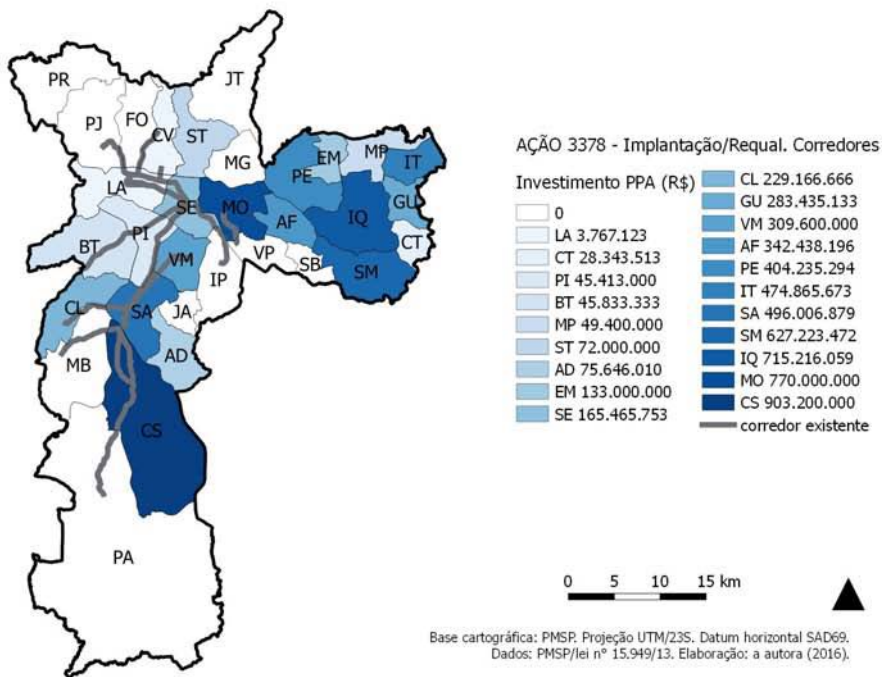
MAPA 4 - PROGRAMA 3008: Melhoria da Drenagem Urbana e Proteção das Bacias Hidrográficas



MAPA 5 - PROGRAMA 3002: Acesso à Moradia Adequada



MAPA 6 - PROGRAMA 3009: Melhoria da Mobilidade Urbana Universal



MACROÁREA DE ESTRUTURAÇÃO METROPOLITANA - SETOR ORLA FERROVIÁRIA E FLUVIAL. Fonte: leis 16.050/14 e 15.949/13. Elaboração: a autora (2016).

ARTIGO PDE	OBJETIVOS - PLANO DIRETOR	OUTRAS ESFERAS			PROGRAMA - PPA	AÇÃO - PPA	Nº AÇÃO
		REGULAÇÃO	FALTA FORMULAÇÃO	AÇÃO DIRETA			
Art. 12, Inciso I	transformações estruturais orientadas para o maior aproveitamento da terra urbana com o aumento nas densidades construtiva e demográfica e implantação de novas atividades econômicas de abrangência metropolitana, atendendo a critérios de sustentabilidade e garantindo a proteção do patrimônio arquitetônico e cultural, em especial o ferroviário e o industrial	X	X	3022 - Requalificação e promoção da ocupação dos espaços públicos 3019 - Promoção do crescimento econômico e geração de postos de trabalho 3001 - Acesso à cultura	Recuperação de Fachadas Históricas na Área Central Incentivos Fiscais para Região Nova Luz	6807 7203	
Art. 12, Inciso II	recuperação da qualidade dos sistemas ambientais existentes, especialmente dos rios, córregos e áreas vegetadas, articulando-os adequadamente com os sistemas urbanos, principalmente de drenagem, saneamento básico e mobilidade, com especial atenção à recuperação das planícies fluviais e mitigação das ilhas de calor		X	3008 - Melhoria da drenagem urbana e proteção das bacias hidrográficas	Projetos de Preservação e Recuperação do Patrimônio, Histórico, Artístico, Cultural e Arqueológico Intervenções de controle de cheias em bacias de córregos Obras de combate a enchentes e alagamentos	5965 5013 5084	
Art. 12, Inciso III	manutenção da população moradora, inclusive através da promoção da urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares ocupados pela população de baixa renda com oferta adequada de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas	X	X	3002 - Acesso a Moradia Adequada	Urbanização de Favelas Regularização Fundiária	2367 3357	
Art. 12, Inciso IV	produção de HIS e HMP	X	X	3002 - Acesso a Moradia Adequada	Construção de Unidades Habitacionais	3354	
Art. 12, Inciso V	incremento e qualificação da oferta de diferentes sistemas de transporte coletivo, articulando-os aos modos não motorizados de transporte e promovendo melhorias na qualidade urbana e ambiental do entorno		X	3009 - Melhoria da mobilidade urbana universal	Implantação e Requalificação de Corredores Implantação e requalificação de terminais de ônibus urbanos Construção da Ponte Raimundo Pereira de Magalhães Implantação do Complexo Nova Radial Intervenções no sistema viário Implantação de Vias Cicláveis - Ciclovias, Ciclofaixas e Ciclorotas Modernização Semafórica	3378 3750 3382 3384 5100 3377 1240	
Art. 12, Inciso VI	regulação da produção imobiliária para captura, pela municipalidade, da valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos, para financiamento de melhorias e benefícios públicos	X					
Art. 12, Inciso VII	redefinição dos parâmetros de uso e ocupação do solo para qualificação dos espaços públicos e da paisagem urbana	X					

MACROÁREA DE URBANIZAÇÃO CONSOLIDADA. Fonte: leis 16.050/14 e 15.949/13. Elaboração: a autora (2016).

ARTIGO PDE	OBJETIVOS - PLANO DIRETOR	OUTRAS ESFERAS	REGULAÇÃO	FALTA FORMULAÇÃO	AÇÃO DIRETA	PROGRAMA - PPA	AÇÃO - PPA	Nº AÇÃO
Art. 13, Inciso I	controle do processo de adensamento construtivo e da saturação viária, por meio da contenção do atual padrão de verticalização, da restrição à instalação de usos geradores de tráfego e do desestímulo às atividades não residenciais incompatíveis com o uso residencial		X					
Art. 13, Inciso II	manutenção das áreas verdes significativas		X		X	3020 - Proteção dos recursos naturais da cidade	Implantação de Parques e Unidades de Conservação	7136
Art. 13, Inciso III	estímulo ao adensamento populacional onde este ainda for viável, com diversidade social, para aproveitar melhor a infraestrutura instalada e equilibrar a relação entre oferta de empregos e moradia		X				Reforma e Adequação de Parques e Unidades de Conservação Municipais	3404
Art. 13, Inciso IV	incentivar a fruição pública e usos mistos no térreo dos edifícios, em especial nas centralidades existentes e nos eixos de estruturação da transformação urbana		X					

MACROÁREA DE QUALIFICAÇÃO DA URBANIZAÇÃO. Fonte: leis 16.050/14 e 15.949/13. Elaboração: a autora (2016).

ARTIGO PDE	OBJETIVOS - PLANO DIRETOR	OUTRAS ESFERAS			PROGRAMA - PPA	AÇÃO - PPA	Nº AÇÃO
		REGULAÇÃO	FORMULAÇÃO	AÇÃO DIRETA			
Art. 14, Inciso I	controle dos processos de adensamento construtivo em níveis intermediários de modo a evitar prejuízos para os bairros e sobrecargas no sistema viário local de áreas localizadas em pontos distantes dos sistemas de transporte coletivo de massa	X			3006 - Direitos da pessoa com deficiência	Reforma e Acessibilidade em Passeios Públicos	1169
Art. 14, Inciso II	melhoria e complementação do sistema de mobilidade urbana, com integração entre os sistemas de transporte coletivo, viário, cicloviário, hidroviário e de circulação de pedestres, dotando-o de condições adequadas de acessibilidade universal e sinalizações adequadas	X	X		3009 - Melhoria da mobilidade urbana universal	Implantação e Requalificação de Corredores Implantação e requalificação de terminais de ônibus urbanos Construção da Alça do Aricanduva Implantação do Complexo Nova Radial Intervenções no sistema viário Implantação de Vias Ciclováveis - Ciclovias, Ciclofaixas e Ciclorrotas Modernização Semaforica	3378 3750 3381 3384 5100 3377 1240
					3022 - Requalificação e promoção da ocupação dos espaços públicos	Pavimentação e Recapeamento de Vias	1137
					3001 - Acesso à cultura	Construção, requalificação ou reforma de equipamentos culturais Construção e reforma de Centros Culturais de Referência Construção e Instalação de Hospitais	3400 3399 3366
					3002 - Ações e serviços da saúde	Reforma, Recuperação e Adequação de Hospitais Construção, Ampliação e Reforma de Equipamentos de Saúde Construção e Instalação de Centros de Atenção Psicossocial Construção e Instalação de Unidades Básicas Integrals de Saúde	3372 3101 3364 3367
						Construção e Reformas para a Instalação de Unidades de Pronto Atendimento	3369
						Instalação de Unidades da Rede Hora Certa	3371
					3007 - Garantia dos direitos da população idosa	Construção e Instalação de Unidades de Referência à Saúde do Idoso (URSI) Implantação de equipamentos de proteção e convivência da pessoa idosa	3368 3398
					3010 - Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação	Construção, reforma e ampliação de equipamentos educacionais Construção de Escolas Municipais de Educação Infantil - EMEI Construção de Centros de Educação Infantil - CEI	1430 3358 3359
Art. 14, Inciso III	melhoria das condições urbanísticas dos bairros existentes com oferta adequada de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas			X		Construção, reforma e ampliação de Centros Educacionais Unificados - CEU Implantação de pólos da Universidade Aberta do Brasil Implantação das Centrais de Atendimento ao Cidadão	3360 3361 3350
					3011 - Modernização e descentralização da gestão e prestação de serviços	Construção, Ampliação e Reforma de Equipamentos das Subprefeituras	1174
					3017 - Promoção de atividades esportivas, recreativas e de lazer	Construção de Centros de Iniciação Esportiva Construção, Ampliação e Modernização de Centros Olímpicos Reforma de Equipamentos Esportivos	3373 3374 3511

MACROÁREA DE REDUÇÃO DA VULNERABILIDADE URBANA. Fonte: leis 16.050/14 e 15.949/13. Elaboração: a autora (2016).

ARTIGO PDE	OBJETIVOS - PLANO DIRETOR	OUTRAS ESFERAS	REGULAÇÃO	FALTA FORMULAÇÃO	AÇÃO DIRETA	PROGRAMA - PPA	AÇÃO - PPA	Nº AÇÃO
						3001 - Acesso à cultura	Construção, requalificação ou reforma de equipamentos culturais	3400
							Construção e reforma de Centros Culturais de Referência	3399
							Construção e Instalação de Hospitais	3366
							Reforma, Recuperação e Adequação de Hospitais	3372
						3002 - Ações e serviços da saúde	Construção, Ampliação e Reforma de Equipamentos de Saúde	3101
							Construção e Instalação de Centros de Atenção Psicossocial	3364
							Construção e Instalação de Unidades Básicas Integrals de Saúde	3367
							Construção e Reformas para a Instalação de Unidades de Pronto Atendimento	3369
							Instalação de Unidades da Rede Hora Certa	3371
						3006 - Direitos da pessoa com deficiência	Revitalização dos Centros de Formação e Acompanhamento à Inclusão - CEFAI	3362
							Construção e Instalação de Centros Especializados de Reabilitação (CER)	3365
							Implantação de Residências Inclusivas	3392
						3007 - Garantia dos direitos da população idosa	Construção e Instalação de Unidades de Referência à Saúde do Idoso (URSI)	3368
							Implantação de equipamentos de proteção e convivência da pessoa idosa	3398
							Construção, reforma e ampliação de equipamentos educacionais	1430
						3010 - Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação	Construção de Escolas Municipais de Educação Infantil - EMEI	3358
							Construção de Centros de Educação Infantil - CEI	3359
							Construção, reforma e ampliação de Centros Educacionais Unificados - CEU	3360
							Implantação de polos da Universidade Aberta do Brasil	3361
							Implantação das Centrais de Atendimento ao Cidadão	3350
							Construção, Ampliação e Reforma de Equipamentos das Subprefeituras	1174
Art. 15, Inciso I	fortalecer as capacidades de proteção social a partir de melhorias nas condições de vida, de convivência e de acesso às políticas públicas			X		3011 - Modernização e descentralização da gestão e prestação de serviços	Implantação de equipamentos e serviços para atendimento a crianças e adolescentes	9301
						3013 - Prevenção e Proteção às Vítimas da Violência	Construção, reforma e ampliação dos equipamentos das políticas para mulheres	1050
							Implantação da Casa Abrigo e da Casa de Passagem	3412
							Construção de Centros de Iniciação Esportiva	3373
						3017 - Promoção de atividades esportivas, recreativas e de lazer	Construção, Ampliação e Modernização de Centros Olímpicos	3374
							Reforma de Equipamentos Esportivos	3511

MACROÁREA DE REDUÇÃO DA VULNERABILIDADE E RECUPERAÇÃO AMBIENTAL. Fonte: leis 16.050/14 e 15.949/13. Elaboração: a autora (2016).

ARTIGO PDE	OBJETIVOS - PLANO DIRETOR	OUTRAS ESFERAS	REGULAÇÃO	FALTA FORMULAÇÃO	AÇÃO DIRETA	PROGRAMA - PPA	AÇÃO - PPA	Nº AÇÃO
						3001 - Acesso à cultura	Construção, requalificação ou reforma de equipamentos culturais	3400
							Construção e reforma de Centros Culturais de Referência	3399
							Construção e Instalação de Hospitais	3366
							Reforma, Recuperação e Adequação de Hospitais	3372
						3002 - Ações e serviços da saúde	Construção, Ampliação e Reforma de Equipamentos de Saúde	3101
							Construção e Instalação de Centros de Atenção Psicossocial	3364
							Construção e Instalação de Unidades Básicas Integradas de Saúde	3367
							Construção e Reformas para a Instalação de Unidades de Pronto Atendimento	3369
							Instalação de Unidades da Rede Hora Certa	3371
						3006 - Direitos da pessoa com deficiência	Revitalização dos Centros de Formação e Acompanhamento à Inclusão - CEFAl	3362
							Construção e Instalação de Centros Especializados de Reabilitação (CER)	3365
							Implantação de Residências Inclusivas	3392
						3007 - Garantia dos direitos da população idosa	Construção e Instalação de Unidades de Referência à Saúde do Idoso (URSI)	3368
							Implantação de equipamentos de proteção e convivência da pessoa idosa	3398
							Construção, reforma e ampliação de equipamentos educacionais	1430
						3010 - Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação	Construção de Escolas Municipais de Educação Infantil - EMEI	3358
							Construção de Centros de Educação Infantil - CEI	3359
							Construção, reforma e ampliação de Centros Educacionais Unificados - CEU	3360
							Implantação de pólos da Universidade Aberta do Brasil	3361
					X	3011 - Modernização e descentralização da gestão e prestação de serviços	Implantação das Centrais de Atendimento ao Cidadão	3350
							Construção, Ampliação e Reforma de Equipamentos das Subprefeituras	1174
						3013 - Prevenção e Proteção às Vítimas da Violência	Implantação de equipamentos e serviços para atendimento a crianças e adolescentes	9301
							Construção, reforma e ampliação dos equipamentos das políticas para mulheres	1050
							Implantação da Casa Abrigo e da Casa de Passagem	3412
						3017 - Promoção de atividades esportivas, recreativas e de lazer	Construção de Centros de Iniciação Esportiva	3373
							Construção, Ampliação e Modernização de Centros Olímpicos	3374
							Reforma de Equipamentos Esportivos	3511
Art. 18, Inciso I	fortalecimento das capacidades de proteção social a partir de melhorias nas condições socio-ambientais, de convivência e de acesso às políticas públicas							

MACROÁREA DE CONTROLE E QUALIFICAÇÃO URBANA E AMBIENTAL. Fonte: leis 16.050/14 e 15.949/13. Elaboração: a autora (2016).

ARTIGO PDE	OBJETIVOS - PLANO DIRETOR	OUTRAS ESFERAS	REGULAÇÃO	FALTA FORMULAÇÃO	AÇÃO DIRETA	PROGRAMA - PPA	AÇÃO - PPA	Nº AÇÃO
						3001 - Acesso à cultura	Construção, requalificação ou reforma de equipamentos culturais Construção e reforma de Centros Culturais de Referência	3400 3399 3366
						3002 - Ações e serviços da saúde	Reforma, Recuperação e Adequação de Hospitais Reforma, Recuperação e Adequação de Hospitais Reforma, Recuperação e Adequação de Hospitais Construção, Ampliação e Reforma de Equipamentos de Saúde Construção e Instalação de Centros de Atenção Psicossocial Construção e Instalação de Unidades Básicas Integradas de Saúde Construção e Reformas para a Instalação de Unidades de Pronto Atendimento Construção e Reformas para a Instalação de Unidades de Pronto Atendimento	3372 3101 3364 3367 3369 3371
						3006 - Direitos da pessoa com deficiência	Revitalização dos Centros de Formação e Acompanhamento à Inclusão - CEFAI Construção e Instalação de Centros Especializados de Reabilitação (CER)	3362 3365 3392
						3007 - Garantia dos direitos da população idosa	Implantação de Residências Inclusivas Construção e Instalação de Unidades de Referência à Saúde do Idoso (URSI) Implantação de equipamentos de proteção e convivência da pessoa idosa	3368 3398 1430
						3010 - Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação	Construção, reforma e ampliação de equipamentos educacionais Construção de Escolas Municipais de Educação Infantil - EMEI Construção de Centros de Educação Infantil - CEI Construção, reforma e ampliação de Centros Educacionais Unificados - CEU	3358 3359 3360 3361
						3011 - Modernização e descentralização da gestão e prestação de serviços	Implantação de polos da Universidade Aberta do Brasil Implantação das Centrais de Atendimento ao Cidadão	3350
Art. 19, Inciso I	melhoria das condições urbanísticas e ambientais dos bairros existentes com oferta adequada de serviços, equipamentos e infraestruturas			X		3013 - Prevenção e Proteção às Vítimas da Violência	Construção, Ampliação e Reforma de Equipamentos das Subprefeituras Implantação de equipamentos e serviços para atendimento a crianças e adolescentes	1174 9301
						3017 - Promoção de atividades esportivas, recreativas e de lazer	Construção, reforma e ampliação dos equipamentos das políticas para mulheres	1050
						3018 - Promoção de uma cultura de cidadania e valorização da diversidade	Implantação da Casa Abrigo e da Casa de Passagem Construção de Centros de Iniciação Esportiva Construção, Ampliação e Modernização de Centros Olímpicos Reforma de Equipamentos Esportivos	3412 3373 3374 3511
						3020 - Proteção dos recursos naturais da cidade	Reestruturação dos Centros de Cidadania da Mulher Ações permanentes de combate à homofobia (Implantação de Centro de Referência e Combate à Homofobia)	4329 4319
						3023 - Superação da extrema pobreza	Implantação de Parques e Unidades de Conservação Reforma e Adequação de Parques e Unidades de Conservação Municipais Projetos de abastecimento e segurança alimentar e nutricional (CRSAN) Construção, Reforma e Adaptação de Equipamentos da Assistência Social Implantação de Centros de Referência da Assistência Social - CRAS	7136 3404 1131 5839 3395
							Implantação de Centros de Referência Especializadas de Assistência Social - CREAS	3396
							Implantação de Serviços de Acolhimento Institucional à População em Situação de Rua	5840

MACROÁREA DE CONTENÇÃO E USO SUSTENTÁVEL. Fonte: leis 16.050/14 e 15.949/13. Elaboração: a autora (2016).

ARTIGO PDE	OBJETIVOS - PLANO DIRETOR	OUTRAS ESFERAS			REGULAÇÃO	FALTA FORMULAÇÃO	AÇÃO DIRETA	PROGRAMA - PPA	AÇÃO - PPA	Nº AÇÃO
art. 20, Inciso I	contenção da urbanização do território		X							
art. 20, Inciso II	proteção da paisagem rural considerando seu valor ambiental, histórico e cultural		X		X					
art. 20, Inciso III	promoção do desenvolvimento da zona rural com sustentabilidade ambiental, econômica e social, e estímulo à agricultura orgânica				X					
art. 20, Inciso IV	conservação e recuperação dos fragmentos florestais, corredores ecológicos e das áreas de preservação permanente		X		X	X	3020 - Proteção dos recursos naturais da cidade	Implantação de Parques e Unidades de Conservação Reforma e Adequação de Parques e Unidades de Conservação Municipais	7136 3404	
art. 20, Inciso V	manutenção da permeabilidade do solo e controle dos processos erosivos		X							
art. 20, Inciso VI	compatibilização dos usos com as condicionantes geológico-geotécnicas e de relevo dos terrenos, com a legislação de proteção e recuperação aos mananciais e com a legislação referente à Mata Atlântica	X			X					
art. 20, Inciso VII	gestão integrada das unidades de conservação estaduais e municipais e terras indígenas	X								
art. 20, Inciso VIII	garantia de proteção às terras indígenas, delimitadas e em processo de homologação, de forma a cobrir a ocupação dessas áreas até que sua situação seja definida pelo Ministério da Justiça				X					
art. 20, Inciso IX	garantia de saneamento ambiental com uso de tecnologias adequadas a cada situação	X								
art. 20, Inciso X	garantia de trafegabilidade das estradas rurais, conservando a permeabilidade do solo e minimizando os impactos sobre os recursos hídricos e a biodiversidade				X	X	3009 - Melhoria da mobilidade urbana universal	Intervenções no sistema viário	5100	
art. 20, Inciso XI	manutenção e recuperação dos serviços ambientais prestados pelos sistemas ambientais existentes, em especial aqueles relacionados com a produção da água, conservação da biodiversidade, regulação climática e proteção ao solo				X					
art. 20, Inciso XII	manutenção das áreas de mineração ativa, com controle ambiental, e recuperação ambiental das áreas de mineração paralisadas e desativadas		X		X	X	3020 - Proteção dos recursos naturais da cidade	Recuperação de áreas degradadas e/ou contaminadas	7117	
art. 20, Inciso XIII	incentivo à criação de Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN)		X							
art. 20, Inciso XIV	cumprimento das determinações previstas para as Unidades de Conservação de Proteção Integral, inclusive zona de amortecimento, e de Uso Sustentável existentes e as que vierem a ser criadas, nos termos da legislação federal, estadual e municipal pertinente		X							

MACROÁREA DE PRESERVAÇÃO DOS ECOSISTEMAS NATURAIS. Fonte: leis 16.050/14 e 15.949/13. Elaboração: a autora (2016).

ARTIGO PDE	OBJETIVOS - PLANO DIRETOR	OUTRAS ESFERAS				PROGRAMA - PPA		AÇÃO - PPA		Nº AÇÃO
		REGULAÇÃO	FALTA FORMULAÇÃO	AÇÃO DIRETA						
art. 21, Inciso I	manutenção das condições naturais dos elementos e processos que compõem os sistemas ambientais	X								
art. 21, Inciso II	preservação dos bens e áreas de interesse histórico e cultural	X		X			3001 - Acesso à cultura		Projetos de Preservação e Recuperação do Patrimônio, Histórico, Artístico, Cultural e Arqueológico	5965
art. 21, Inciso III	proteção das espécies vegetais e animais, especialmente as ameaçadas de extinção		X							
art. 21, Inciso IV	respeito às fragilidades geológico-geotécnicas e de relevo dos seus terrenos	X								
art. 21, Inciso V	implementação e gestão das unidades de conservação existentes	X								
art. 21, Inciso VI	criação de novas unidades de conservação de proteção integral	X								
art. 21, Inciso VII	promoção de atividades ligadas à pesquisa, ao ecoturismo e à educação ambiental		X	X			3020 - Proteção dos recursos naturais da cidade		Educação Ambiental	6669
							3015 - Promoção da cidade como centro de eventos e destino turístico de referência		Promoção de Campanhas e Eventos de Interesse do Município	2118

POR DENTRO DA ESFERA PÚBLICA

SUBPREFEITURAS E
SECRETARIAS MUNICIPAIS
DE SÃO PAULO

CAROLINE KROBATH LUZ PERA
E GABRIELA MONTEIRO DO
NASCIMENTO E SILVA

CAROLINE KROBATH LUZ PERA

GABRIELA MONTEIRO DO
NASCIMENTO E SILVA

Caroline Krobath Luz Pera: Graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Especialização pelo Programa de Residência em Planejamento e Gestão Urbana. (FAU-USP/SMDU-PMSP). E-mail: carolinepera@gmail.com. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9204104241934234>

Gabriela Monteiro do Nascimento e Silva: Graduação em Arquitetura e Urbanismo pela UNESP-Campus Bauru; Especialização no Programa de Residência em Planejamento e Gestão Urbana (FAU-USP/SMDU-PMSP). E-mail: gabrielamonteiro.ns@gmail.com. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3951156989534404>

ORIENTADORA
PROF^a. DR^a. CAMILA D'OTTAVIANO

RESUMO

Este trabalho surge da experiência vivenciada durante o Programa Residência em Planejamento e Gestão Urbana, fruto do convênio entre a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), e a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU – USP), que teve seu trabalho prático vinculado à elaboração dos Planos Regionais das Subprefeituras de São Paulo (PRE). Submerso no universo das subprefeituras e das secretarias municipais, notou-se uma demanda por informações atualizadas e sistematizadas a respeito das competências, atribuições e estrutura organizacional destes órgãos da gestão pública municipal. Sabe-se que o conhecimento sobre o funcionamento da esfera pública não é um fundamento totalmente assimilado. Boa parte da população possui dúvidas a respeito das atribuições e do escopo de trabalho de cada secretaria municipal, assim como das subprefeituras. Essa ausência de informações sistematizadas torna-se prejudicial ao exercício pleno da participação e, conseqüentemente, da democracia. A produção conjunta de um panora-

ma sobre as subprefeituras e as secretarias, nasce da necessidade de ambas as estruturas administrativas do Poder Executivo serem entendidas enquanto instâncias articuladas, interligadas e complementares, não concorrentes. Deseja-se superar o olhar segmentado, traçando um panorama dos seus respectivos papéis e fortalecendo a pauta da descentralização administrativa no município de São Paulo.

PALAVRAS CHAVE

DESCENTRALIZAÇÃO, SUBPREFEITURA, SECRETARIA MUNICIPAL, ESTRUTURA ORGANIZACIONAL, PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

— INTRODUÇÃO

Este trabalho surge da experiência vivenciada na Residência em Planejamento e Gestão Urbana, programa desenvolvido sob a forma de convênio entre a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), e a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU – USP). Em seu trabalho prático, a Residência teve como objetivo a participação de arquitetos-residentes no desenvolvimento dos 32 (trinta e dois) Planos Regionais das Subprefeituras (PRE) do município de São Paulo.

Segundo o Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo (PDE), Lei Nº 16.050/14, os Planos Regionais das Subprefeituras (PRE) integram o Sistema Municipal de Planejamento Urbano. Eles têm como premissa o detalhamento do PDE no âmbito de cada Subprefeitura. E devem articular as políticas setoriais, complementar as proposições relacionadas às questões urbanísticas-ambientais e demarcar instrumentos previstos no PDE, conforme descrito em seu Artigo 344. A implementação de diretrizes e ações prioritárias previstas no PDE é

atribuição tanto das secretarias municipais quanto das subprefeituras. Durante o processo de elaboração dos Planos Regionais, entre 2015 e 2016, houve a introdução de um processo de articulação entre secretarias e subprefeituras por meio de Grupos de Trabalho organizados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento (SMDU). Este grupos, formados por técnicos das secretarias, técnicos das subprefeituras e residentes tinham como objetivo discutir a articulação das ações previstas por cada órgão com os demais, de modo a enfrentar os desafios específicos de cada umas das subprefeituras.

Submersos no universo das subprefeituras e das secretarias municipais, notou-se uma demanda por informações atualizadas e sistematizadas a respeito das competências, atribuições e estrutura organizacional destes órgãos da gestão pública municipal. Sabe-se que o conhecimento sobre o funcionamento da esfera pública não é um fundamento totalmente assimilado. Boa parte da população possui dúvidas a respeito das atribuições e do escopo de trabalho de cada secretaria municipal, assim como das subprefeituras. Essa ausência

de informações sistematizadas torna-se prejudicial ao exercício pleno da participação e, conseqüentemente, da democracia.

O foco desse trabalho não é análise do processo de elaboração dos Planos Regionais, nem mesmo de seu conteúdo. Busca-se apresentar o contexto atual do desenho organizacional das secretarias e subprefeituras, pois a compreensão desse panorama faz também parte do processo de repensar a estrutura organizacional do poder executivo municipal, auxiliando na construção de novas perspectivas e arranjos institucionais para o futuro. A produção conjunta do contexto atual das subprefeituras e das secretarias nasce da necessidade de ambas as estruturas administrativas do Poder Executivo serem entendidas enquanto instâncias articuladas, interligadas e complementares, não concorrentes. Deseja-se superar, portanto, o olhar segmentado e hierárquico, traçando um panorama dos seus respectivos papéis e fortalecendo a pauta da descentralização no município de São Paulo.

Nos municípios brasileiros, o Poder Executivo Municipal é exercido pelo prefeito, auxiliado diretamente pelos secretários municipais e, no caso do município de São Paulo, pelos subprefeitos. Tanto os secretários, quanto os subprefeitos não são escolhidos por voto direto da população, mas por livre nomeação do prefeito, em conformidade com o Artigo 76 da Lei Orgânica do Município de São Paulo (1990). Porém, tradicionalmente, a escolha dos subprefeitos tem sido feita por indicação de vereadores pertencentes aos partidos que compõem a base aliada do prefeito. Com isso, o Poder Legislativo, que deveria ter como função elaborar leis sobre os assuntos definidos como de sua competência, aprimorar projetos do governo e fiscalizar os atos do Executivo, acaba inserido numa dinâmica de coalizão política que prejudica a descentralização. Além disso, a criação das subprefeituras, paradoxalmente, exponenciou a disputa dos vereadores por influência local uma vez que mais verbas e cargos passaram a estar em disputa.

Na tentativa de evitar que esse cargo seja assumido por quem desconheça o funcionamento da máquina pública

ou apenas por indicações políticas sob o mérito de relações pessoais, assim como ocorreu durante o governo Kassab (2005-2012), em que coronéis da polícia militar assumiram os cargos de subprefeito, na gestão Haddad (2013-2016), segundo ROLNIK (2016), inicialmente buscou-se indicar funcionários de carreira da prefeitura para o cargo de subprefeito, em uma combinação complexa com chefes de gabinete indicados por vereadores. Inclusive, ainda nesta gestão, cogitou-se a realização de eleições diretas para o cargo de Subprefeito. Entretanto, como os prós e os contras a respeito dessa nova forma de eleição não foram suficientemente debatidos pela sociedade, sendo que existem muitas dúvidas a respeito de sua efetividade, essa tentativa permaneceu no plano das ideias para melhor amadurecimento.

A origem dos cargos de subprefeito em São Paulo, da forma como conhecemos hoje, está associada à criação das subprefeituras municipais em 2002. As subprefeituras são órgãos de instância regional da administração direta municipal com caráter intersetorial, territorial e dotação orçamentária própria, com autonomia, conforme previsto na legislação municipal, para a realização de despesas operacionais, administrativas e de investimento, com participação na elaboração da proposta orçamentária da Prefeitura. Ou seja, na esfera local, a gestão, com participação popular, caberia às subprefeituras.

Os limites territoriais de cada uma das subprefeituras foram instituídos pela Lei nº 13.399, de agosto de 2002, que estabeleceu a formação de 31 (trinta e uma) subprefeituras. Atualmente o município de São Paulo conta com 32 (trinta e duas), devido à implantação, por meio da Lei nº 15.764 de 27 de maio de 2013, da subprefeitura de Sapopemba.

Em seu Art. 4º, a lei de 2002 acima citada define que as subprefeituras deveriam ser instaladas em áreas administrativas de limites territoriais estabelecidos em função de parâmetros e indicadores socioeconômicos. Segundo Bernardini e Montandon (2010), pautou-se como critério, para concepção territorial das subprefeituras, um estudo considerando que cada unidade não deveria ter

mais de 500 mil habitantes. Além disso, adotou-se outros critérios, tais como: “instalação de subprefeituras em áreas de exclusão social; identidade político-cultural da região; respeito aos limites dos distritos; atenção para as áreas de preservação ambiental e de mananciais; proximidade geográfica e existência de barreiras físicas; existência de polo comerciais e de serviços.” (pg. 82).

Os limites político-administrativos das Subprefeituras se baseiam também na divisão de distritos, delimitados, por sua vez, com base nas divisões de bairro¹ e em limites físicos facilmente reconhecíveis na paisagem urbana, como vias estruturantes, rios, etc. Apesar de todos os esforços para construção de limites político-administrativos claros para as Subprefeituras, elas configuram, algumas vezes, porções territoriais com problemáticas que não se esgotam dentro dos limites pré-estabelecidos.

O município de São Paulo conta atualmente com 96 distritos. Esta distribuição data de 1991, momento em que a cidade era dividida em quarenta e oito (48) subdistritos, estabelecidos por meio da legislação estadual nº 8.092/1964, que dispunha sobre o quadro territorial, administrativo e judiciário do Estado de São Paulo. Além dos subdistritos, havia sete (7) distritos, localizados na vilas²: Ermelino Matarazzo, Guaianazes, Itaquera, Jaraguá, Parelheiros, Perus e São Miguel Paulista.

Foi a partir da Constituição Federal de 1988, em seu Art. 30, que se estabeleceu como competência dos Municípios criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual. Até então, os municípios não eram entes federativos, portanto, não tinham o direito de propor sua divisão interna, atributos que eram dos Estados. Durante a gestão Erundina (1989-1992), começou-se a discutir uma nova estrutura territorial regional para o município, inclusive com a participação de múltiplos saberes, como: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Sabesp, Eletropaulo, Correios, Secretarias Municipais e Estaduais, representantes comunitários, dirigentes de serviços públicos, entre outros, como aponta Sposati (2012)³, secretária de Administrações Regionais durante a gestão Erundina.

Em 1991, a nova divisão municipal foi redefinida pela lei nº 10.932. No ano seguinte, a Lei nº 11.220/1992 instituiu a divisão geográfica atual dos distritos, revogando a lei anterior. Quanto aos critérios utilizados para delimitar os distritos, segundo Sposati (2012), na ocasião houveram tanto discussões na tentativa de resgatar limites que juntassem bairros com nível de coesão entre si, quanto o estudo dos assentamentos que foram constituídos pela população. A diferença entre a divisão dos distritos e dos bairros é que, na divisão territorial do país, o distrito é uma unidade territorial que pode até mesmo se desmembrar e formar uma outra cidade, ao pedir emancipação. O distrito é, depois da cidade, a divisão territorial com maior poder. Já os bairros, quando não existente lei de abairramento, são atribuições baseadas em critérios subjetivos e afetivos da população, por exemplo, de acordo com o nome de loteamento, ou de outros marcos referenciais na paisagem, como estações de trem ou de metrô.

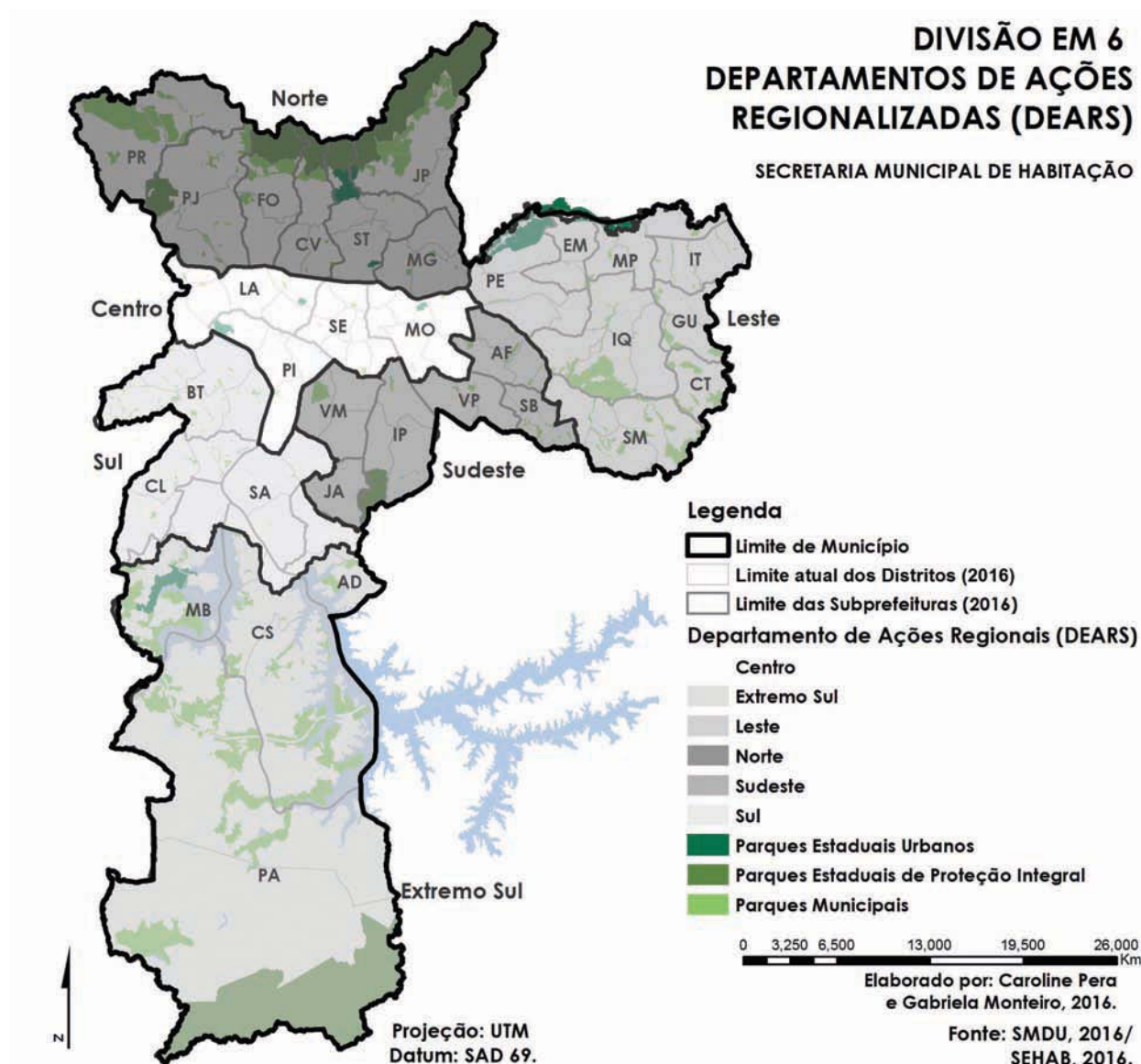
Os distritos, por serem tão amplamente difundidos, são utilizados enquanto unidade básica de gestão e planejamento por vários órgãos públicos, seguindo a diretriz prevista na Lei Orgânica do município, em seu Art. 157, que menciona que os distritos devem ser adotados como base para a organização da prestação dos diferentes serviços públicos. Além disso, desde a definição legal dos distritos, o IBGE passou a ter a condição de ter dados tabulados por unidade municipal mínima de planejamento delimitada. Para isso, os limites dos setores censitários, unidade básica de coleta de dados do IBGE, passaram a dialogar com o limite dos distritos, tornando-se melhores as possibilidades de sua utilização para planejamento e gestão territorial.

Temos em São Paulo diversas unidades de gestão e planejamento. Cada secretaria municipal possui, por exemplo, sua própria divisão. Contudo, frisa-se que há uma diferença significativa na forma como cada secretaria estrutura suas unidades.

A Secretaria de Habitação (SEHAB) estrutura seu território através de seis (6) unidades de planejamento e gestão, as DEARS, Departamentos de Ações regionalizadas, que se dividem em: Centro, Extremo Sul, Leste, Norte, Sudeste e Sul. Cada uma dessas unidades regionais dialoga com o limite

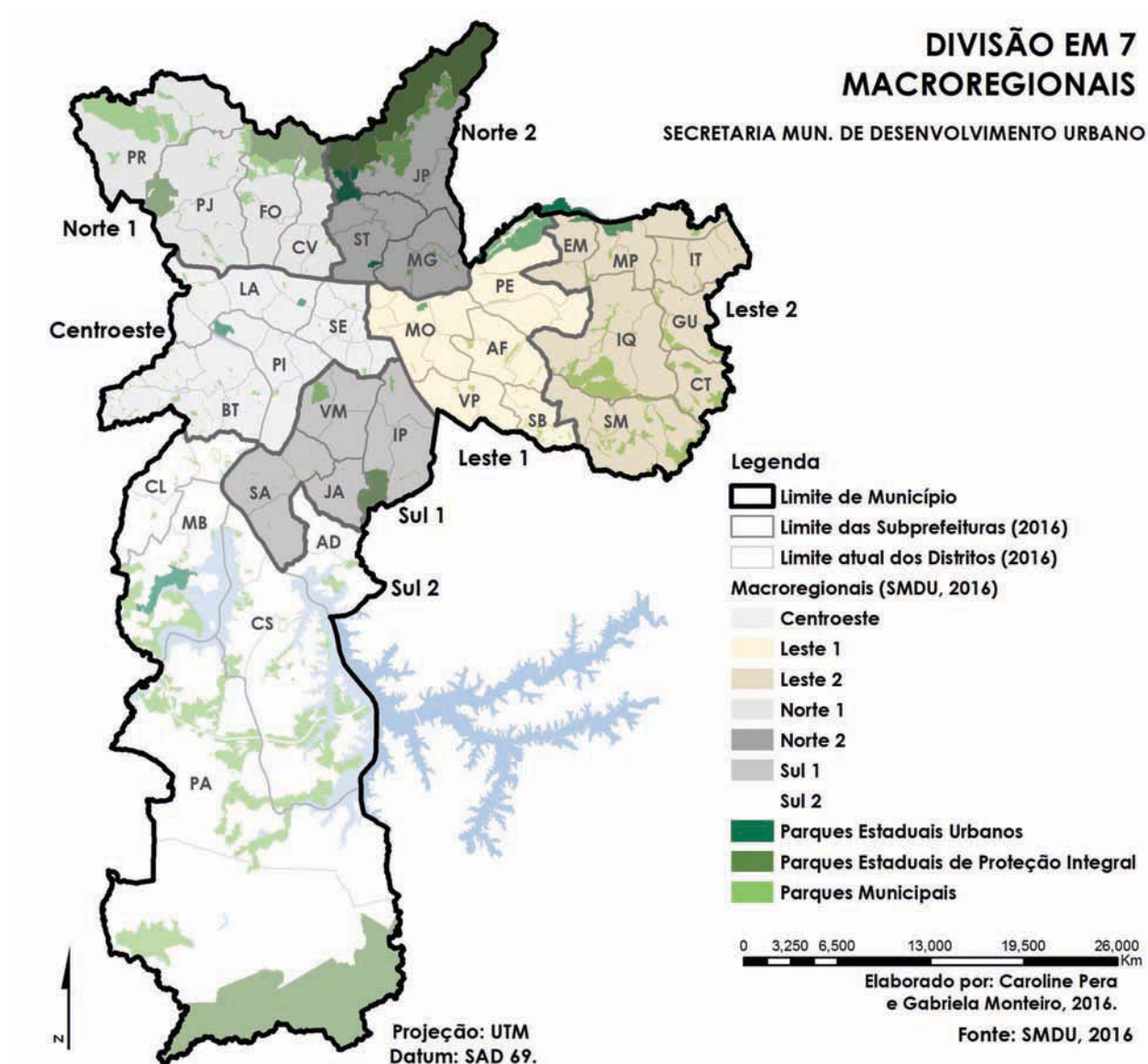
das Subprefeituras e, por consequência, com os distritos.

Mapa 1: Divisão da Secretaria Municipal da Habitação (SEHAB).
Elaborado por: Caroline Pera. Fonte: SMDU, 2016; SEHAB, 2016.



A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) possui sete (7) unidades de planejamento, chamadas de Macroregionais: Centro-Oeste; Leste 1; Leste 2; Norte 1; Norte 2; Sul 1 e Sul 2, que igualmente seguem os limites de subprefeitura e distritos.

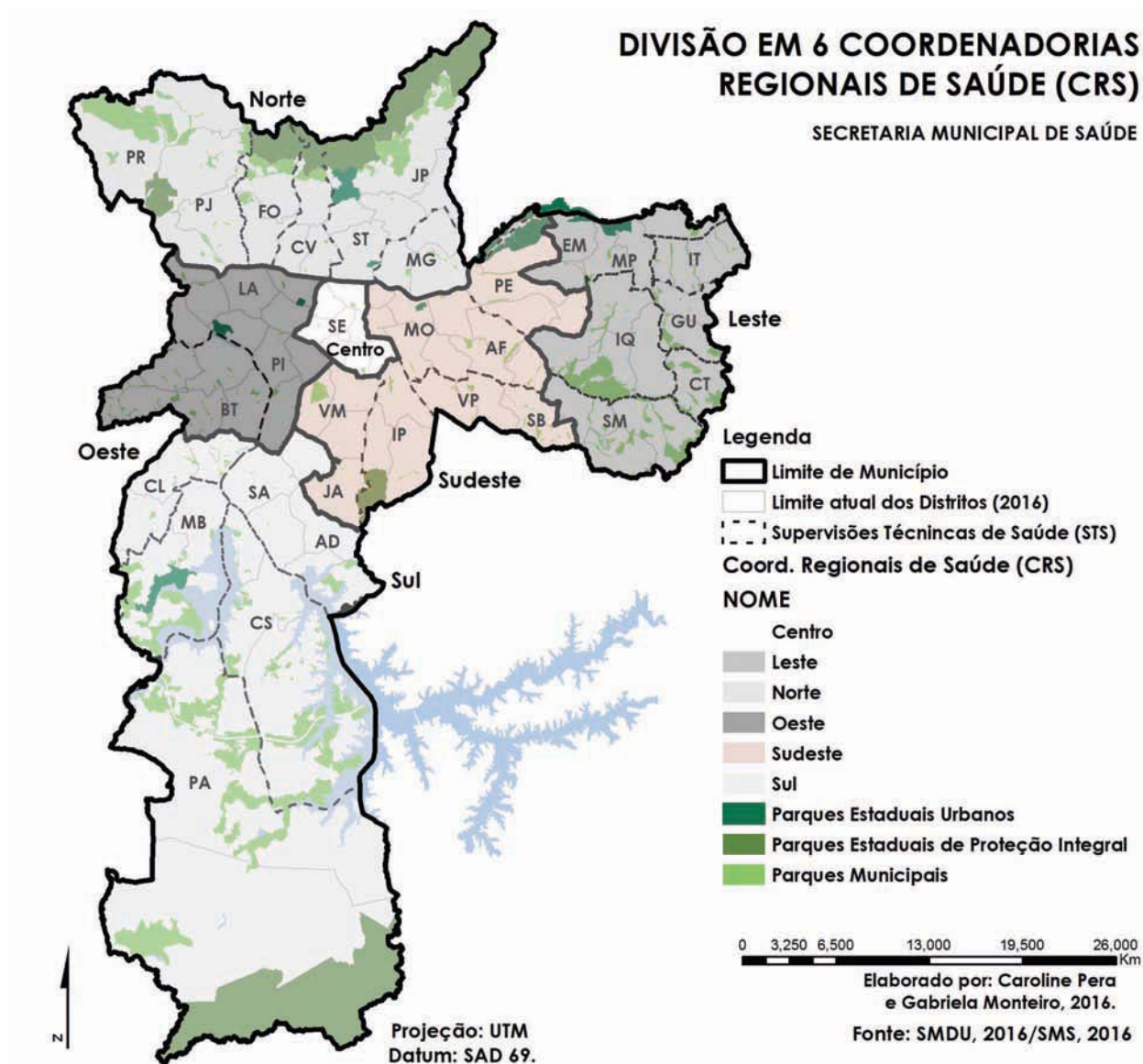
Mapa 2: Divisão da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). Elaborado por: Caroline Pera e Gabriela Monteiro. Fonte: SMDU, 2016.



Também parte dos limites de subprefeitura e distritos as unidades de planejamento e gestão da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), que estrutura-se em seis (6) unidades regionais, as Coordenadorias Regionais de Saúde (CRS): Centro, Leste, Norte, Oeste, Sudeste e Sul- orga-

nizadas em uma subdivisão de vinte e cinco (25) Supervisões Técnicas de Saúde (STS).

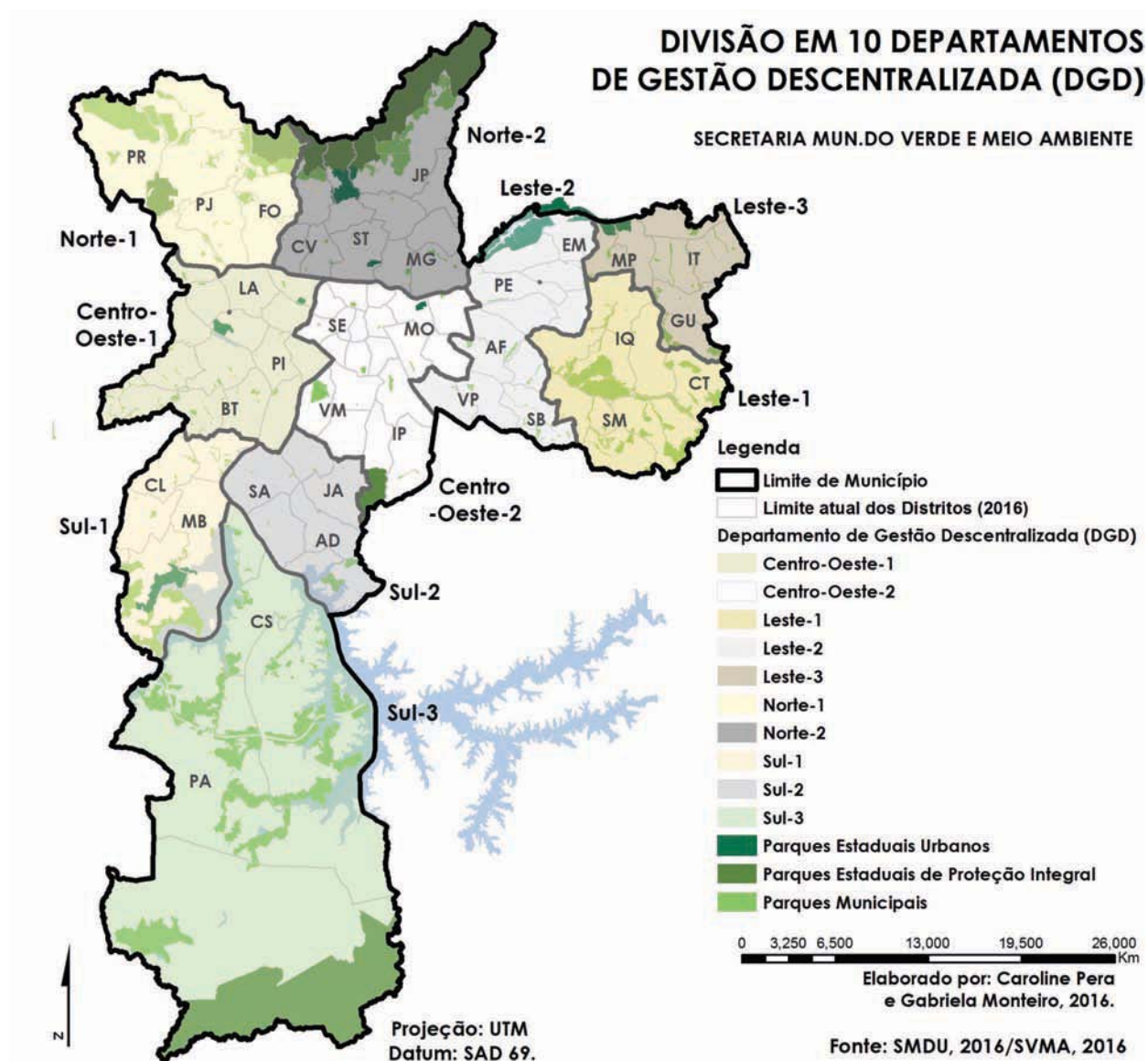
Mapa 3: Divisão da Secretaria Municipal de Saúde (SMS). Elaborado por: Caroline Pera e Gabriela Monteiro. Fonte: SMDU, 2016; SMS, 2016.



Segue a mesma lógica a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (SVMA), com dez (10) Núcleos de Gestão Descentralizados do Verde e Meio Ambiente (NDG)- organizados a partir da Divisão Técnica do Núcleo de Gestão Descentralizada e do Departamento de

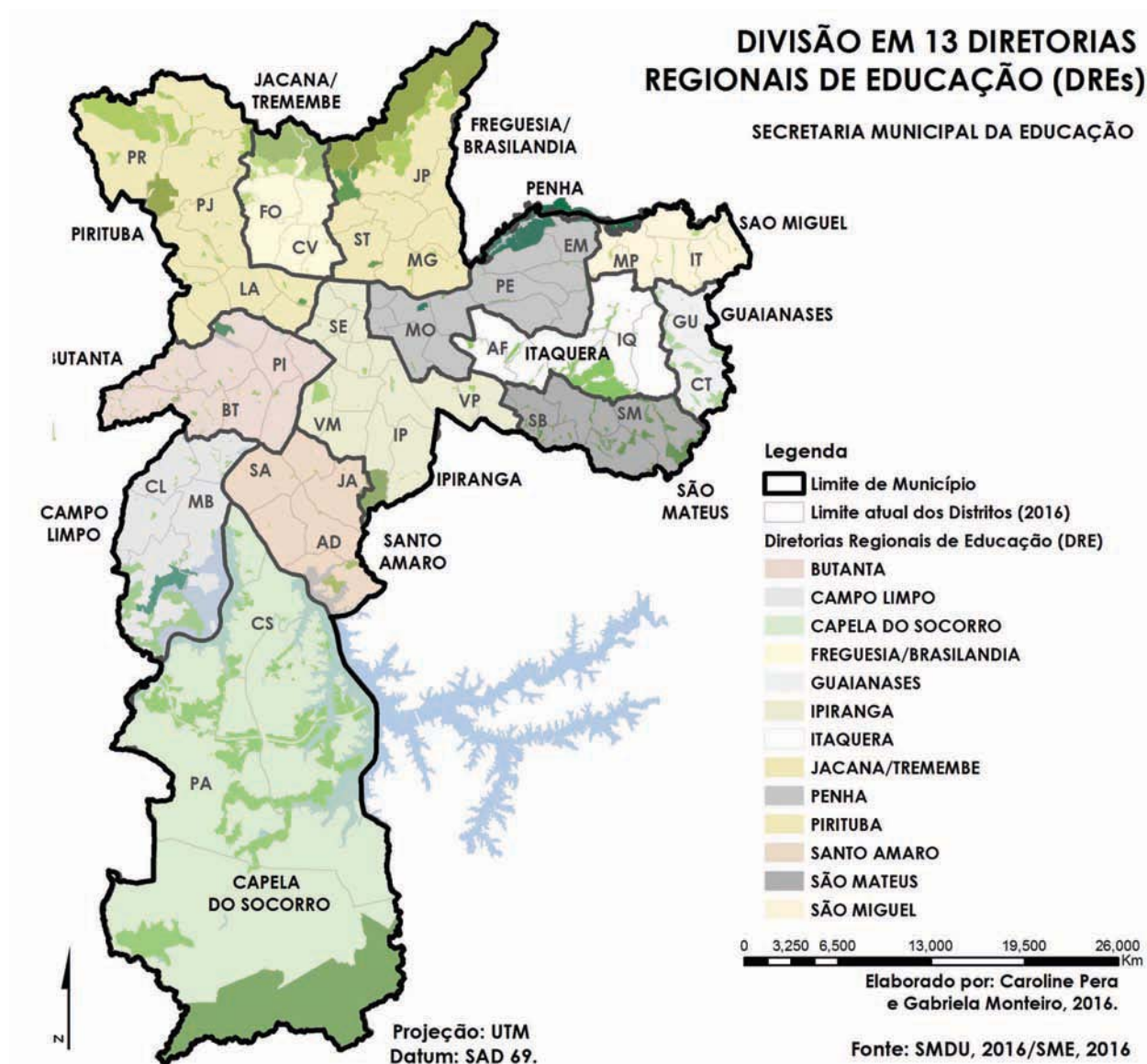
Gestão Descentralizada (DGD).

Mapa 4: Divisão da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (SVMA). Elaborado por: Caroline Pera. Fonte: SMDU, 2016; SVMA, 2016



A Secretaria Municipal de Educação (SME) possui treze (13) Diretorias Regionais de Educação (DER): Butantã; Campo Limpo; Capelo do Socorro; Freguesia/Brasilândia; Guaianases; Ipiranga; Itaquera; Jaçanã/Tremembé; Penha; Pirituba; Santo Amaro; São Mateus e São Miguel.

Mapa 5: Divisão da Secretaria Municipal da Educação (SME).
Elaborado por: Caroline Pera. Fonte: SMDU, 2016; SME, 2016



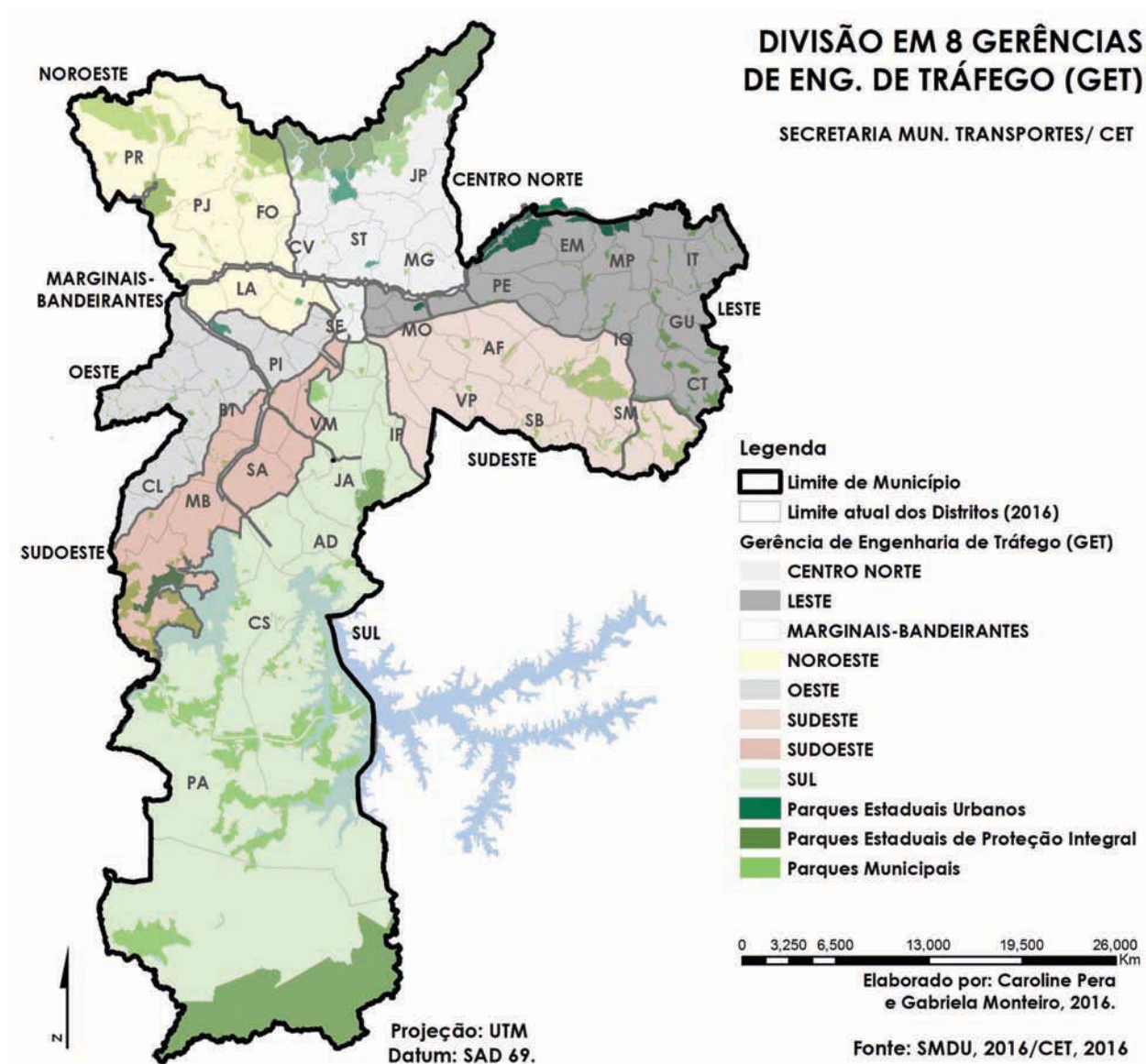
A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) segue a lógica das trinta e duas (32) subprefeituras, havendo no território de cada administração regional uma Supervisões de Assistência Social (SAS).

Mapa 6: Divisão da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS). Elaborado por: Caroline Pera e Gabriela Monteiro. Fonte: SMDU, 2016; SMADS, 2016.



Enquanto a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), por meio das suas oito (8) Gerências de Engenharia de Tráfego (GET), é a única que não segue o desenho das subprefeituras e dos distritos para organizar suas unidades básicas de gestão.

Mapa 7: Divisão da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET).
Elaborado por: Caroline Pera. Fonte: SMDU, 2016; SMADS, 2016.



A FORMAÇÃO DAS SECRETARIAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Assim como as Subprefeituras, a criação das Secretarias Municipais também está vinculada no âmbito da aspiração à descentralização administrativa. Entretanto, para a compreensão deste assunto, primeiramente torna-se necessário entender as dinâmicas da capital paulistana no início do Século XX, quando surgiram as primeiras Secretarias.

A partir da década de 1930, o município de São Paulo passou por um período de crescimento urbano e populacional acelerado resultante, por um lado, de consequências do ciclo econômico cafeeiro e, por outro lado, à recente (e crescente) industrialização, tornando-se o destino de mão-de-obra migrante e imigrante provenientes de diversas regiões do Brasil e de outros países. A economia brasileira, por uma série de acontecimentos, passou a ser uma economia “regionalmente localizada”

sob o comando da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), onde foi configurada uma rede urbana mais densa (ROLNIK e KLINK, 2011).

Desta forma, a organização do Poder Público Municipal começou a se revelar inadequada para o atendimento das necessidades e problemas que vinham se afluindo na cidade devido a este crescimento exacerbado. Segundo SCARFONI FILHO, os prefeitos que governaram o Município entre 1889 e 1929 atuaram de forma isolada e centralizadora, tratando a cidade como um todo homogêneo.

Em 1936, o então Prefeito Fábio Prado realiza uma reforma na estrutura da Administração Municipal que até então era composta por diretorias dependentes do Gabinete do Prefeito. A reforma propôs a criação de seis de-

partamentos autônomos: Expediente, Jurídico, Fazenda, Obras, Cultura e Higiene⁴.

Somente em 1945, o Decreto-Lei 333, propôs uma reorganização administrativa no Município de São Paulo sugerindo uma descentralização por meio da criação de Secretarias sob a justificativa de que o rápido crescimento da metrópole tornava ainda mais complicado seus problemas e interesses econômicos e sociais. A criação das Secretarias permitiria melhor especialização das funções e liberaria a Prefeitura para programas administrativos mais complexos e para a função coordenadora e diretiva, de modo a atender as necessidades sociais e urbanísticas da cidade de forma mais equilibrada e sem risco de prevalência de umas sobre as outras especialidades funcionais. Este Decreto-Lei, assinado pelo então Prefeito Abrahão Ribeiro, reorganizou os seis departamentos em quatro Secretarias, agrupando os serviços correlacionados: de Negócios Internos e Jurídicos, de Cultura e Higiene, das Finanças e de Obras e Serviços, cada qual dirigida por um Secretário indicado pelo Prefeito. Também foi criado o Departamento de Urbanismo para planejamento da cidade.

Em 1956, ocorre a criação de novas Secretarias pelo Prefeito Toledo Piza: Secretaria de Educação e Cultura desmembrada da Secretaria de Higiene e Saúde. Faz ainda uma tentativa fracassada de descentralização administrativa por meio de proposta da transformação dos Distritos de Obras em Agências Municipais. Já na gestão Prestes Maia (1961-1965) foram criadas as Secretarias do Abastecimento e do Bem Estar Social.

Desde então houve mudanças estruturais internas (de cargos, coordenadorias, departamentos) e criação de novas Secretarias, como a de Transportes em 1967, a separação entre as secretarias de Cultura e Educação em 1975, a criação da Secretaria do Verde e Meio Ambiente em 1983, entre outras. Entretanto, apesar das intenções do Decreto-Lei 333 caminharem para o processo de descentralização, o caráter do Poder Executivo Municipal continuou centralizado no Gabinete do Prefeito, só havendo descentralização de atividades setoriais sob o escopo das secretarias. Já havia falta de clareza

e distanciamento por parte da população perante a responsabilidade pública das secretarias e prefeitura.

Durante a gestão da ex-prefeita Luiza Erundina, no início dos anos 1990, após o estabelecimento da Lei Orgânica Municipal, iniciou-se uma nova Reforma Administrativa que surgiu, entre outros aspectos, da necessidade de proporcionar uma resposta mais rápida e efetiva aos problemas de uma cidade do porte de São Paulo. O modelo era, até então, conforme dito, centralizador e composto de uma organização labiríntica que afastava o cidadão da Máquina Pública.

O novo modelo propôs que a reorganização da estrutura pública de São Paulo fosse dividida de maneira democrática e descentralizada em duas instâncias: uma mais central, que continuaria com as Secretarias, e outra regional, as Subprefeituras. O uso dos termos 'central' e 'regional' neste contexto, seria para designar a localização física, sendo que as duas instâncias não teriam (e não tem) relação de hierarquia uma com a outra. Ao contrário, são complementares e agem de forma integrada e possibilitariam uma aproximação maior do cidadão. Neste momento, também houve uma tentativa de redução do número de Secretarias para cinco (5) a fim de otimizar o orçamento municipal: Governo Municipal, Desenvolvimento Social, Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, Administração e Assuntos Jurídicos (MARTINS, 1997).

No contexto mais atual, em 27 de Maio de 2013, sob a atual Gestão de Fernando Haddad, foi promulgada a Lei Municipal 15.764 que dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional de algumas Secretarias aqui citadas: Secretarias Municipais de Promoção da Igualdade Racial – SMPIR, Secretaria Municipal de Relações Governamentais – SMRG, Secretaria Municipal de Licenciamento – SEL, Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres – SMPM e Controladoria Geral do Município – CGM. Algumas delas, resultado de engajamento de Movimentos Sociais de Minorias. Essa Lei também reorganizou a estrutura interna das seguintes Secretarias: Secretaria Municipal de Serviços – SES, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU,

Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas – SMRIF e Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC. Sendo assim, a atual gestão conta com 27 (vinte e sete) Secretarias Municipais, conforme apresentado na Figura 1.

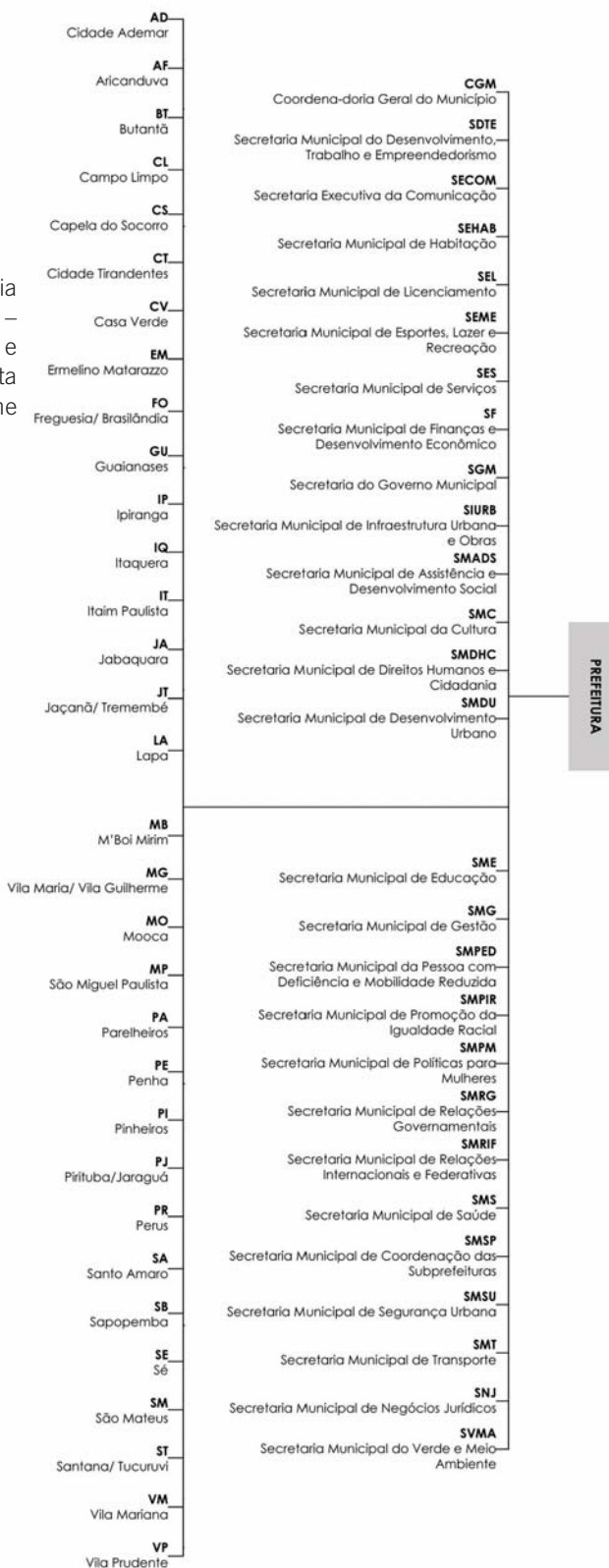


Figura 1: Estrutura do Poder Público Municipal durante a Gestão Haddad (2013-2016). Elaborado por: Caroline Pera e Gabriela Monteiro, 2016.

FORMAÇÃO DAS ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS E DAS SUBPREFEITURAS

NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Como vimos anteriormente, a história da estrutura organizacional institucional do Poder Executivo em São Paulo sempre foi marcada pela tendência à centralização e setorialização das atividades e dos serviços. Com isso, conforme Martins (2016), “a incorporação de uma “cultura” de descentralização nessa estrutura ocorre de forma muito lenta, no interior de um processo não gradual, descontínuo, que tende a privilegiar práticas setoriais”. (Pg. 2).

O nível de autonomia das administrações regionais, assim como das subprefeituras, variou muito a cada gestão, conforme a orientação política de cada um dos governos municipais que se sucederam. O mesmo ocorreu para suas atribuições, estrutura organizacional e número de unidades.

A criação das administrações regionais ocorre em 1965, na gestão de Faria Lima, sendo regulamentadas em 1966, pela Lei nº 6.882, que dispõe sobre a reorganização parcial da estrutura administrativa, conforme destaca SCARFONI FILHO (1981). No entanto, de acordo com Martins (2016), o que se verificou nesta época foi um processo de desconcentração administrativa e não de descentralização das atribuições das secretarias. Cabia às secretarias o exercício das atividades de planejamento e formulação das políticas municipais, enquanto as administrações regionais apenas executavam obras de zeladoria, como tapar buracos, limpar bueiros, cuidar da varrição pública, etc. Quanto à estrutura territorial, eram sete as administrações regionais: Sé, Vila Mariana, Pinheiros, Lapa, Santana, Penha e Mooca⁵. E mais a Subprefeitura de Santo Amaro, município anexado a São Paulo.

De acordo com SPOSATTI (2012), em 1966, sobe para onze o número de administrações regionais, com a inclusão da Freguesia do Ó, Ipiranga, Itaquera e Pirituba-Perus. Em 1972 passa para dezesseis, com acréscimo das regionais do Butantã, Campo Limpo, São Miguel–Ermelino Matarazzo, Vila Prudente e a Santo Amaro.

Em 1973, por meio do Decreto nº 7.858, há uma reorganização da estrutura das Administrações Regionais. Elas têm sua estrutura ampliada, novas atribuições e apoio de uma assessoria técnica, um grupo de planejamento local e um Supervisor de Uso e Ocupação do Solo (SCARFONI FILHO, 1981). No ano de 1977, gestão de Olavo Setúbal, as administrações regionais passaram a constituir uma unidade orçamentária⁶. Quanto a sua estruturação territorial, de acordo com SPOSATTI (2012), tornam-se dezessete as administrações regionais, com a inclusão de Vila Maria-Vila Guilherme.

De 1983 até 1985, na gestão de Mário Covas, segundo Martins (2016), as administrações regionais receberam reforços nos quadros operacionais e na produção de bases de dados, com a elaboração de planos locais. O número de administrações regionais aumenta para dezoito (18), com a inclusão de Capela do Socorro-Parelheiros⁷.

Na gestão Jânio Quadros (1986-1988), parte dos serviços e atribuições das administrações regionais foi entregue a empresas contratadas. Para este período, Martins (2016) aponta um movimento de recentralização e, ao mesmo tempo, de ampliação no número de administrações regionais, que coincidentemente, ou não, passaram a ser trinta e três (33), o mesmo número de cadeiras existentes na câmara de vereadores, sendo válido ressaltar que essas administrações regionais foram adotadas como unidades de planejamento a partir de divisões territoriais as quais não seguiam nenhum critério técnico, funcional, geográfico ou censitário, tornando o processo de planejamento praticamente impossível de se realizar por meio de qualquer lógica territorial.

As novas administrações regionais criadas entre 1986 e 1987, segundo Sposati (2012), foram: Casa Verde, Guaianazes, Itaim Paulista, Jabaquara, São Mateus, Sapopemba, Tucuruvi, Vale do Aricanduva, Capão Redondo, Tatuapé e Campo Grande. Separou-se: a Vila Guilherme de Vila Maria;

Perus de Pirituba; São Miguel Paulista de Ermelino Matarazzo e Capela do Socorro de Parelheiros.

No governo que vai de 1989 até 1992, da prefeita Luíza Erundina, o tema da descentralização tornou-se prioridade. Embora informalmente, em 1989, foram criados os Núcleos Regionais de Planejamento⁸ vinculados a cada uma das administrações regionais, e posteriormente os Governos Locais⁹. Seguindo o processo de descentralização, em 1990, as subprefeituras foram legalmente estabelecidas pela Lei Orgânica Municipal, em seu Art. 77. No ano seguinte é encaminhado à Câmara o Projeto de Lei para reorganização administrativa e criação de fato de treze (13) subprefeituras, porém, o projeto não foi aprovado pelo Legislativo por falta de interesse político. Nessa gestão a estruturação territorial contava com vinte (20) administrações regionais¹⁰.

Segundo Martins (2016), os Núcleos Regionais demonstravam avanços e dificuldades. Com relação aos avanços, entre outras, duas questões essenciais: superar os feudos políticos e a visão setorial das secretarias, e o envolvimento da população num processo de acesso à informação, discussão e decisão sobre o município.

Nas gestões que vão de 1993 até 2000, respectivamente de Maluf (1993-1996) e Pitta (1997-2000), os Núcleos Regionais de Planejamento foram extintos. Nesse período, às administrações regionais foi reservado “meramente o papel de zona de acomodação para composição da base de sustentação política” (MARTINS, 2016). Novamente há um processo de centralização administrativa. A maior parte dos procedimentos e decisões foi levada para a secretaria de governo e o gabinete do prefeito. Durante a gestão Maluf eram vinte e seis as Administrações Regionais e vinte e oito na gestão Pitta.

Na gestão que vai de 2001 até 2004, a então prefeita Marta Suplicy conseguiu aprovação na Câmara do Projeto de Lei de criação das subprefeituras e da Secretaria de Implementação das Subprefeituras (SIS), transformada, em 2002, na Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSM), atual Secretaria de Coordenação das Subprefeituras. Esse quadro se mantém desde então, porém, com diversas alterações em suas atribuições e competências. Em tese, as subprefeituras

foram concebidas para ter autonomia técnico-administrativa, com a necessária infraestrutura e orçamento para responder pela administração municipal em cada região.

Segundo GRIN (2015), as subprefeituras foram criadas com a premissa de ser uma ação política mais próxima dos cidadãos. Desta forma, as políticas públicas locais deveriam ser executadas de forma integrada, pautando-se por demandas locais e não mais por ações centralizadas e setoriais. Quanto à estrutura escolhida para a definição do número de subprefeituras, pautou-se em limitar uma população máxima de 500 mil habitantes para cada unidade regional, ampliando o número total de subprefeituras, o que possibilitaria uma maior divisão do orçamento entre os territórios municipais.

De 2003 a 2004, prevaleceram duas lógicas no desenho institucional das subprefeituras: a realização de serviços de zeladoria urbana e a oferta de serviços de saúde, educação e assistência social, estes que já ocorriam de forma descentralizada. Portanto, estas duas ações foram insuficientes para garantir a real descentralização de gestão inicialmente pretendida. Vale destacar que parte deste desenho institucional modificou-se a partir de então. Um panorama atualizado da estrutura das subprefeituras será detalhado no próximo item deste artigo.

Segundo GRIN (2015), coube às Subprefeituras no momento de sua criação a gestão dos equipamentos de esportes, de educação, de saúde e de cultura (nessas quatro áreas também se transferiram bens patrimoniais, serviços e pessoal), desconcentração do programa de silêncio urbano (PSIU), administração e fiscalização dos mercados municipais oriundos da secretaria de abastecimento e transferência dos centros educacionais unificados (CEUS). Em um ano as subprefeituras assumiram 72,8% do total de servidores municipais.

“Desse montante, 69,6% provinha da secretaria de educação (basicamente professores, funcionários e supervisores escolares). Da secretaria da saúde vieram 10,9% de servidores que atuavam, sobretudo, nas unidades de saúde já desconcentradas. A secretaria municipal das subprefeituras transferiu 7,6% do total de

servidores que já trabalhavam nos territórios, pois eram lotados na antiga secretaria das administrações regionais. A secretaria municipal de esportes e de cultura, respectivamente, cederam 1,2% e 0,9% de servidores que atuavam em equipamentos já desconcentrados. Essas cinco áreas responderam por 90% do total de servidores cedidos às regiões. Na gestão de pessoas não houve descentralização, mas transferência formal da responsabilidade administrativa das secretarias às subprefeituras, sobretudo de atividades que já eram desconcentradas”. (GRIN, 2015).

Outro marco importante, ocorrido em 2004, foi a aprovação na Câmara Municipal de São Paulo da Lei nº 13.881, que estabeleceu o Conselho de Representantes nas Subprefeituras. Contudo, toda população foi surpreendida por uma ação direta de inconstitucionalidade promovida pelo então Procurador-geral de Justiça de São Paulo, que suspendeu a eleição e consequentemente os Conselhos de Representantes.

Nas gestões de 2005 até 2012, respectivamente de Serra (2005-2006) e Kassab (2007-2012), o processo de expansão da descentralização é gradualmente interrompido. A descentralização efetivou-se mais nas funções administrativas de zeladoria do que nas de planejamento. Mantiveram-se as subprefeituras, mas o orçamento de cada uma diminuiu expressivamente. Sem contar que parte das funções e atribuições voltou para a esfera das secretarias municipais.

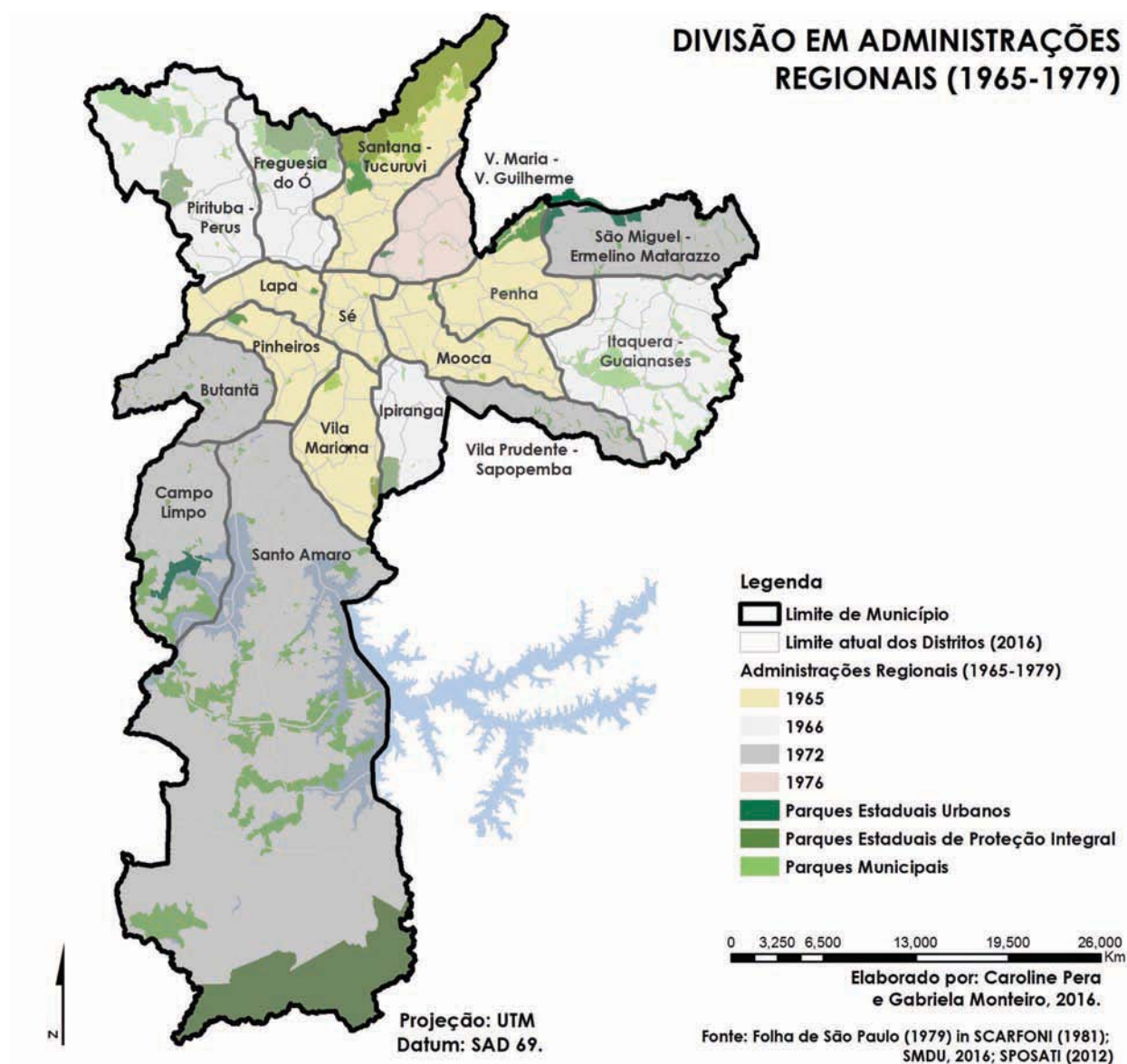
Pela lei de sua criação, as subprefeituras dividem-se em sete (7) coordenadorias. Porém, a partir das gestões Serra e Kassab, as Coordenadorias de Saúde, Educação e de Assistência Social deixaram de existir na estrutura das subprefeituras. Houve a volta das atribuições exercidas por estas coordenadorias para suas respectivas secretarias. Além disso, as subprefeituras deixaram de gerir equipamentos, como: de educação, de saúde, de cultura e os centros educacionais unificados (CEUS). Manteve-se o programa de silêncio urbano (PSIU), a administração e fiscalização dos mercados municipais¹¹ e a gestão dos equipamentos de esporte. Como pode ser visto, durante as gestões de Serra e

Kassab, as subprefeituras perderam atribuições, ao contrário da Secretaria de Coordenação das Subprefeituras, que ganhou peso e aumentou suas verbas públicas. Além disso, a administração Serra/Kassab interrompeu a continuidade do orçamento participativo, dificultando ainda mais a participação social.

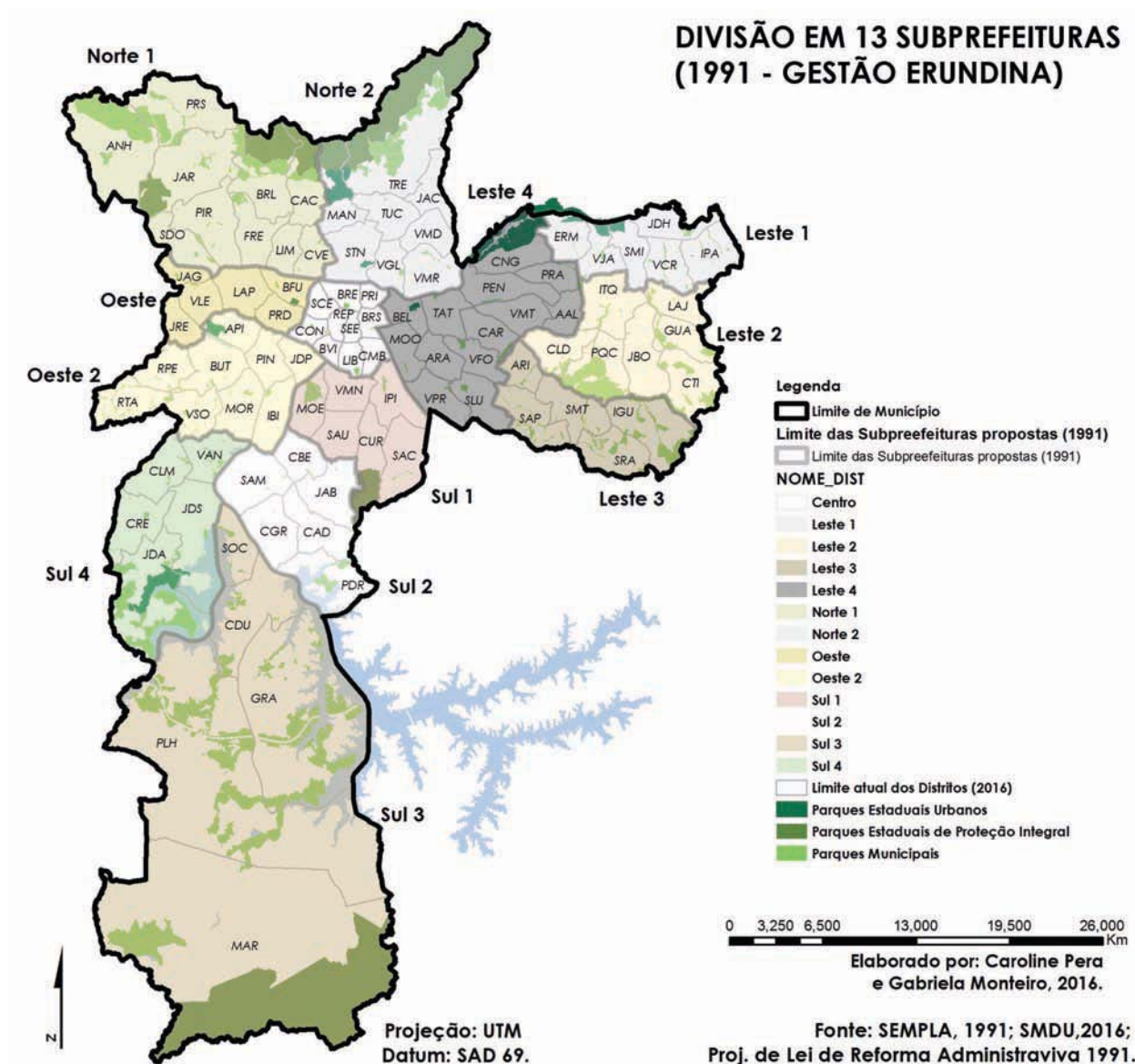
Na gestão atual, de Fernando Haddad, de 2013 até 2016, houve a criação da Subprefeitura de Sapopemba, que antes era um distrito da Subprefeitura Vila Prudente. Cabe destacar que, quanto às funções e atribuições dentro da estrutura organizacional das subprefeituras, pouco se modificou nesta última gestão. A diferença pautou-se no aumento do orçamento destinado a cada subprefeitura. E a novidade ficou por conta da criação, por meio do decreto municipal nº 56.208 de 2015, dos trinta e dois (32) Conselhos Participativos¹², um por subprefeitura. Esta foi a primeira vez que a população elegeu de forma direta representantes da sociedade civil para atuar, junto às subprefeituras, no planejamento das ações e fiscalização dos recursos públicos.

A efetiva participação dos cidadãos é parte integrante do movimento de descentralização, sendo essencial para fortalecer e garantir a coesão social. Durante a Revisão dos Planos Regionais das Subprefeituras (PRE) em 2016, as Oficinas Participativas ocorreram justamente no âmbito dos Conselhos Participativos Municipais de cada uma das subprefeituras, ficando responsáveis, conjuntamente com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), pela validação e construção de propostas e ações públicas nos territórios.

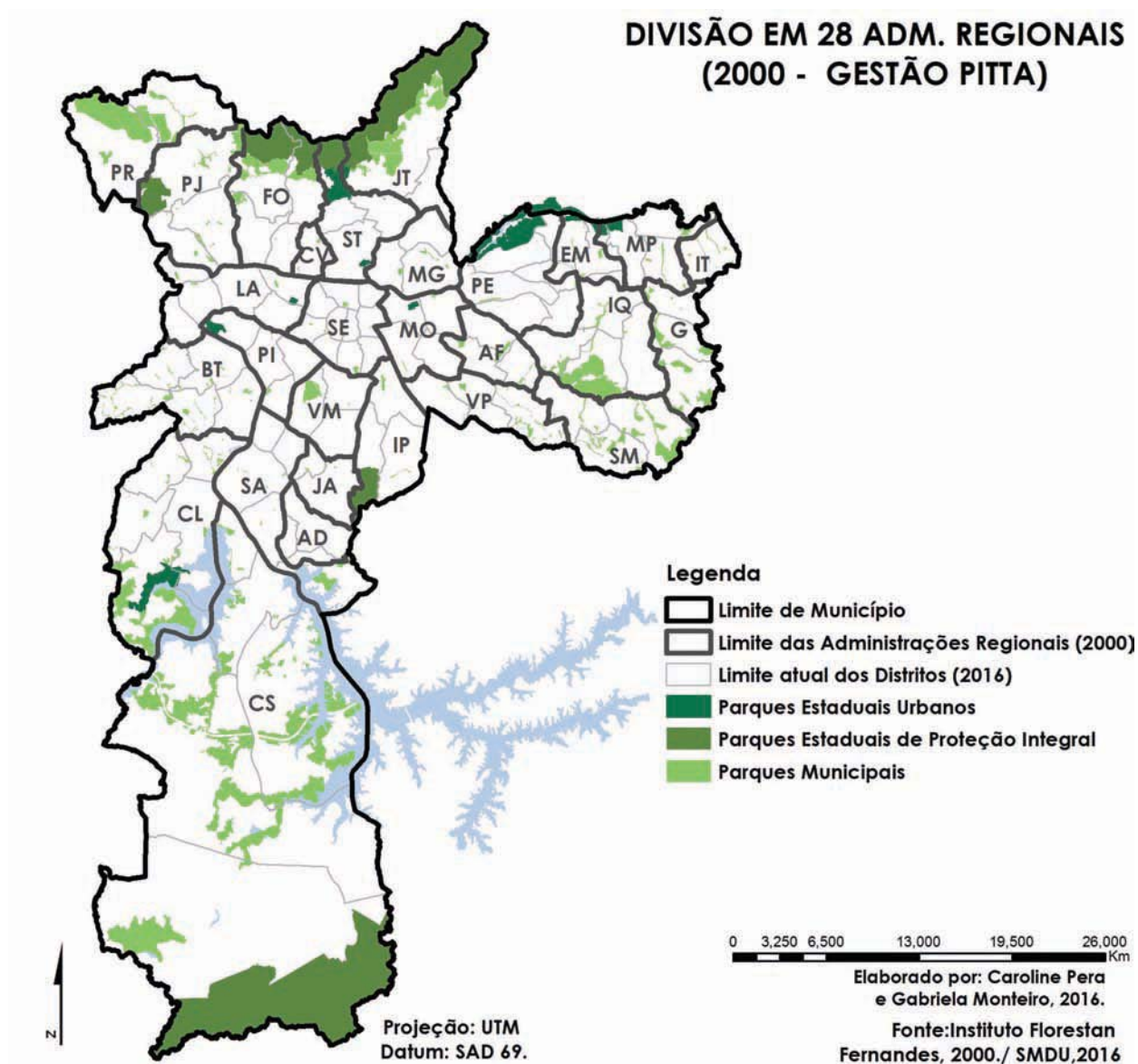
Mapa 8: Divisões em Administrações Regionais (1965-1979).
 Elaborado por: Caroline Pera, 2016. Fonte: Folha de São Paulo (1979)
 in SCAFONI (1981); SMDU, 2016; SPOSATTI (2012).



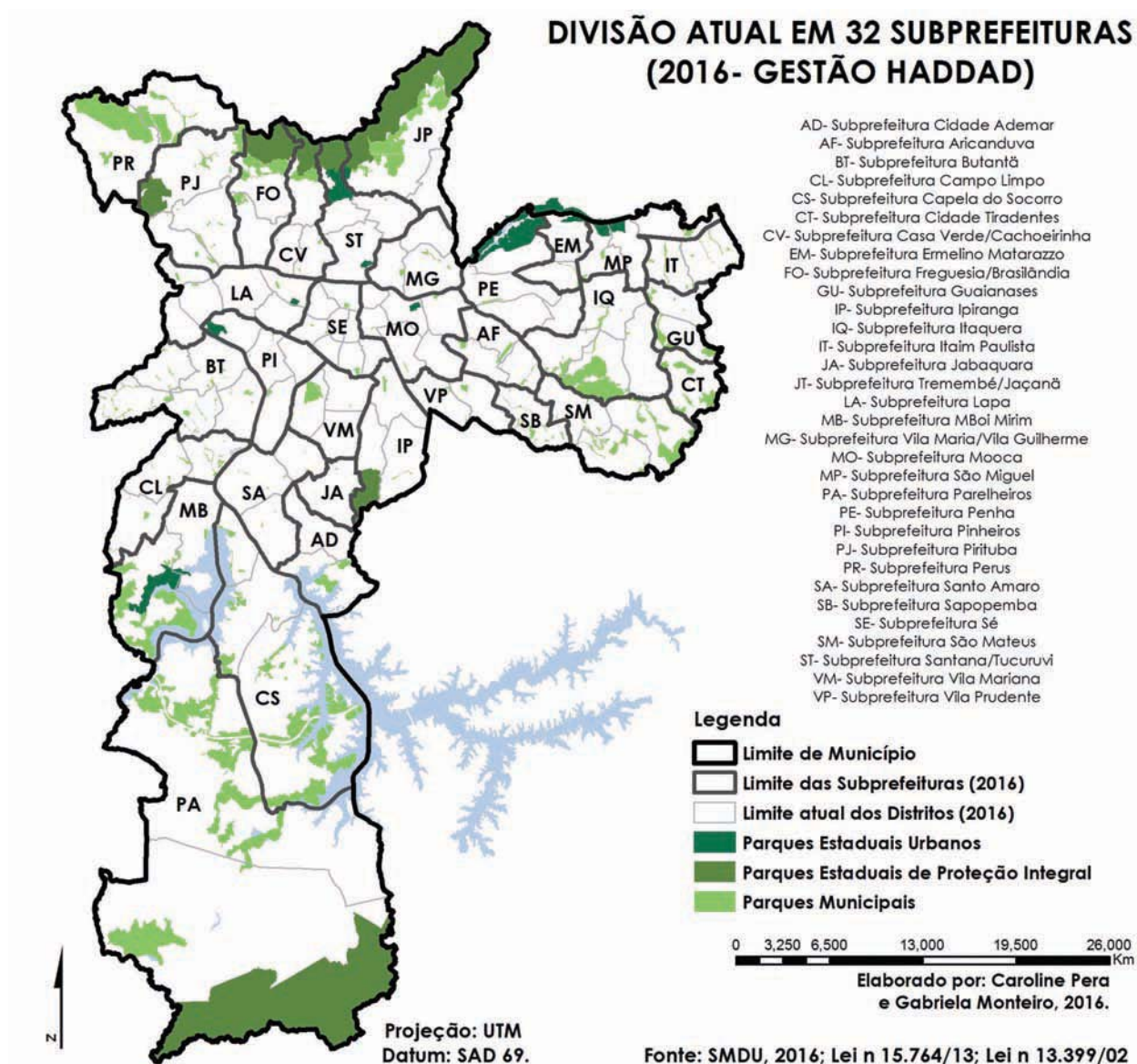
Mapa 9: Divisões em 13 subprefeituras (1991-Gestão Erundina).
 Elaborado por: Caroline Pera, 2016. Fonte: SEMPLA, 1991; SMDU, 2016; PL de Reforma Administrativa, 1991.



Mapa10: Divisões em 28 Administrações Regionais (2000-Gestão Pitta). Elaborado por: Caroline Pera, 2016. Fonte: Instituto Florestan Fernandes, 2000; SMDU, 2016.



Mapa11: Divisão em 32 Subprefeituras (2016-Gestão Haddad).
 Elaborado por: Caroline Pera, 2016. Fontes: Leis Municipais nº
 15.764/13 e 13.399/02; SMDU, 2016.



A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DAS SECRETARIAS

A cada gestão, as secretarias podem ser reorganizadas internamente, receber outros nomes, serem extintas ou criadas novas por meio da promulgação de bases legais conforme as metas e objetivos da administração municipal vigente. Essa flexibilidade, se por um lado é capaz de garantir a ação municipal nas mais diversas situações e demandas, por outro lado, permite que a cada gestão, de acordo com o viés ideológico do partido vigente, as ações prioritárias da Esfera Pública se modifiquem, colaborando para a descontinuidade de programas e do próprio planejamento.

Conforme explicitado, durante a experiência vivenciada na Residência em Planejamento e Gestão Urbana, tomou-se contato com os técnicos das secretarias municipais por meio dos Grupos de Trabalho juntamente com técnicos das subprefeituras e demais residentes. Diante disso, estudou-se a estrutura organizacional das 27 (vinte e sete) secretarias existentes na então gestão Haddad (2013-2016) no esforço de compilar e atualizar o panorama das ações setoriais no Município de São Paulo.

O estudo das secretarias foi pensado de modo de não dar prioridade para nenhuma delas, seguindo em ordem alfabética. Cada uma está acompanhada com conteúdo simples e de fácil entendimento retirados por meio de informações públicas (sites institucionais e dispositivos legais). A ideia é a compilação desses dados de forma a torna-los mais acessíveis à população. Para a elaboração deste estudo, foi feita também uma revisão bibliográfica da base legal que envolve a criação, as atribuições e o desenho organizacional destes órgãos ao longo do tempo.

Aqui cabe pontuar as dificuldades encontradas neste processo e algumas reflexões para futuras melhorias quanto ao acesso à informação da organização estrutural destes órgãos da esfera pública municipal de São Paulo.

Cada secretaria municipal possui um site institucional o qual, por padrão, deveria conter o organograma atualizado de sua estrutura, suas atribuições, os programas envolvidos, empresas vinculadas e o histórico de

sua base legal. Entretanto, essas informações, apesar de na maioria das vezes se encontrarem presentes no site, não estão organizadas de forma clara, homogênea e acessível para o fácil entendimento por parte da população e pelos próprios servidores públicos. Isto é, foram percebidas disparidades de conteúdo entre as secretarias, o que dificulta o próprio processo de participação e exercício da democracia.

Notou-se a demanda por um material que unisse esses dados em uma mesma linguagem e em um mesmo nível de profundidade, auxiliando tanto o trabalho do servidor público, quanto ao acesso da informação por parte da população.

Diante do esforço de compilar as informações contidas na leitura da base legal e das informações públicas dos sites institucionais de cada secretaria, deparou-se com algumas dificuldades descritas aqui em 6 (seis) situações distintas:

A situação de número 1 (um) é aquela em que não houve dificuldade para se encontrar a base legal que contivesse a estrutura organizacional daquela secretaria e também a qual o site institucional é provindo de informações sobre sua estrutura e organograma. As secretarias que se encaixaram nesta situação foram: Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico (SF), Secretaria Municipal de Políticas Para as Mulheres (SMPM), Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas (SMRIF), Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras (SMSP), Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos (SNJ), Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente (SVMA). A Secretaria Municipal de Serviços (SES) e a Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida (SM-PED) foram também encaixadas nesta situação embora tenham sido encontradas dificuldades quanto às informações referentes às divisões de seus departamentos.

A situação de número 2 (dois) é a que não havia disponível o desenho do organograma com a estrutura organizacional daquela secretaria no site da mesma. Sendo assim, a estrutura organizacional foi estudada a partir

da Base legal encontrada e de informações existentes no site institucional. As secretarias que se encaixaram nesta situação foram: Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SDTE), Secretaria Executiva de Comunicação (SECOM), Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação (SEME) e Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial (SMPIR).

A situação de número 3 (três) é aquela em que foi encontrado tanto o organograma no site institucional, quanto a base legal que mostrasse a estrutura daquela secretaria. Porém as informações da base legal e do organograma existente eram diferentes e, por vezes, até as do próprio site estavam desconhecidas com o organograma nele apresentado, sendo que não foram achadas as bases legais que demonstrassem aquela situação. As secretarias que se encaixaram nesta situação foram: Controladoria Geral do Município (CGM), Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL), Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) e Secretaria Municipal de Relações Governamentais (SMRG).

A situação de número 4 (quatro) é aquela em que houve dificuldade de encontrar a base legal que institísse a estrutura daquela Secretaria, sendo possível o estudo apenas a partir do organograma e informações existentes em seu site institucional. As secretarias que se encaixaram nesta situação foram: Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB), Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU).

A situação de número 5 (cinco) é aquela em que foi encontrada a base legal e também havia informações e organograma no site institucional que demonstrasse a estrutura organizacional daquela secretaria. Entretanto, a base legal encontrada era muito antiga e houve dificuldades de se deparar com as possíveis alterações. Sendo assim, o estudo foi feito a partir das informações contidas no site da secretaria e de seu respectivo organograma.

ma uma vez que são mais recentes. As secretarias que se encaixaram nesta situação foram: Secretaria Municipal de Gestão (SMG), Secretaria Municipal de Educação (SME), Secretaria Municipal de Cultura (SMC), Secretaria do Governo Municipal (SGM) e Secretaria Municipal de Transportes (SMT). O caso da SMC, sua base legal mais recente foi encontrada no histórico da secretaria contida no Plano Municipal de Cultura, isto é, essa informação não estava facilmente disponível em seu site institucional.

Finalmente, a situação de número 6 (seis) trata-se de um caso isolado, a da Secretaria Municipal da Saúde (SMS), em que o estudo de sua estrutura organizacional foi feito apenas a partir de informações contidas apenas em seu site institucional. Não havia um organograma já elaborado e houve dificuldades de se encontrar a base legal que explicasse sua estrutura.

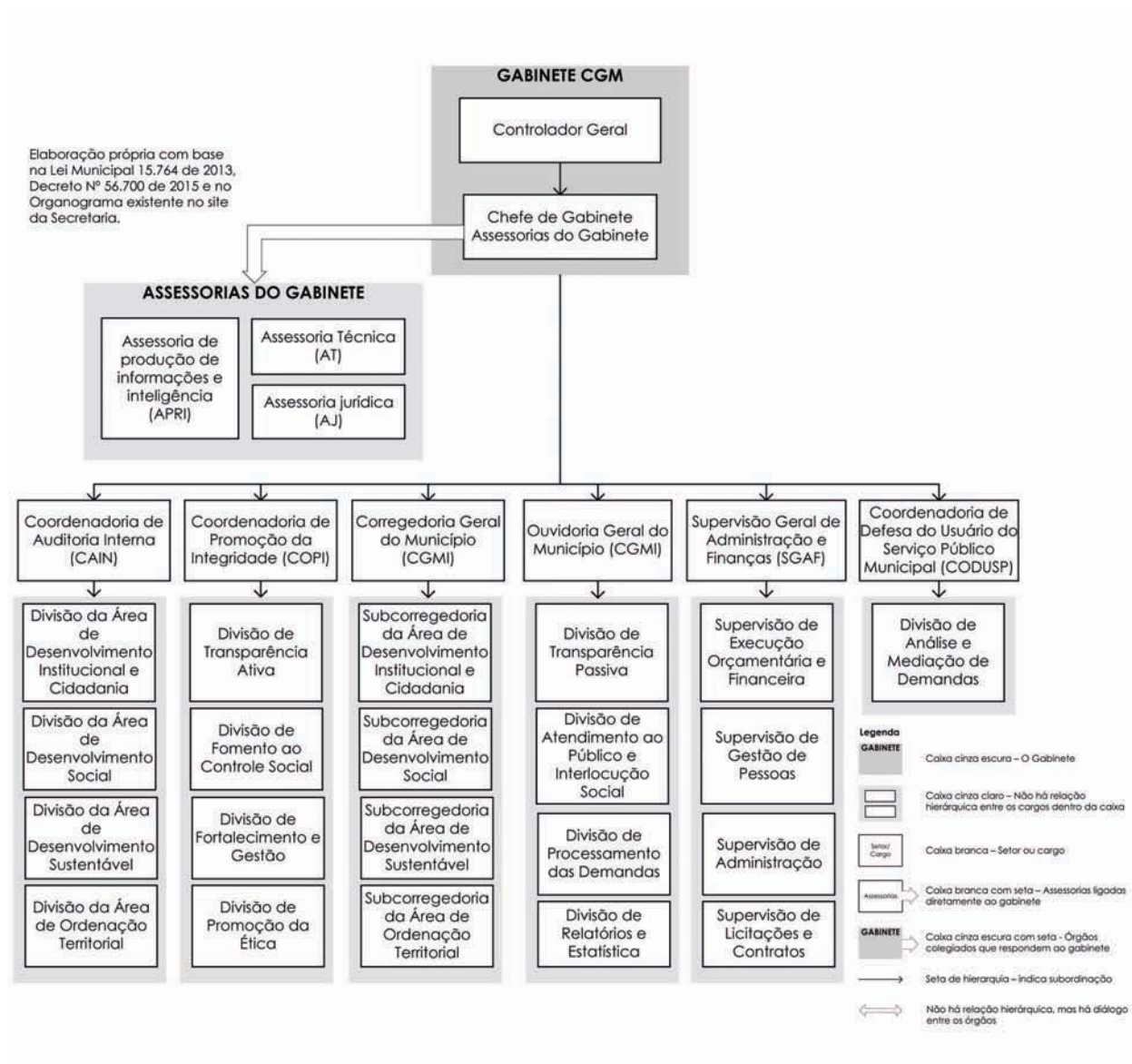
Sendo assim, estas dificuldades encontradas demonstram em parte um dos problemas encontrados pela população sobre o entendimento e assimilação do funcionamento da Esfera Pública: a demanda por informações sistematizadas a respeito das competências, atribuições e estrutura organizacional dos órgãos pertencentes a ela.

Tendo sido explicadas as dificuldades encontradas no estudo, cabe também explicitar as semelhanças verificadas na estrutura organizacional das secretarias. Todas as secretarias são provindas de um gabinete que normalmente conta com os cargos do Secretário Municipal, Secretário Adjunto, Chefe de Gabinete e os Assessores de Gabinete. Alguns gabinetes possuem parceria e vínculo com empresas Público-Privadas que podem, por exemplo, executar os projetos daquela secretaria.

Cada secretaria conta com certo número de departamentos que podem ter repartições. Cabe aqui dizer que departamento é uma repartição administrativa, um setor ou divisão de um órgão ou empresa. No caso das secretarias estudadas, os departamentos podem ter esse nome ou podem ser chamados de Coordenadorias, Supervisões, Núcleos, entre outros. Em alguns casos, as

Supervisões estão subordinadas a uma Coordenadoria.

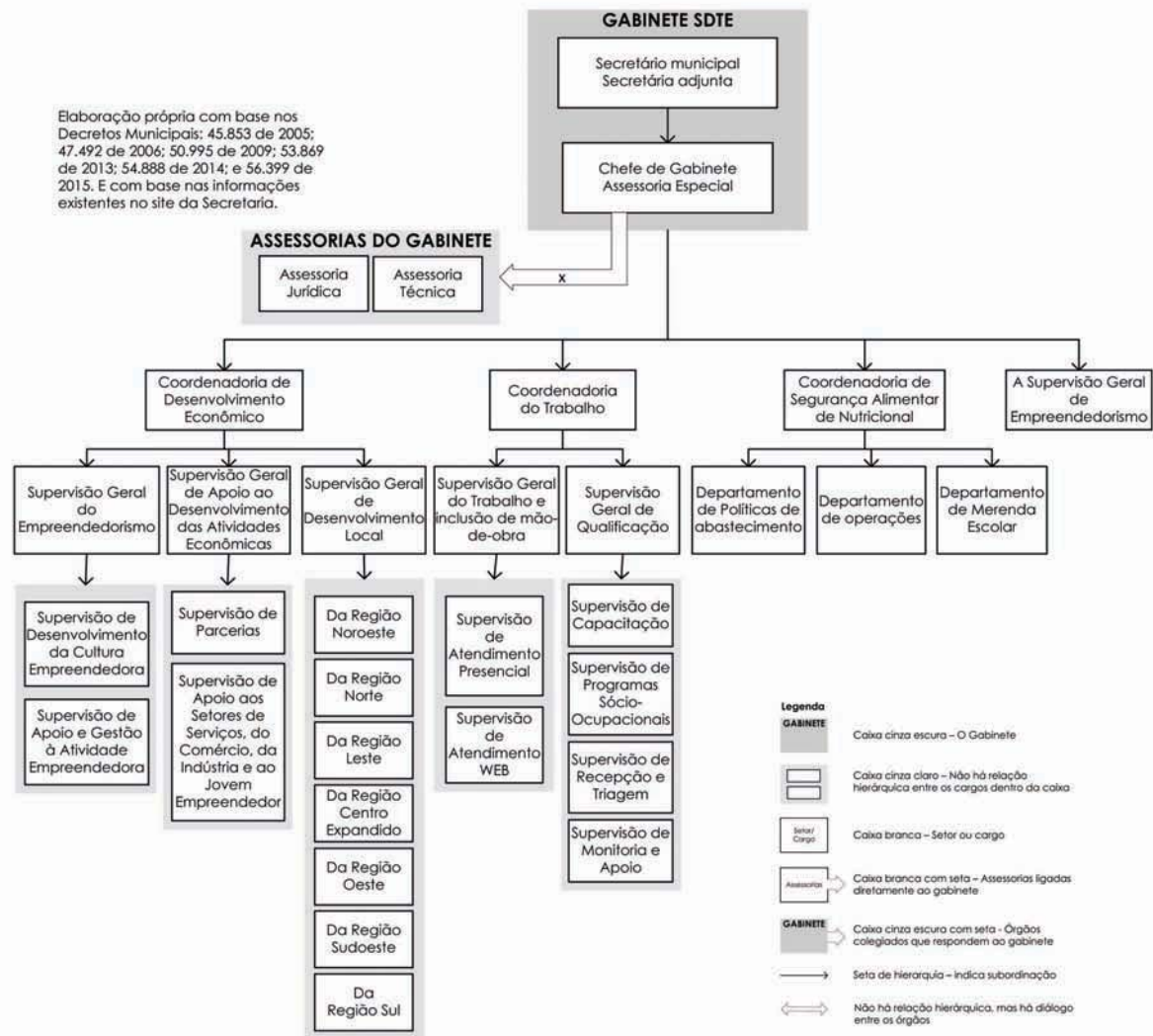
A maior parte das secretarias conta também com o apoio ou vínculo de órgãos colegiados, que por vezes formam uma secretaria executiva encarregada de colocar em prática suas decisões e ainda podem ser responsáveis pelo controle social de fundos financeiros. Os órgãos colegiados, segundo informações do Ministério da Integração Nacional¹³, são aqueles em que há representações de diversas origens (público ou privada) e as decisões são tomadas em grupo, como Conselhos, Comitês, Juntas, Câmaras, Colégios, Comissões, Equipes ou Grupos de Trabalho.



CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO (CGM)

A Controladoria Geral do Município (CGM) foi criada pela Lei 15.764 de 2013 com o intuito de promover o controle interno dos órgãos municipais e das entidades da administração indireta de modo a combater a corrupção na gestão municipal, garantir a defesa do patrimônio público, contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos e promover a transparência e a participação social.

Figura 2: Organograma da Controladoria Geral do Município. Elaborado por: Gabriela Monteiro. Fonte: Lei Municipal 15.764 de 2013, Decreto Nº 56.700 de 2015 e Organograma existente no site da Secretaria.

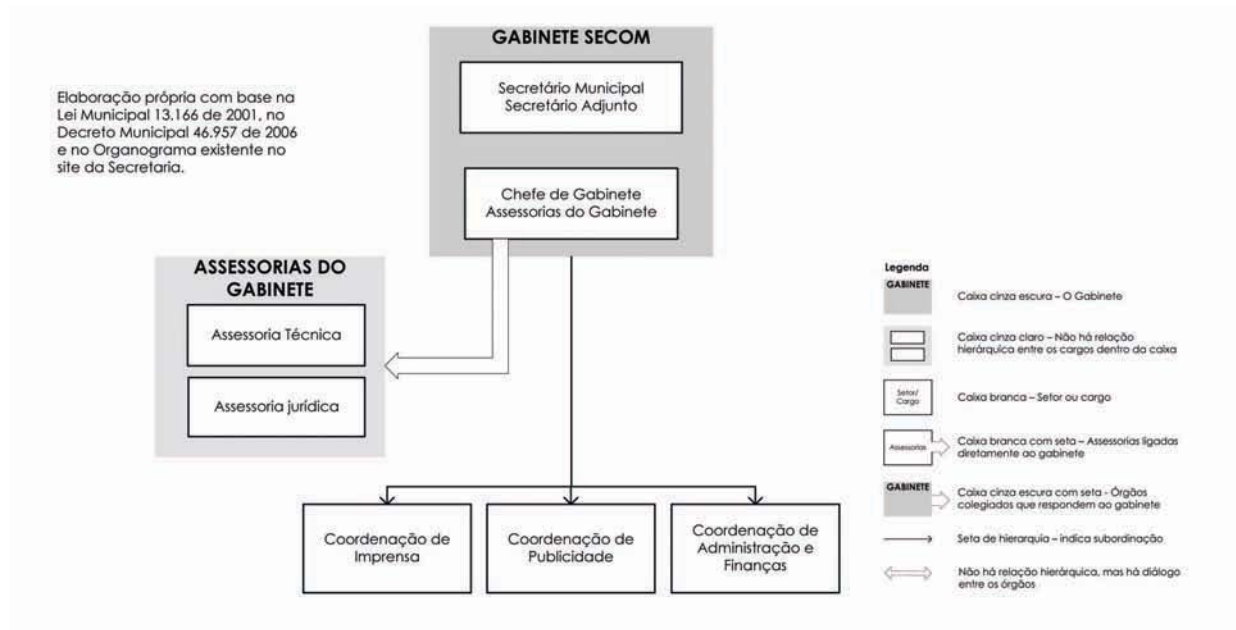


SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO E EMPREENDEDORISMO (SDTE)

A primeira versão da atual SDTE foi criada em 2001 pela lei nº 13.164 (Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade), com a missão de implantar programas voltados à promoção do desenvolvimento econômico com inclusão social. O nome e atribuições desta Secretaria sofreram alterações em 2005 (Secretaria Municipal do Trabalho) e 2009 (Secretaria Municipal do Desenvolvimento Econômico e do Trabalho). Finalmente em 2013, o nome foi alterado para Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo, através do Decreto nº 53.869, com a meta de propor e viabilizar

modelos de financiamento, consolidar e gerenciar planos de desenvolvimento econômico e atividades empreendedoras da cidade. Em 2014, com o Decreto nº 54.888, transferiu-se a Supervisão Geral de Abastecimento (ABAST) para esta Secretaria, transformando-a em Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional (COSAN) como parte do processo de implementação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no município.

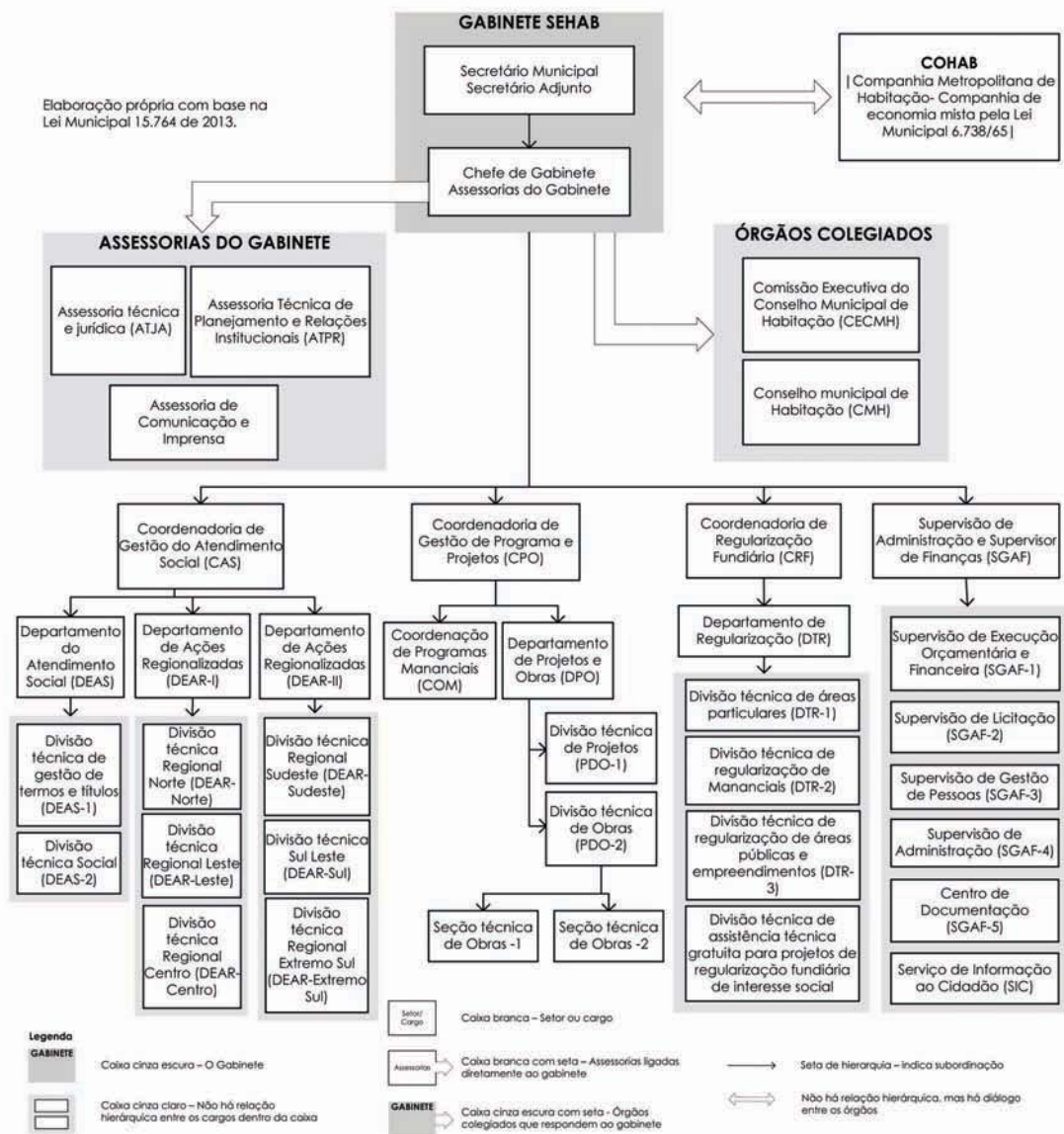
Figura 3: Organograma da Secretaria Municipal de Desenvolvimento do Trabalho e Empreendedorismo. Elaborado por: Gabriela Monteiro. Fonte: Decretos Municipais: 45.853 de 2005; 47.492 de 2006; 50.995 de 2009; 53.869 de 2013; 54.888 de 2014; e 56.399 de 2015. E com base nas informações existentes no site da Secretaria.



SECRETARIA MUNICIPAL DA COMUNICAÇÃO (SECOM)

A Secretaria Municipal de Comunicação e Informação Social (SMCIS) foi criada pela Lei de Nº 13.166 em 2001. Mudou a denominação pelo Decreto nº 46.856, de 2005, para Secretaria Executiva de Comunicação (SECOM) e houve alterações de cargos e estrutura pelos Decretos 46.957 de 2006, 55.410 e 55.583, ambos de 2014.

Figura 4: Organograma da Secretaria Municipal da Comunicação. Elaborado por: Gabriela Monteiro. Fonte: Lei Municipal 13.166 de 2001, no Decreto Municipal 46.957 de 2006 e no Organograma existente no site da Secretaria.



SECRETARIA MUNICIPAL DA HABITAÇÃO (SEHAB)

A SEHAB foi criada pela Lei Municipal 10.237, de 1986, e reorganizada por meio da Lei Municipal 15.764 de 2013. É o órgão central da Política Municipal de Habitação Social. Um dos produtos da última gestão foi o Plano Municipal da Habitação (PMH).

A atuação regional da Secretaria conta no total com seis Departamentos de Ações Regionalizadas (DAR): Centro, Norte, Sudeste, Leste, Sul e Extremo Sul.

Figura 5: Organograma da Secretaria Municipal da Habitação.

Elaborado por: Gabriela Monteiro. Fonte: Lei Municipal 15.764 de 2013.

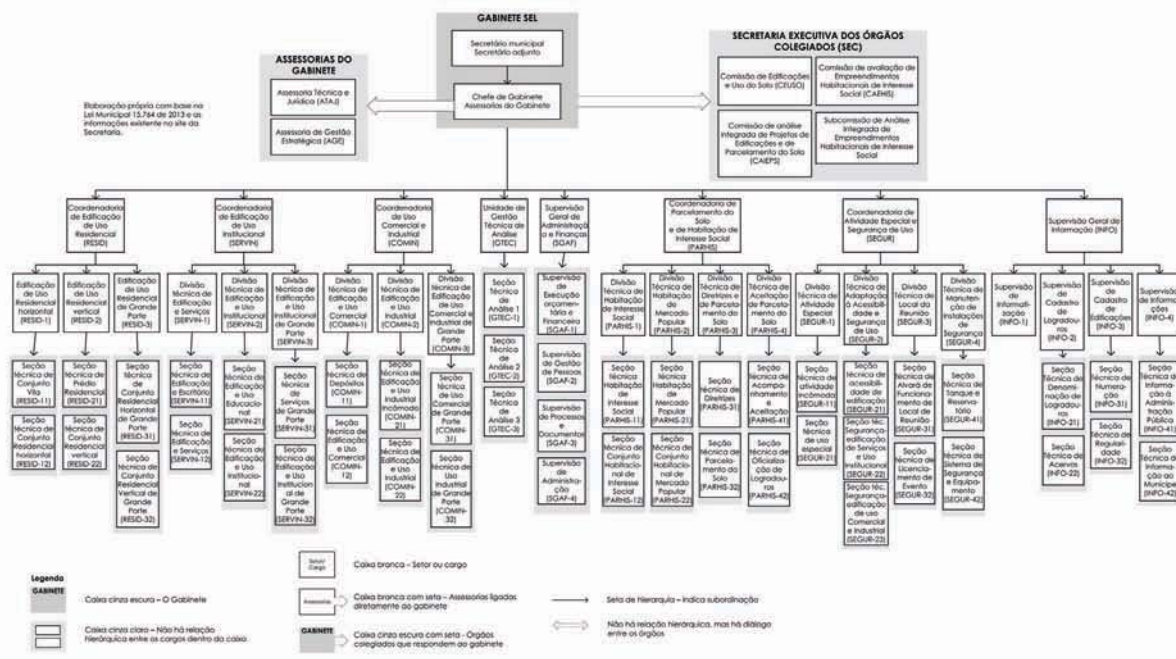


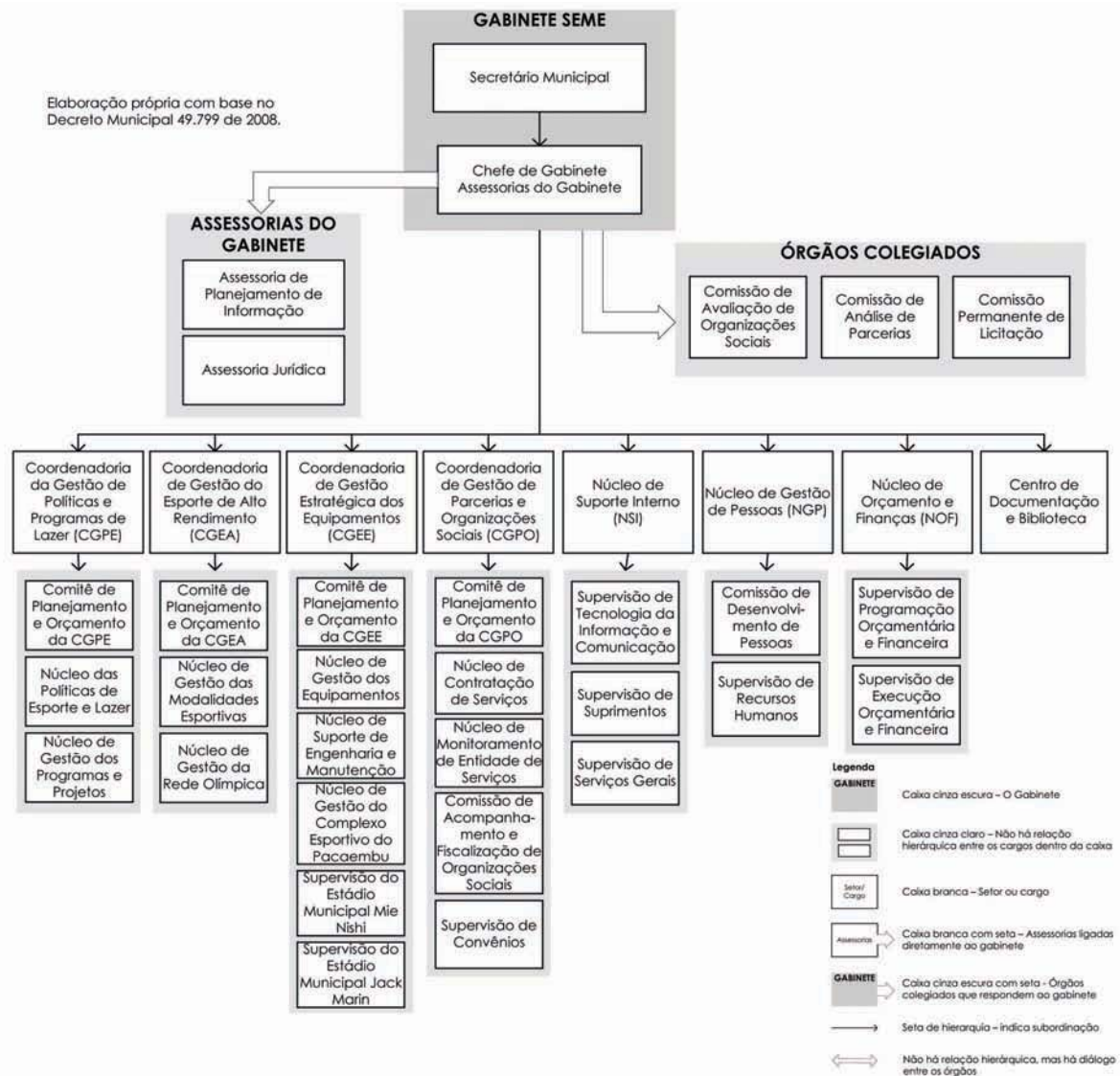
Figura 6: Organograma da Secretaria Municipal de Licenciamento. Elaborado por: Gabriela Monteiro. Fonte: Lei Municipal 15.764 de 2013 e as informações existente no site da Secretaria.

SECRETARIA MUNICIPAL DE LICENCIAMENTO (SEL)

A Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL) foi criada em julho de 2013 com a missão de reorganizar o fluxo de processos para liberação de alvarás, dando um direcionamento mais racional, ágil e transparente aos pedidos. A racionalização dos processos de aprovação movimenta a economia do município, pois facilita a abertura de novos empreendimentos e viabiliza a construção de unidades habitacionais pelo programa do Governo Federal, Minha Casa, Minha Vida. A secretaria é formada por cinco coordenadorias e três supervisões:

As coordenadorias são: RESID (Uso residencial), SERVIN (Serviços e uso institucional), COMIN (Uso comercial e industrial), PARHIS (Parcelamento de Solo e Habitação de Interesse Social), SEGUR (Atividade especial e segurança de uso) e CEIGEO (Coordenadoria de Gestão de licenciamento Eletrônico, Informação e Geoprocessamento).

E as supervisões: Supervisão Geral da Informação (INFO), Supervisão Geral de Administração e Finanças (SGAF) e Unidade de Gestão Técnica de Análise (GTEC).

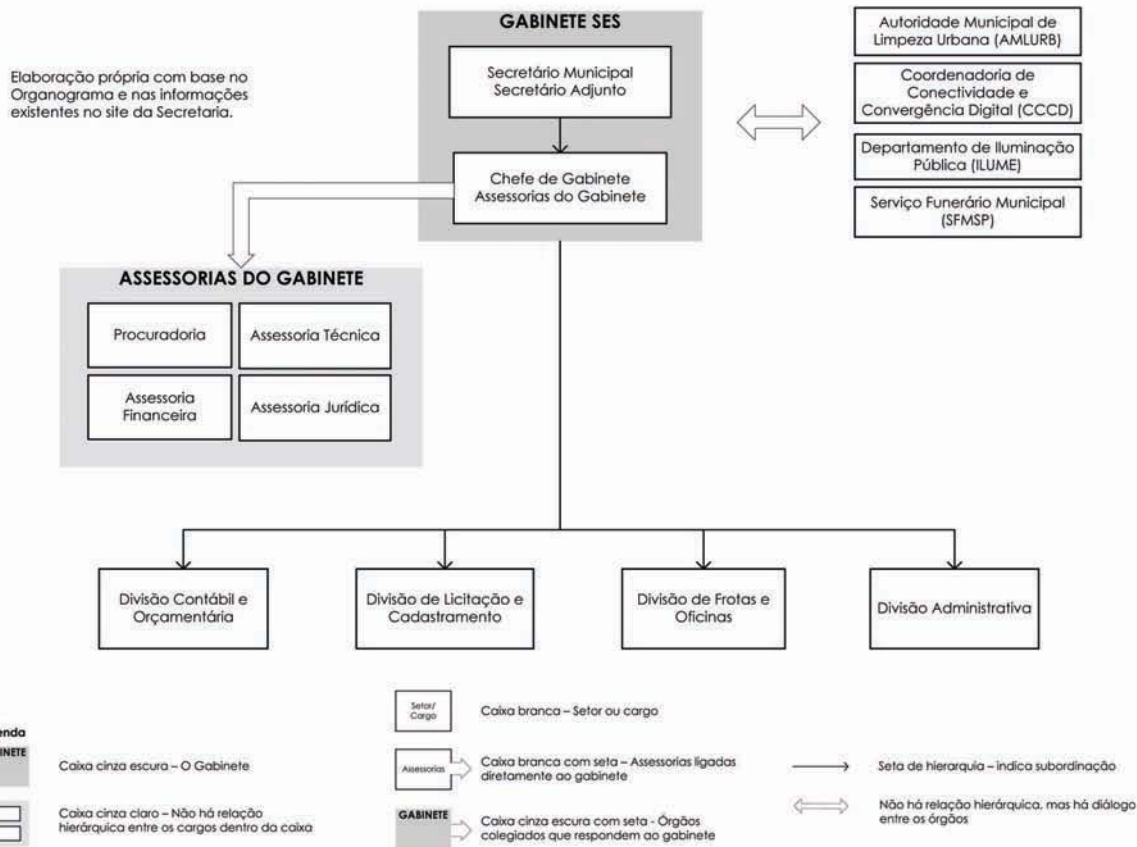


SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTES, LAZER E COMUNICAÇÃO (SEME)

Em 1951, foi criado o Conselho Municipal de Esportes (COGES) que se tornou o Departamento Municipal de Esportes (DEME), em 1966 e, em 1969, foi a primeira versão da Secretaria Municipal de Esportes, criada pela Lei Municipal 7.323. Após muitas alterações no Decreto, em 1986, foi promulgada a Lei Municipal 10.255 que criava a atual Secretaria de Esportes, Lazer e Recreação da cidade de São Paulo, a SEME. Possui papel fundamental na estrutura da Prefeitura de São Paulo, já que é responsável por implantar e monitorar as ações que viabilizam

a políticas públicas de Esportes na cidade: conduz ações que demandem a participação ativa e contínua de parceiros públicos e privados e vem desenvolvendo inúmeras atividades Inter secretariais.

Figura 7: Organograma da Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Comunicação. Elaborado por: Gabriela Monteiro. Fonte: Decreto Municipal 49.799 de 2008.

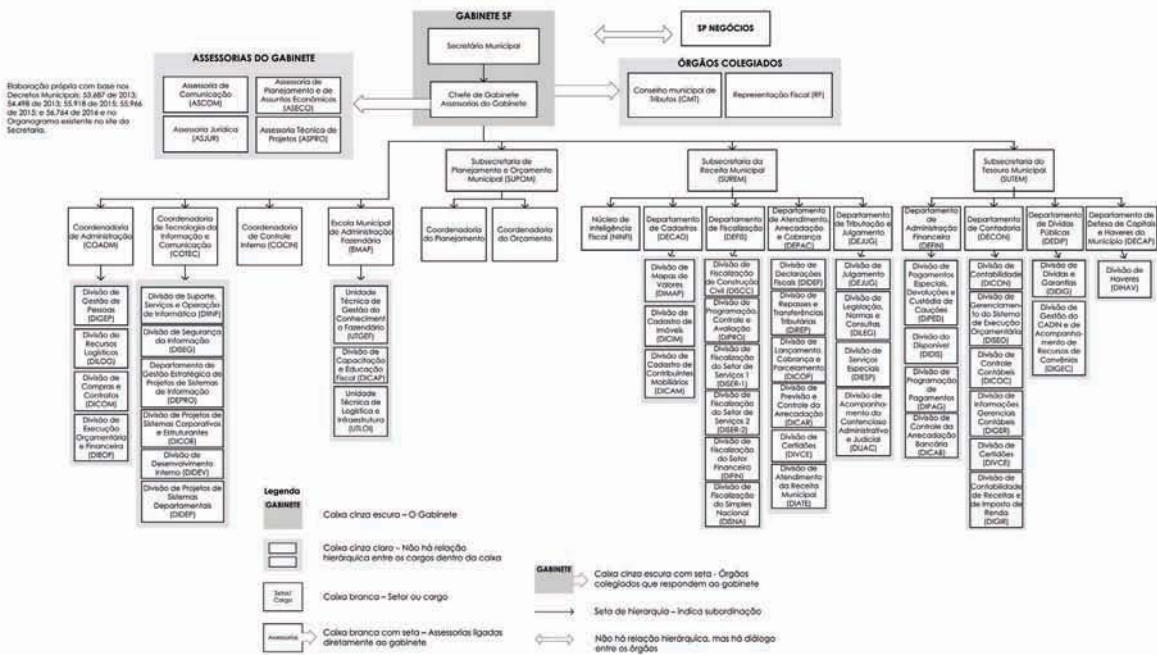


SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS (SES)

A Secretaria de Serviços e Obras (antiga SSO) teve sua denominação alterada para Secretaria Municipal de Serviços (SES) por meio dos Decretos Municipais 45.683, de 2005, e 53.728, de 2013. É de responsabilidade dessa Secretaria: a iluminação pública, a limpeza urbana, os serviços funerários e o acesso público à internet do município de São Paulo. A SES também é responsável pela compra de material, veículos e uniformes para o Corpo de Bombeiros (conveniado com a Prefeitura).

Figura 8: Organograma da Secretaria Municipal de Serviços.

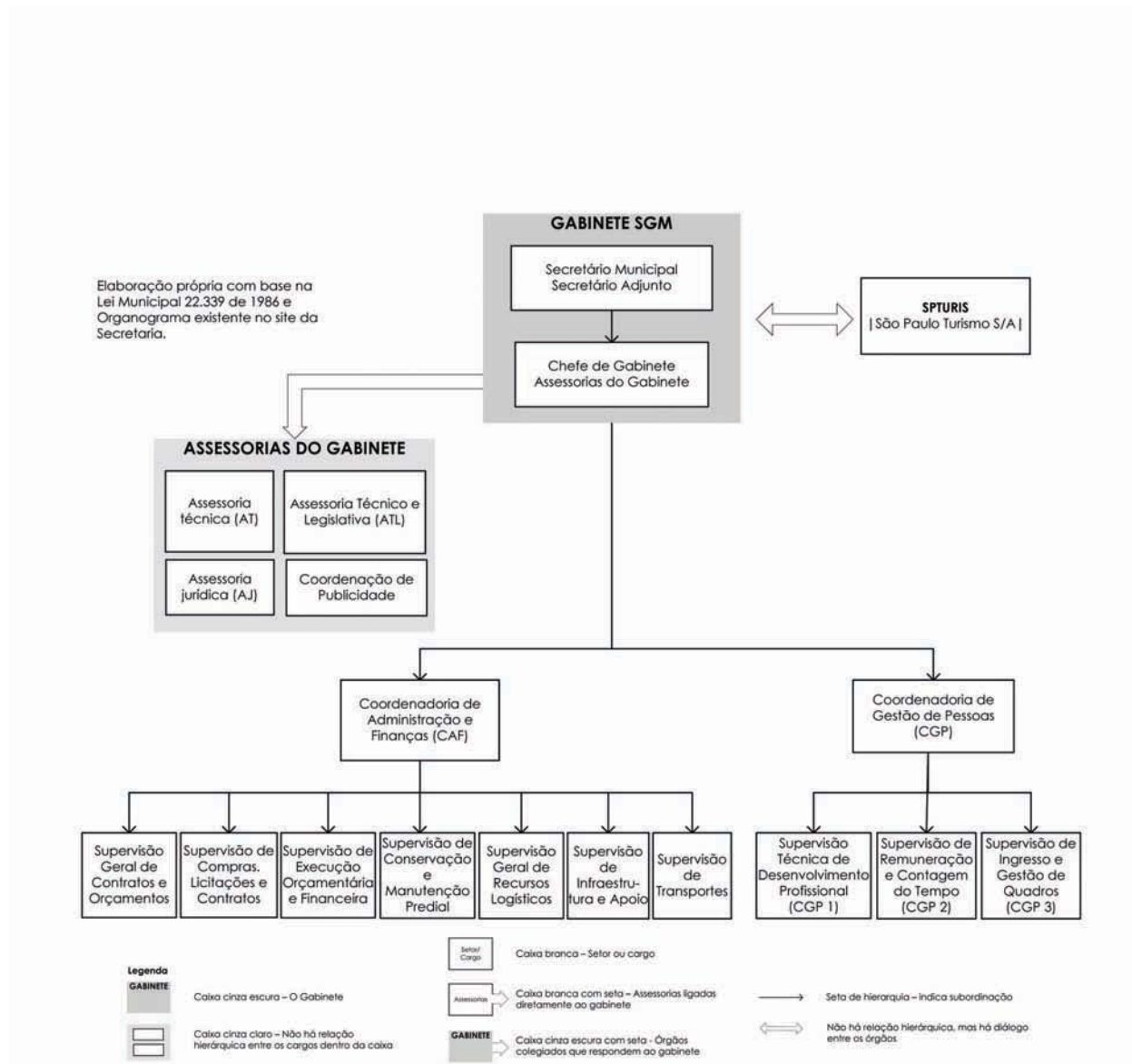
Elaborado por: Gabriela Monteiro. Fonte: Organograma existente e nas informações existentes no site da Secretaria.



SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS E DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (SF)

Órgão da Administração Municipal Direta, responsável por contabilizar as contas de modo a arrecadar e aplicar os recursos públicos, assim como formular e avaliar políticas públicas para o desenvolvimento econômico do Município. Criada pelo Decreto-Lei nº 333, de 1945, teve sua estrutura parcialmente modificada pelo Decreto nº 56.764, de 2016, que alterou os Decretos nº 54.498 e nº 53.687 de 2013, nº 54.990 de 2014 e nº 55.918 e nº 55.966 de 2015.

Figura 9: Organograma da Secretaria Municipal de Serviços. Elaborado por: Gabriela Monteiro. Fonte: Decretos Municipais: 53.687 de 2013; 54.498 de 2013; 55.918 de 2015; 55.966 de 2015; e 56.764 de 2016 e no Organograma existente no site da Secretaria.

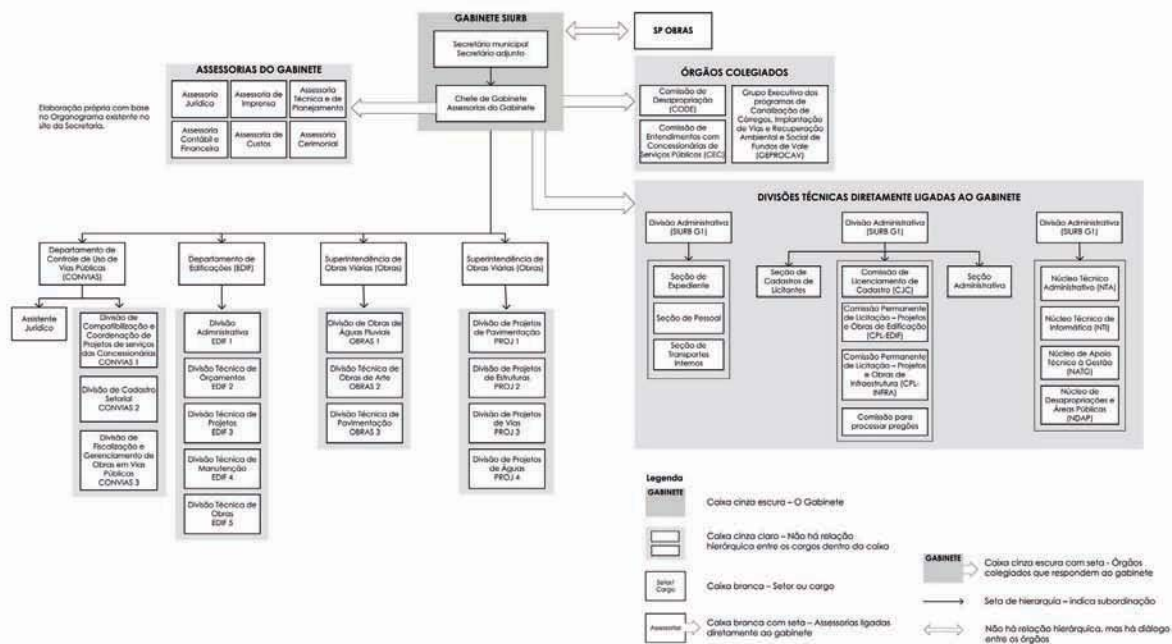


SECRETARIA DO GOVERNO MUNICIPAL (SGM)

A Secretaria do Governo Municipal (SGM) é órgão de apoio técnico do Gabinete do Prefeito. Foi criada pelo Decreto Municipal de Nº 22.339 de 1986, que consolidou dispositivos referentes à organização do Gabinete do Prefeito. É composta pela Coordenadoria de Administração e Finanças (CAF) e Coordenadoria de Gestão de Pessoas (CGP)

Figura 10: Organograma da Secretaria do Governo Municipal.

Elaborado por: Gabriela Monteiro. Fonte: Lei Municipal 22.339 de 1986 e Organograma existente no site da Secretaria.

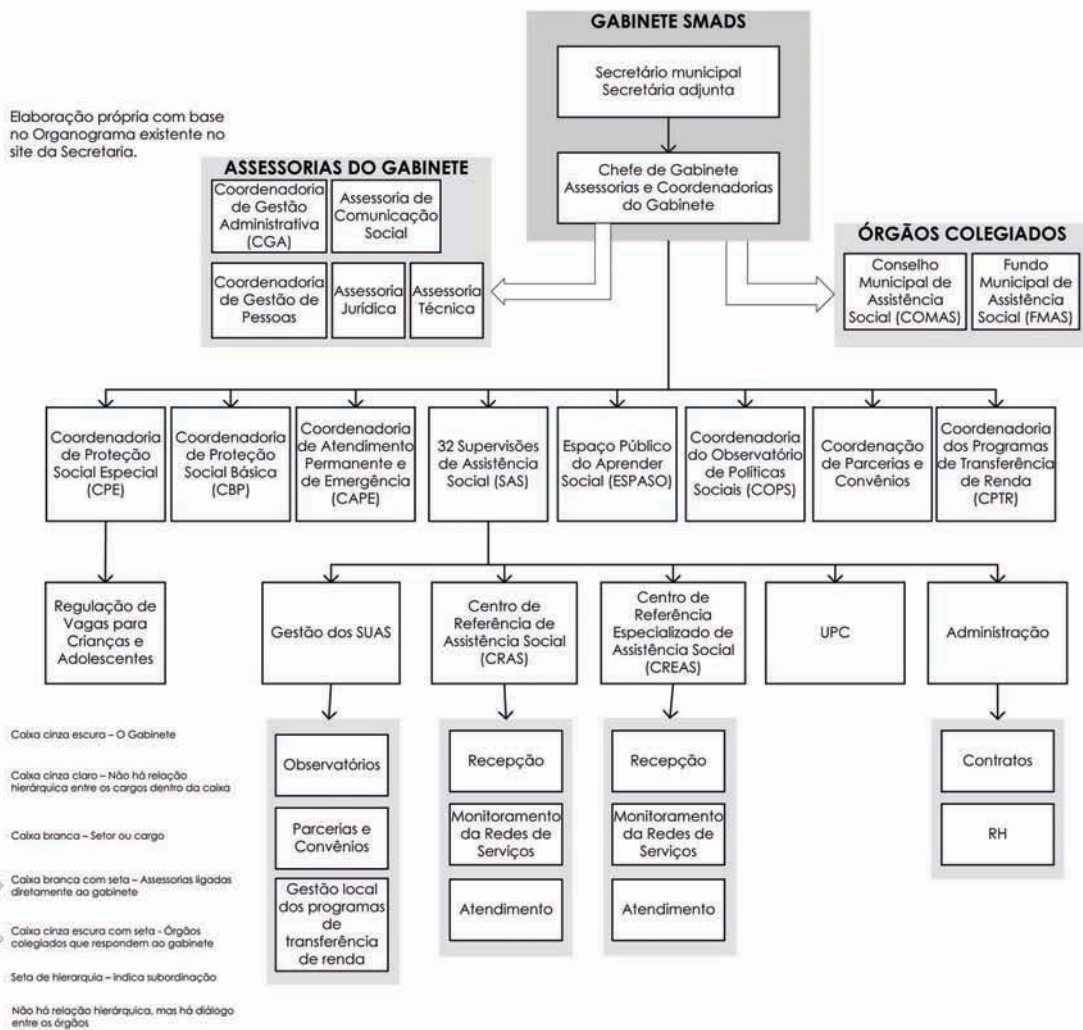


SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA URBANA E OBRAS (SIURB)

Em 1977, por meio da Lei Municipal 8.658, foi criada a Secretaria de Vias Públicas (SVP). Em 2001, a SVP passou a denominar-se Secretaria de Infraestrutura Urbana (SIURB) por intermédio do Decreto Municipal 40.335. Em 2005, por meio do Decreto 45.683, a Secretaria de Infraestrutura Urbana teve o nome alterado para Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras. A partir de janeiro de 2005, o EDIF (Departamento de Edificações) passou a fazer parte da SIURB, enquanto o ILUME (Departamento de Iluminação Pública) passou a ser su-

bordinado à Secretaria Municipal de Serviços. Em 2006, a antiga-EMURB (Empresa Municipal de Urbanização) passou a integrar SIURB. Porém, logo em seguida a EMURB passou por cisão, sendo desmembrada em duas empresas: SPObras e SPUrbanismo, na qual a SPObras permaneceu com a SIURB, enquanto a SPUrbanismo foi incorporada à estrutura da SMDU.

Figura 11: Organograma da Secretaria da Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras. Elaborado por: Gabriela Monteiro. Fonte: Organograma existente no site da Secretaria.

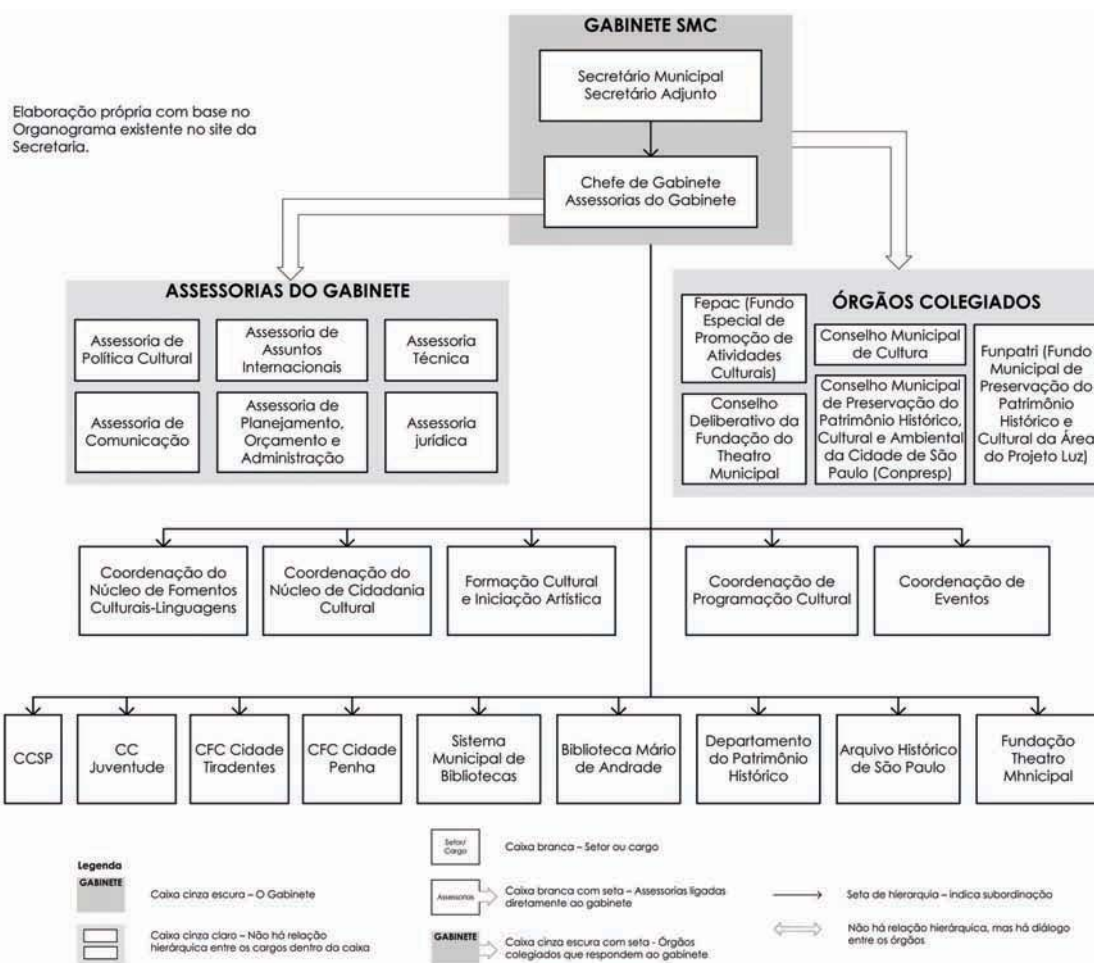


SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL (SMADS)

A SMADS (Antiga SEBES-Secretaria Municipal do Bem Estar Social) tem a missão de executar a Política Municipal de Assistência Social como parte integrante do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Suas ações tem como base a Seguridade Social do cidadão, composta por três áreas: saúde, previdência e assistência social. Os principais instrumentos de gestão são o Plano Municipal de Assistência Social (PLAS), o Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS) e o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). A SMADS conta com 32 Uni-

dades de Planejamento (uma por subprefeitura) chamadas de SAS: Supervisão de Assistência Social.

Figura 12: Organograma da Secretaria da Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. Elaborado por: Gabriela Monteiro. Fonte: Organograma existente no site da Secretaria.



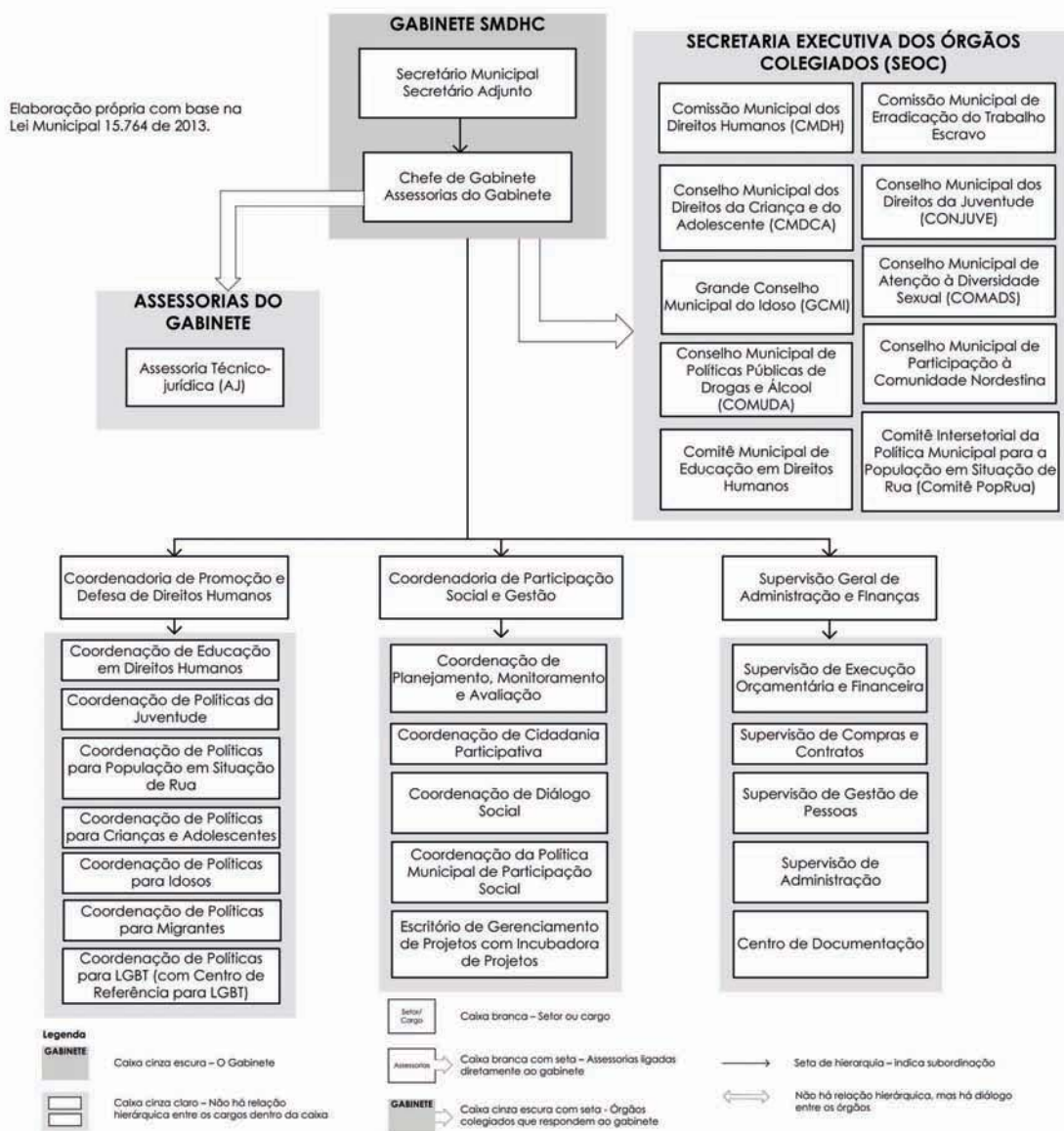
SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA (SMC)

A primeira versão da SMC como Secretaria da Cultura e Higiene, data de 1945 (Decreto-Lei nº 333), tendo sido uma das primeiras secretarias criadas no município. O Departamento de Cultura passou por reformas administrativas entre 1945 e 1947 e, em 1956, ocorreu o desmembramento entre a Secretaria de Educação e Cultura e a Secretaria de Higiene e Saúde. Entretanto, a SMC foi criada apenas em 1975, por meio da Lei Municipal 8.204, caracterizando uma mudança de status na estrutura administrativa responsável pela área cultural. Ainda assim, foi somente na década de 1980 que a cultura passou a ser considerada como um direito social, inserido na Constituição Brasileira de 1988.

Em 2013, a III Conferência Municipal de Cultura foi considerada um marco do processo de diálogo para a cons-

trução das políticas de cultura. Realizada junto com o Ministério da Cultura (MinC), deu início ao processo de construção das ferramentas necessárias à implantação do Sistema Municipal de Cultura. A aprovação do Fundo Municipal de Cultura e a elaboração do Plano Municipal de Cultura respondem a demandas históricas discutidas e aprovadas nesses espaços de participação. O Plano Municipal da Cultura foi institucionalizado em 2016 e estabelece caminhos claros para a política cultural do município, implementando, na área de sua competência, os objetivos e as diretrizes previstas no Plano Diretor de São Paulo, aprovado em 2014.

Figura 13: Organograma da Secretaria da Municipal de Cultura. Elaborado por: Gabriela Monteiro. Fonte: Organograma existente no site da Secretaria.



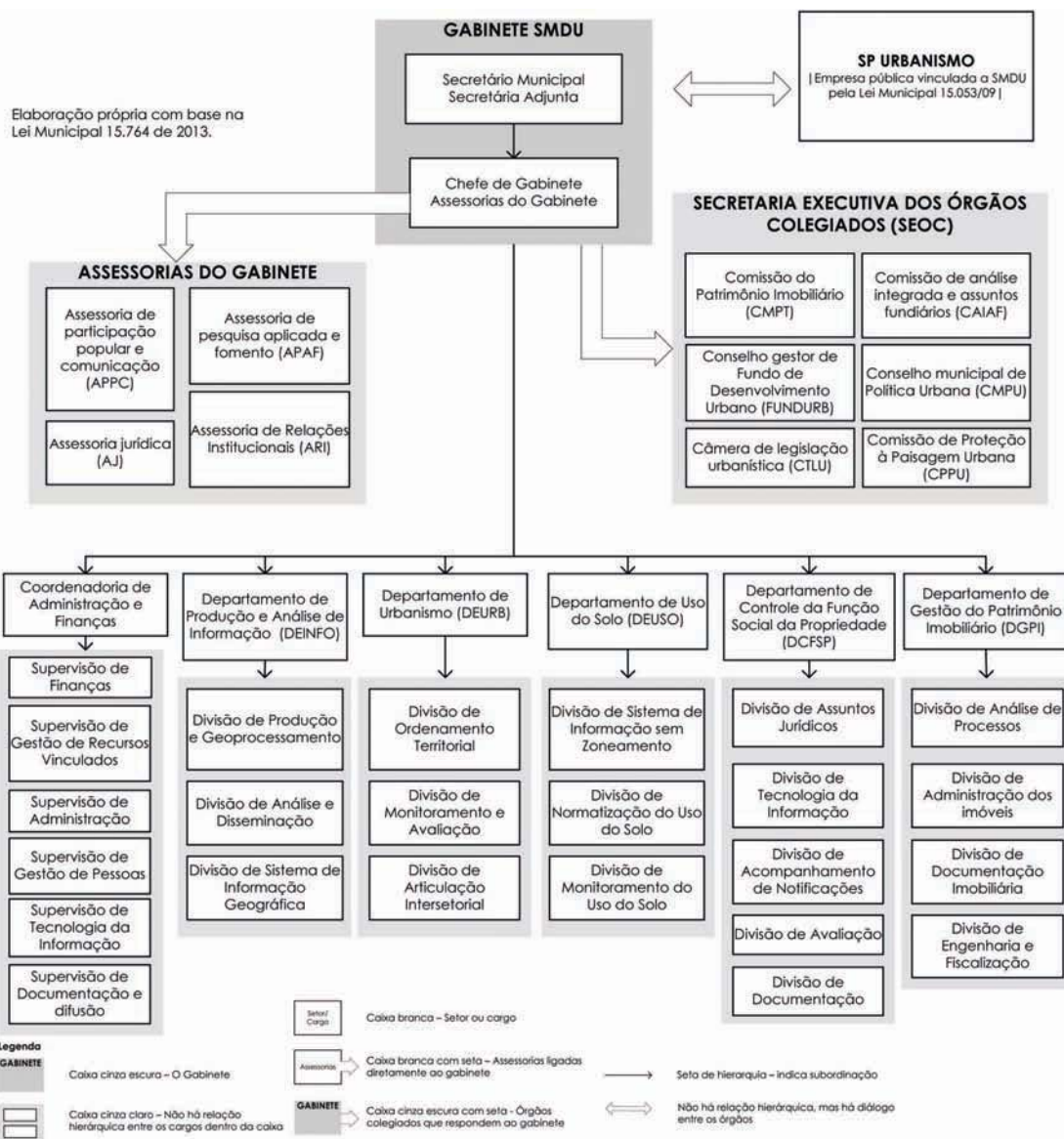
SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA (SMDHC)

A SMDHC foi criada a partir da unificação de atribuições da antiga Secretaria Municipal de Participação e Parceria (SMPP), da Comissão Municipal de Direitos Humanos (CMDH) e do Secretário Especial de Direitos Humanos (SEDH), pelo Decreto Municipal 53.685 de 2013, e foi oficializada como secretaria pela Lei Municipal 15.764 de 2013.

A SMDHC instituiu novas coordenações, como a de Políticas para a População em Situação de Rua, de Educação

em Direitos Humanos, de Direito à Memória e à Verdade, de Políticas para Migrantes, de Políticas para Crianças e Adolescentes e da Política de Participação Social.

Figura 14: Organograma da Secretaria da Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. Elaborado por: Gabriela Monteiro. Fonte: Lei Municipal 15.764 de 2013

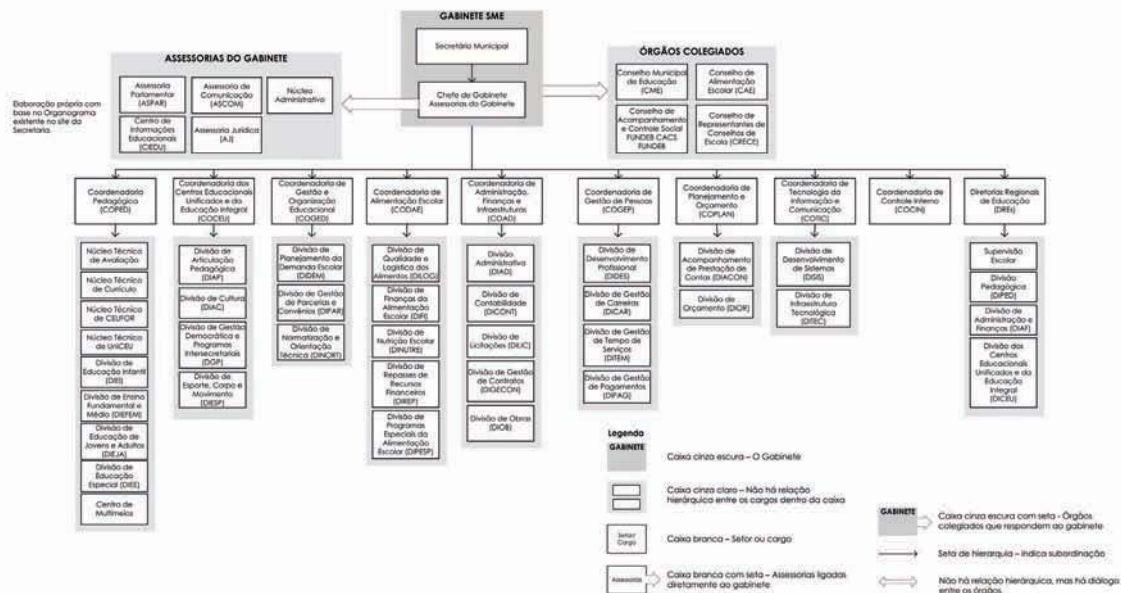


SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO (SMDU)

Criada pela Lei 14.879 de 2009 em que foram transferidas as competências relativas ao planejamento urbano da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA). A SMDU foi reestruturada pela Lei 15.764 de 2013 para conduzir ações governamentais voltadas ao planejamento e desenvolvimento urbano do município, principalmente no desenvolvimento e acompanhamento das legislações relacionadas ao Plano Diretor Estratégico (PDE), aos Planos Regionais das Subprefeituras (PRS), ao Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (PUOS) e às Operações Urbanas (OPs), incluindo as que

decorram de sua inserção em planos nacionais, regionais, estaduais e metropolitanos. Coordena o desenvolvimento de projetos urbanos, interagindo com os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta e mantém atualizado o sistema municipal de informações cartográficas e georreferenciadas em meio digital. A SMDU divide o território de São Paulo em sete (7) unidades de planejamento chamadas de Macrorregionais: Norte 1, Norte 2, Leste 1, Leste 2, Sul 1, Sul 2 e Centro-Oeste.

Figura 15: Organograma da Secretaria da Municipal Desenvolvimento Urbano. Elaborado por: Gabriela Monteiro. Fonte: Lei Municipal 15.764 de 2013.



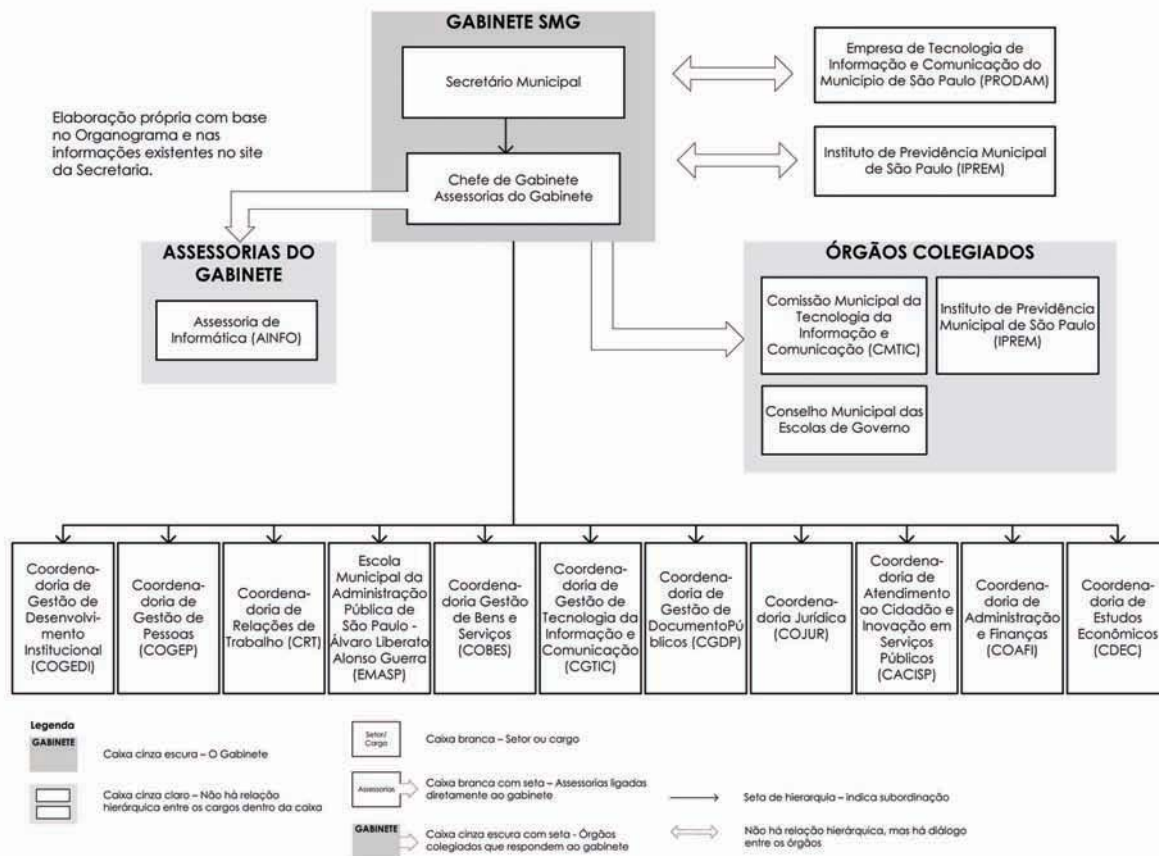
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (SME)

A SME foi criada pelo Decreto-Lei nº 430 de 1947 de modo integrado com a Secretaria da Cultura e Higiene, sendo uma das primeiras secretarias criadas no município. Somente em 1975, seu nome foi alterado para Secretaria Municipal da Educação por meio do Decreto 8.204. Inicialmente só atendia o Ensino Infantil e, posteriormente, seu atendimento foi ampliado também para o Ensino Fundamental.

A estrutura da SME conta, entre outros departamentos, com: Unidades Educacionais/ Centros Educacionais, Diretorias Regionais de Educação (ver mapa 4), Órgãos Centrais e o Conselho Municipal de Educação.

A SME divide o território de São Paulo em treze (13) unidades de planejamento chamadas de Diretorias Regionais: Butantã, Campo Limpo, Capela do Socorro, Freguesia/ Brasilândia, Guaianases, Ipiranga, Itaquera,- Jaçanã/Tremembé, Penha, Pirituba, Santo Amaro, São Mateus e São Miguel.

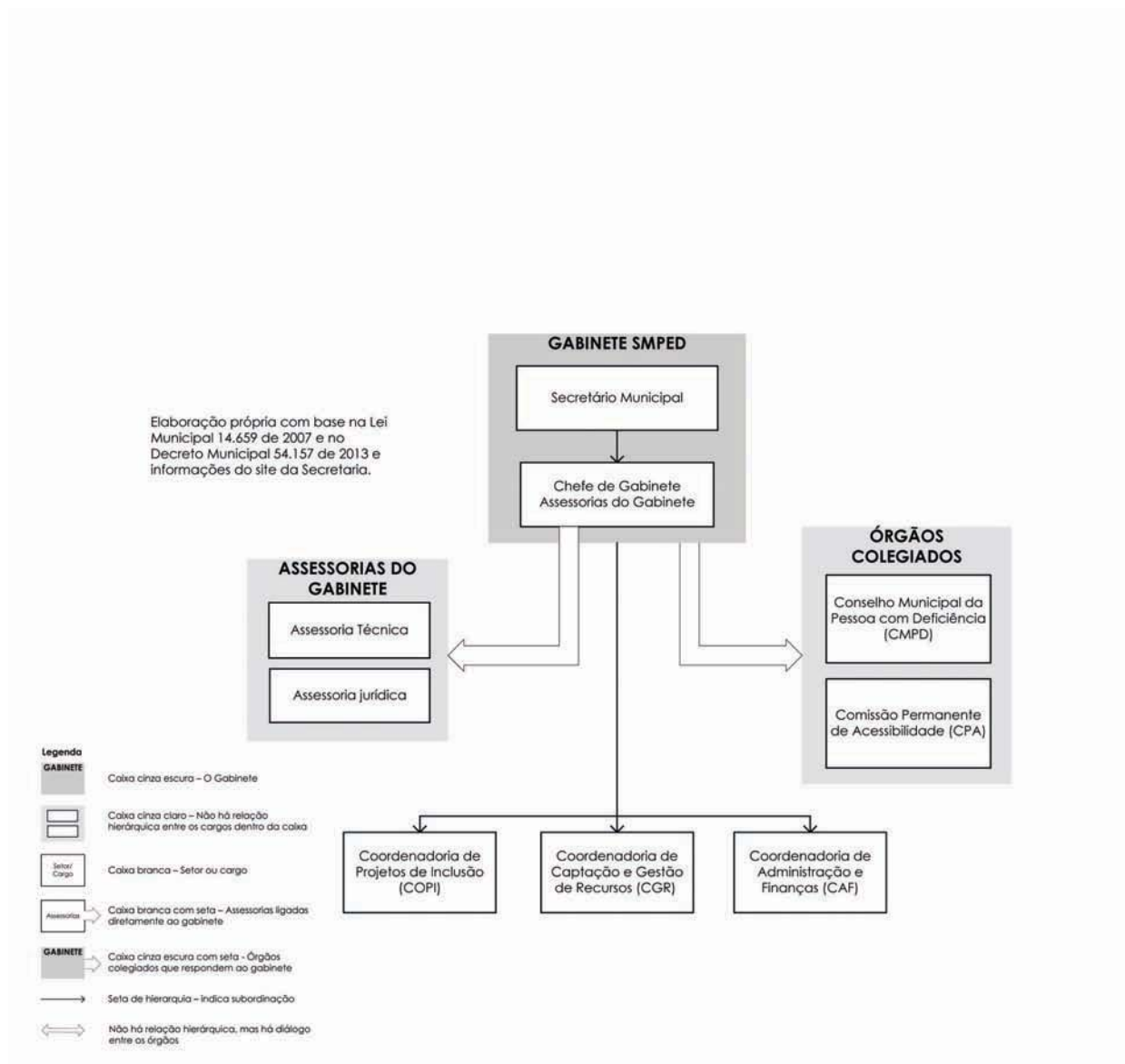
Figura 16: Organograma da Secretaria da Municipal da Educação. Elaborado por: Gabriela Monteiro. Fonte: Organograma existente no site da Secretaria.



SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO (SMG)

Por meio do Decreto 55.966 de 2015, a SEMPLA (Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão) altera o nome para SMG (Secretaria Municipal de Gestão) sendo que já haviam sido transferidas as competências relativas ao planejamento para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) quando esta foi criada em 2009.

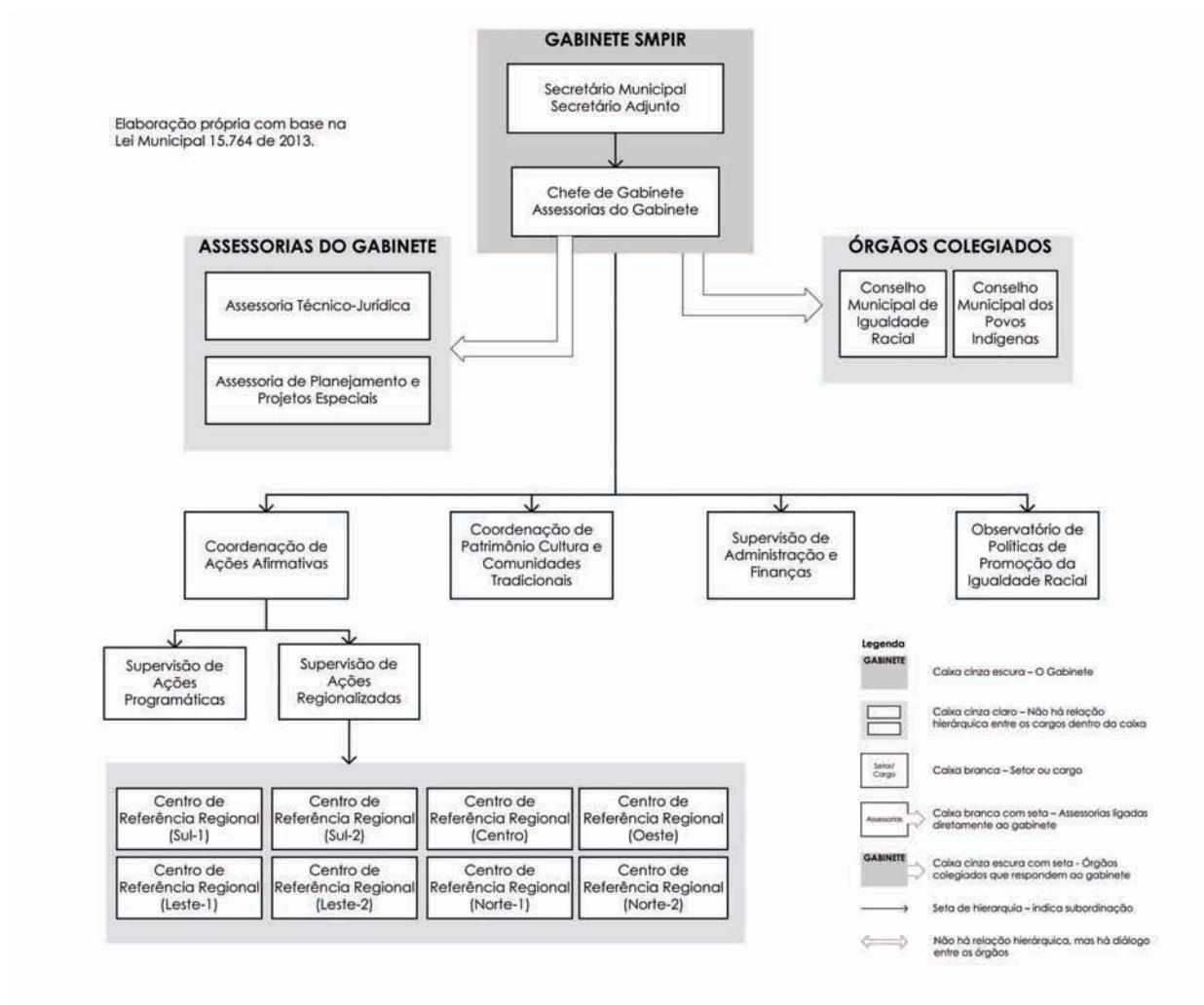
Figura 17: Organograma da Secretaria da Municipal de Gestão. Elaborado por: Gabriela Monteiro. Fonte: Organograma e nas informações existentes no site da Secretaria.



SECRETARIA MUNICIPAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA E MOBILIDADE REDUZIDA (SMPED)

Originalmente criada por meio do Decreto Municipal 45.811 de 2005, a Secretaria Especial da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida (SEPED) foi transformada em SMPED pela Lei Municipal 14.659 de 2007. Em 2013, teve sua estrutura parcialmente alterada pelo Decreto Municipal 54.157. Promove um trabalho inter-setorial, uma vez que o tema deficiência possui interface com atividades realizadas em diversas outras secretarias.

Figura 18: Organograma da Secretaria da Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida. Elaborado por: Gabriela Monteiro. Fonte: Lei Municipal 14.659 de 2007 e no Decreto Municipal 54.157 de 2013 e informações do site da Secretaria.



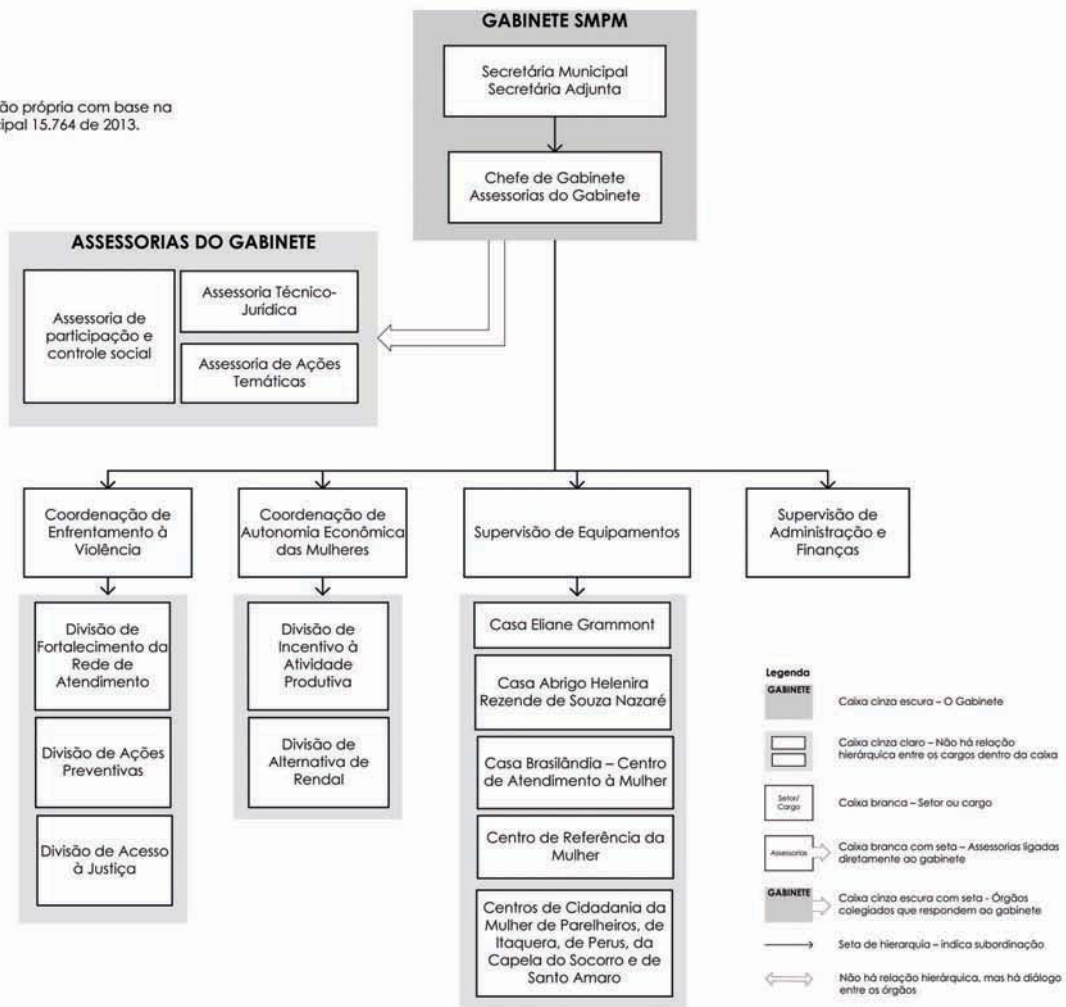
SECRETARIA MUNICIPAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL (SMPIR)

A criação da SMPIR, pela Lei Municipal 15.764 de 2013, representa um marco na história da cidade atendendo a uma antiga demanda do Movimento Social Negro e de outros grupos étnico-raciais. Demonstra o reconhecimento do Município da necessidade da construção efetiva de estratégias para o combate às desigualdades sociorraciais. Tem como fundamento os avanços normativos internacionais e nacionais, como o Estatuto do Índio e o Estatuto Nacional da Igualdade Racial. Com ênfase na população negra, 39,4% dos habitantes do município de São Paulo (IBGE 2010), a SMPIR incorpora os programas e projetos já executados pela CONE (Coordenadoria dos Assuntos da População Negra - Lei nº 11.321/1992 - pioneiro no fomento de ações para o combate ao racismo na cidade) e amplia sua forma e estratégia de ação. Além

disso, considera também os povos indígenas e a situação de desvantagem e vulnerabilidade social de muitos imigrantes que contribuem com a construção e formação social, cultural e econômica da cidade. A SMPIR atua de forma articulada com as outras secretarias para garantir que sejam implementadas ações integradas criando canais de comunicação e participação permanente, fundados numa cultura de respeito, valorização e reconhecimento dos diversos grupos étnico-raciais.

Figura 19: Organograma da Secretaria da Municipal de Promoção da Igualdade Racial. Elaborado por: Gabriela Monteiro. Fonte: Lei Municipal 15.764 de 2013.

Elaboração própria com base na Lei Municipal 15.764 de 2013.



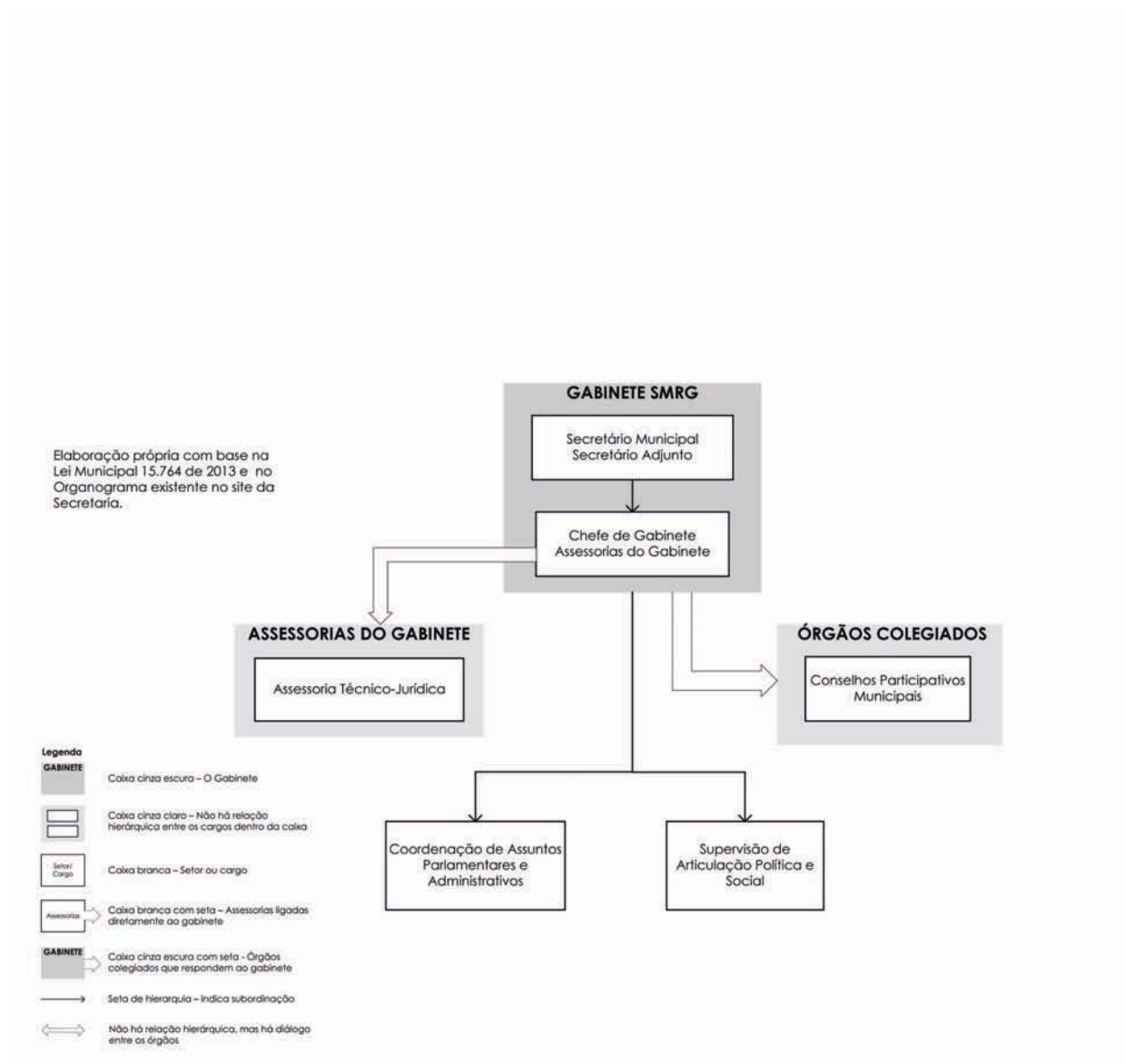
SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICA PARA AS MULHERES (SMPM)

A criação da SMPM, pela Lei Municipal 15.764 de 2013, teve como objetivo promover os direitos das mulheres, visando a sua plena integração social, política, econômica e cultural, contribuindo para superação das diversas violências que as atingem e a superação da desigualdade de gênero.

Áreas de atuação: Participação e Controle Social (canais permanentes de relação com movimentos sociais de mulheres e outros segmentos da sociedade civil);

Ações Temáticas (projetos temáticos para as mulheres em diversas áreas); Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, Autonomia Econômica das Mulheres e Supervisão de Equipamentos (Centros de Cidadania da Mulher, Centros de Referência da Mulher e Casa Abrigo).

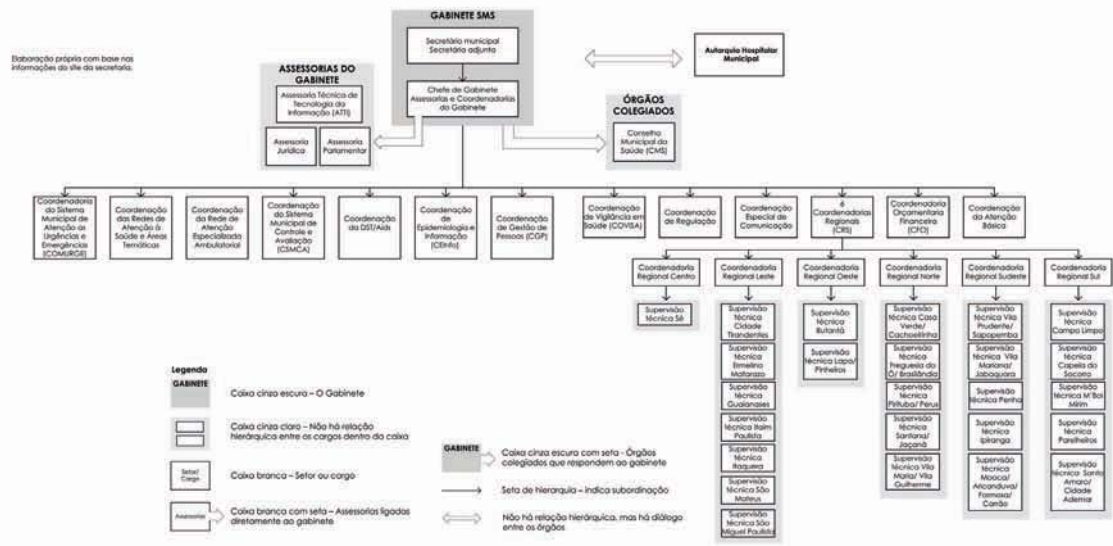
Figura 18: Organograma da Secretaria da Municipal da Pessoa com Figura 20: Organograma da Secretaria da Municipal de Política para as Mulheres. Elaborado por: Gabriela Monteiro. Fonte: Lei Municipal 15.764 de 2013.



SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS (SMRG)

A Secretaria Municipal de Relações Governamentais foi criada por meio da Lei Municipal 15.764, em 2013, e tem como principal objetivo promover a coordenação política do Poder Executivo e a condução de seu relacionamento com o Poder Legislativo Municipal e com a sociedade civil e suas instituições. Conta com a Coordenação de Assuntos Parlamentares e Administrativos e a Supervisão de Articulação Política e Social.

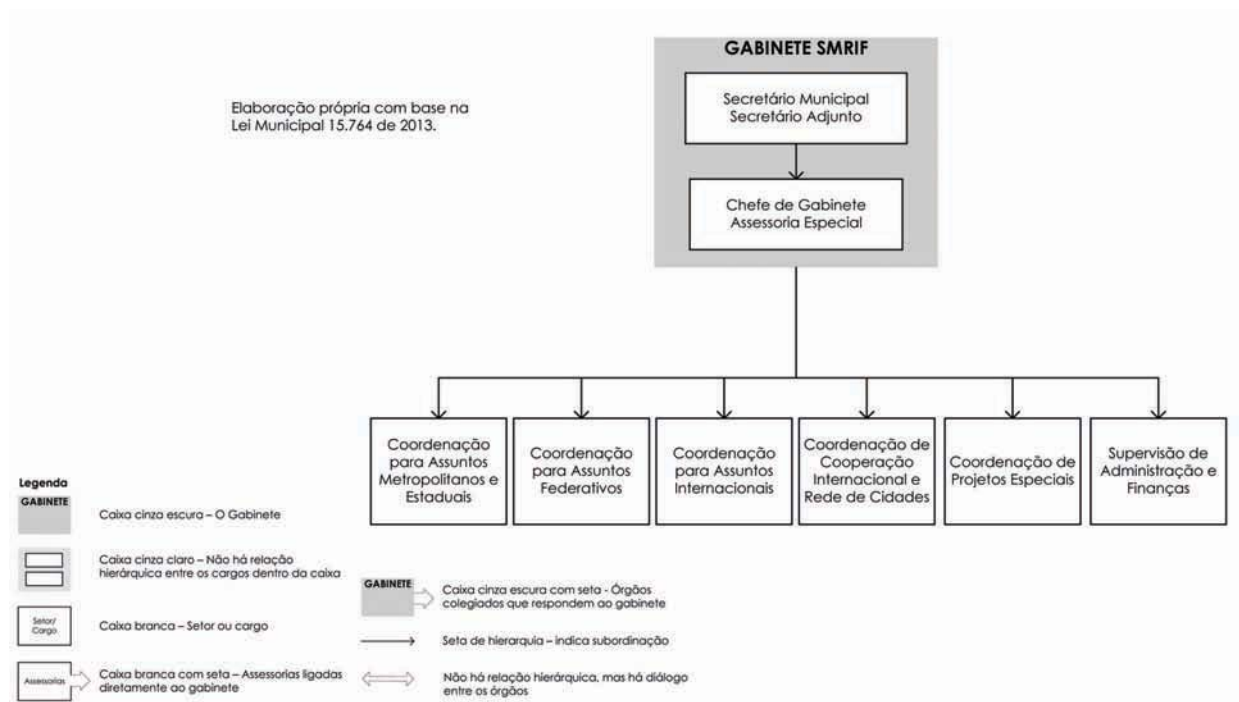
Figura 21: Organograma da Secretaria da Municipal de Relações Governamentais. Elaborado por: Gabriela Monteiro. Fonte: Lei Municipal 15.764 de 2013 e no Organograma existente no site da Secretaria.



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE (SMS)

A SMS é responsável pela formulação e implantação de políticas, programas e projetos que visem promover, proteger e recuperar a saúde da população. É gestora do Sistema Único de Saúde (SUS) no Município. Órgãos da Administração Direta e Indireta, Instituições conveniadas e contratadas com o SUS são responsáveis pela implementação das diretrizes formuladas pela SMS, que também tem como atribuição a regulação do subsistema de saúde. A estrutura da SME conta, entre outros departamentos, com as Coordenadorias Regionais da Saúde (ver mapa 5), cada uma com supervisões técnicas específicas. São estas as Coordenadorias: Centro, Leste, Oeste, Norte, Sudeste e Sul.

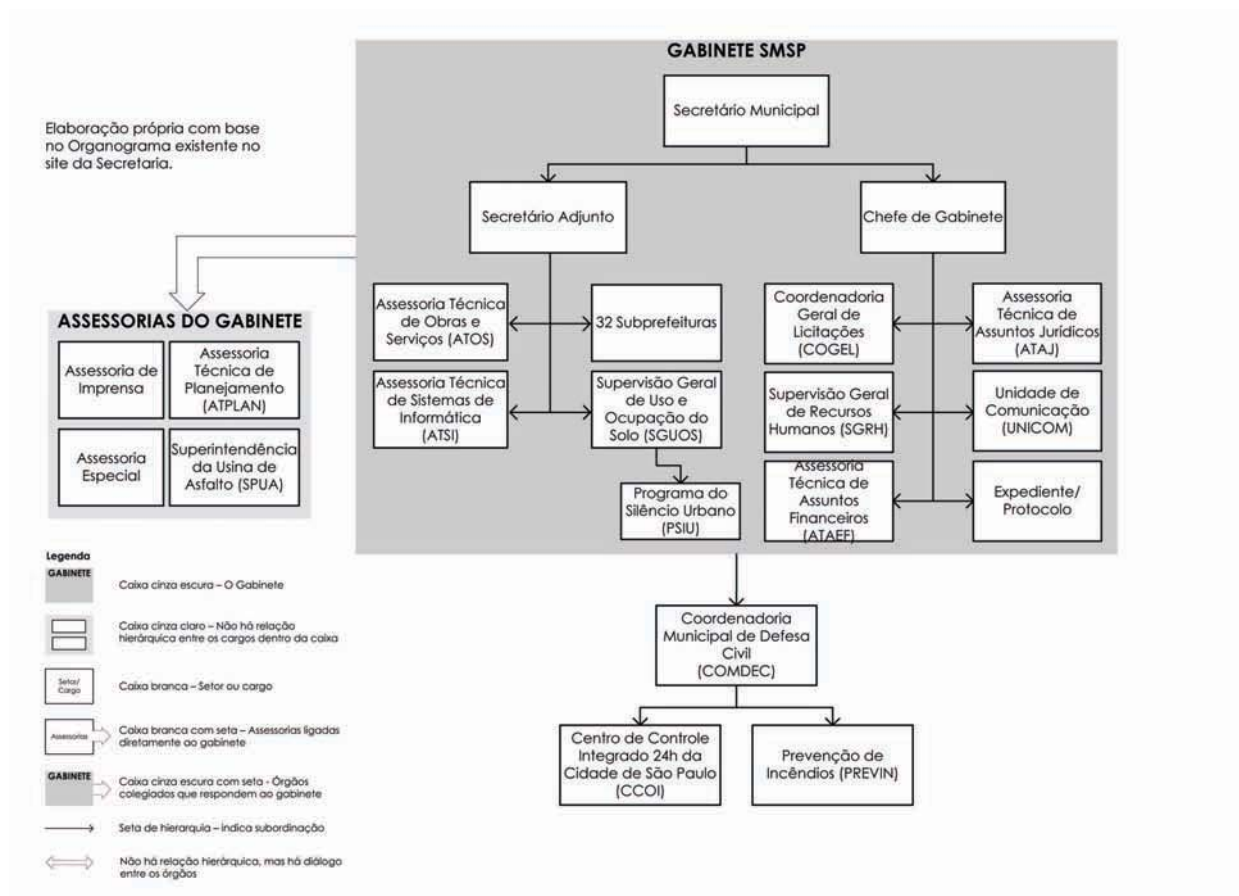
Figura 22: Organograma da Secretaria da Municipal de Saúde. Elaborado por: Gabriela Monteiro. Fonte informações do site da secretaria.



SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS (SMRIF)

Foi criada pela Lei Municipal 13.165 de 2001, teve sua estrutura reorganizada pela Lei Municipal 15.764 de 2013. Tem por finalidade promover e coordenar ações conjuntas com a União, os Estados, os Municípios (em especial, os da Região Metropolitana de São Paulo) e entes e organizações internacionais. Atua em duas frentes: a Internacional, na qual SMRIF oferece apoio técnico a órgãos da Prefeitura para o estabelecimento de trocas e parcerias com entidades estrangeiras públicas e privadas; e a federativa, na qual assessora as relações da cidade com os municípios da Região Metropolitana e o desenvolvimento de ações conjuntas e de cooperação com os demais entes da Federação.

Figura 23: Organograma da Secretaria da Municipal de Relações Internacionais e Federativas. Elaborado por: Gabriela Monteiro. Fonte: Lei Municipal 15.764 de 2013.

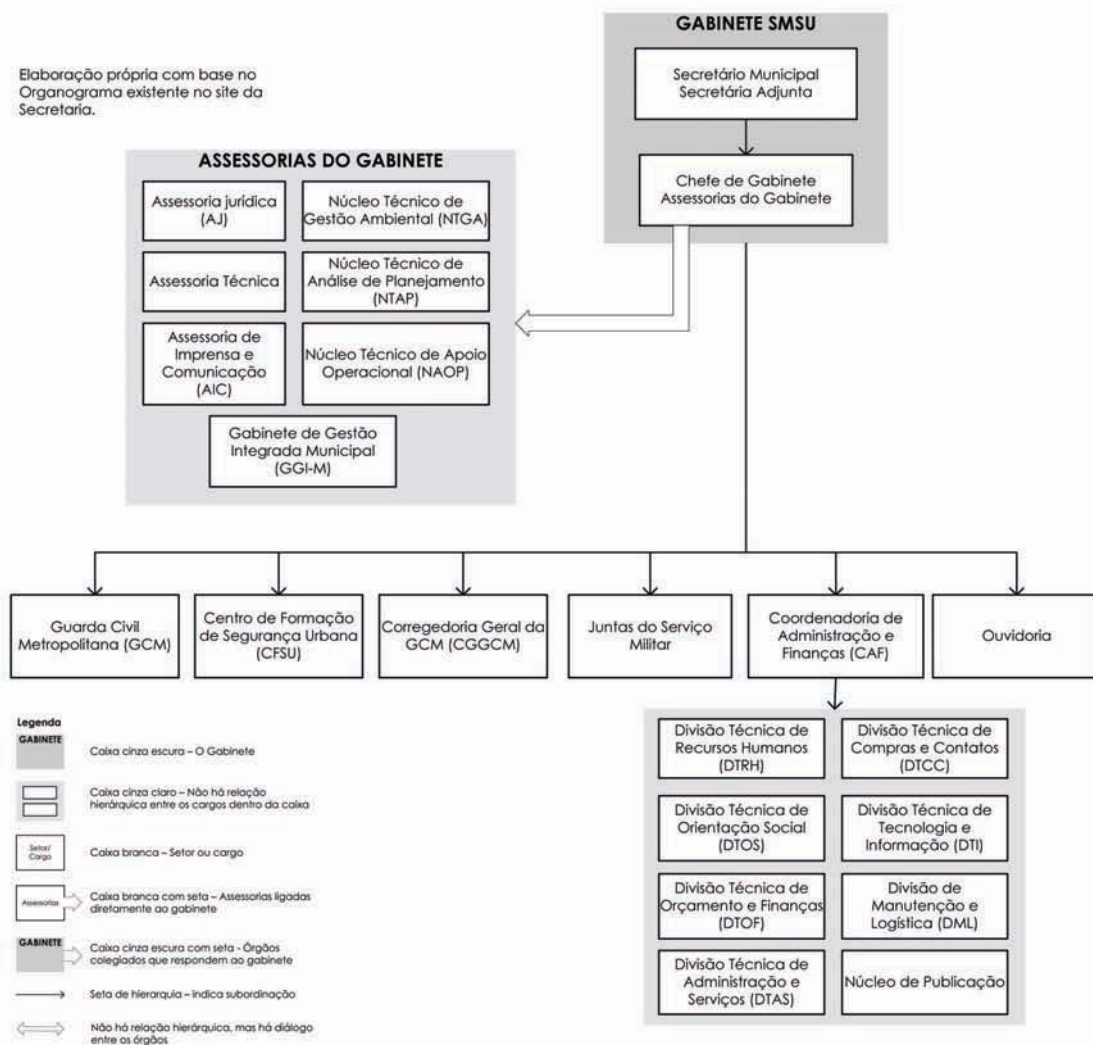


SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO DAS SUBPREFEITURAS (SMSP)

A Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras (SMSP), antiga Secretaria das Administrações Regionais (SAR), Secretaria de Implementação das Subprefeituras (SIS) e Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSP), tem como atribuição dar apoio gerencial e administrativo às decisões do Prefeito sobre o desempenho das Subprefeituras. Atualmente, o Município conta com 32 subprefeituras, sendo a mais recente a de Sapopemba (criada em 2013 pela Lei Municipal 15.764) configurando-se como modelo de administração descentralizada.

Figura 24: Organograma da Secretaria da Municipal de Coordenação das Subprefeituras. Elaborado por: Gabriela Monteiro. Fonte: Organograma existente no site da Secretaria.

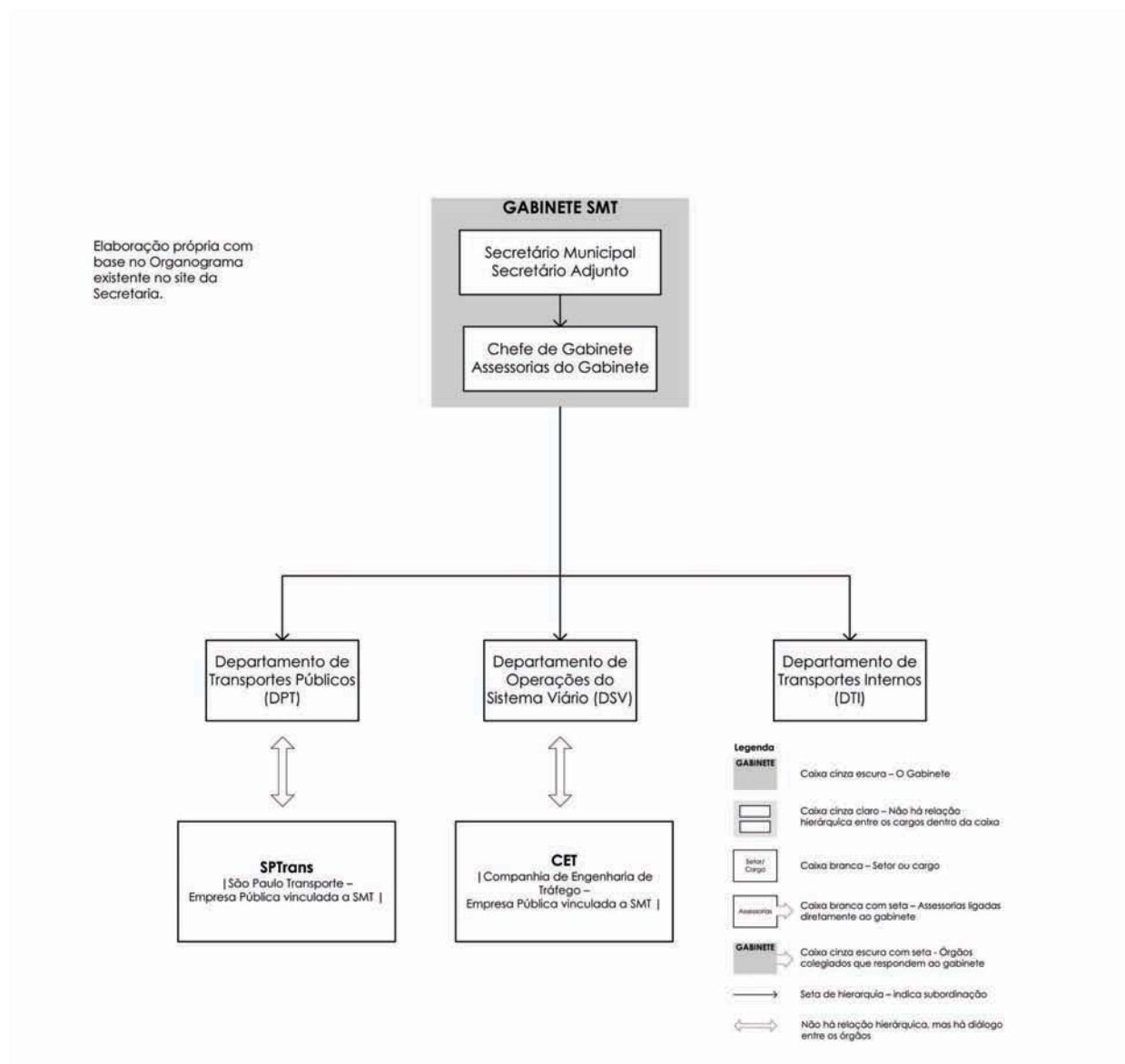
Elaboração própria com base no Organograma existente no site da Secretaria.



SECRETARIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA URBANA (SMSU)

A SMSU foi instituída como Secretaria pelo Decreto 50.388 de 2009 (foi por quatro anos uma Coordenadoria Municipal). Entre outras atribuições, a SMSU é responsável pela Guarda Civil Metropolitana (CGM).

Figura 25: Organograma da Secretaria da Municipal de Segurança Urbana. Elaborado por: Gabriela Monteiro. Fonte: Organograma existente no site da Secretaria.

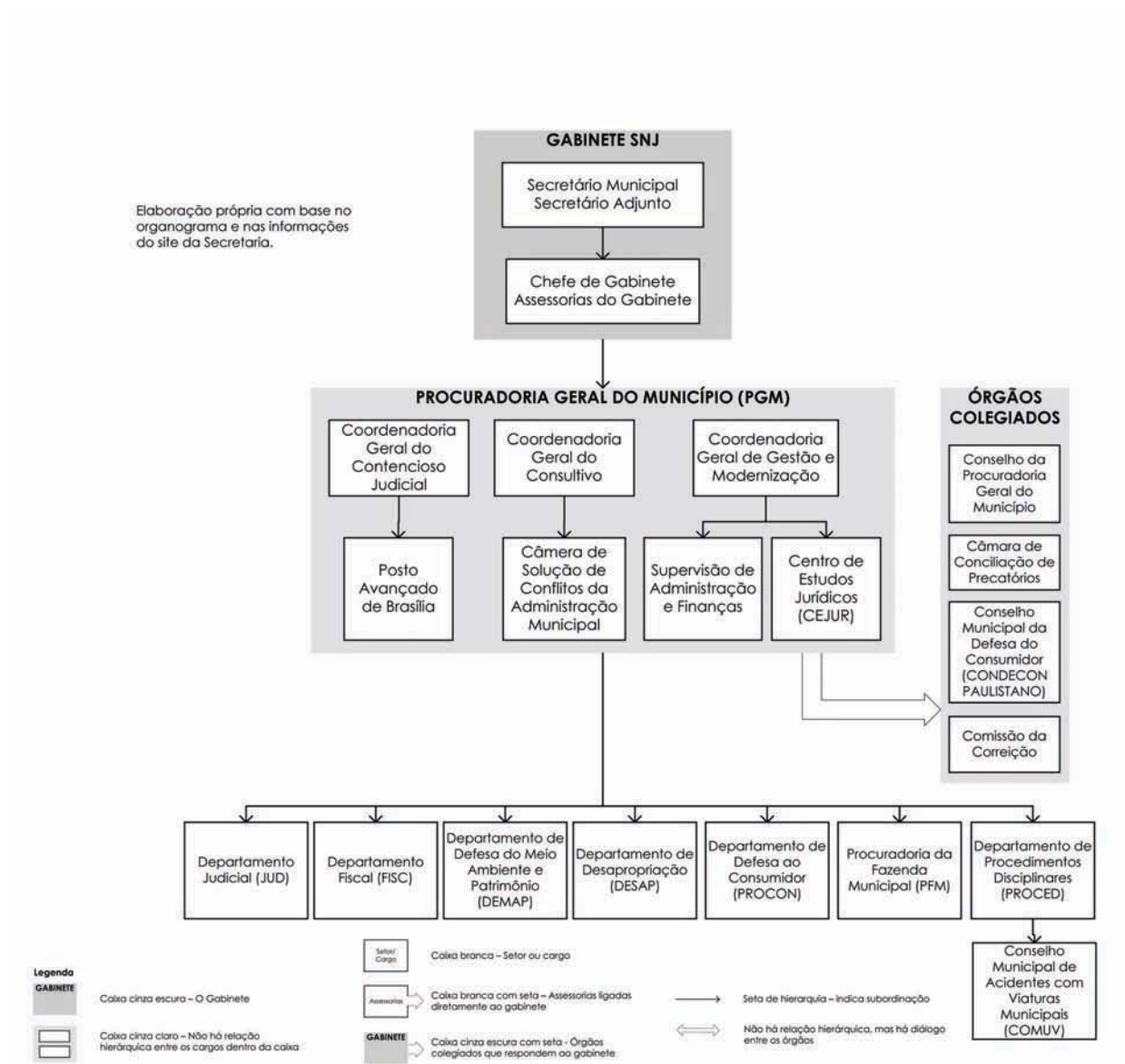


SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE (SMT)

Criada pela Lei Municipal 7.065 de 1967, a SMT é responsável por estudar o planejamento, fiscalização e controle dos transportes coletivos, táxis, veículos de carga e outros. É de sua competência os serviços de transportes da Prefeitura e a manutenção, suprimento e controle dos respectivos veículos, máquinas de terraplanagem e equipamentos especiais, e os serviços de trânsito. Tem vínculo com as empresas públicas: SPTrans (São Paulo Transporte) e CET (Companhia de Engenharia de Tráfego). Um dos produtos da gestão 2012-2016 foi o PlanMob/SP 2015 (Plano de Mobilidade de São Paulo),

instrumento de planejamento e gestão do Sistema Municipal de Mobilidade Urbana, ou seja, dos meios e da infraestrutura de transporte e pessoas no município para os próximos 15 anos. Foi elaborado pela Prefeitura com apoio técnico da SMT, SPTrans e CET, em parceria com as demais secretarias municipais.

Figura 26: Organograma da Secretaria da Municipal de Transporte. Elaborado por: Gabriela Monteiro. Fonte: Organograma existente no site da Secretaria.

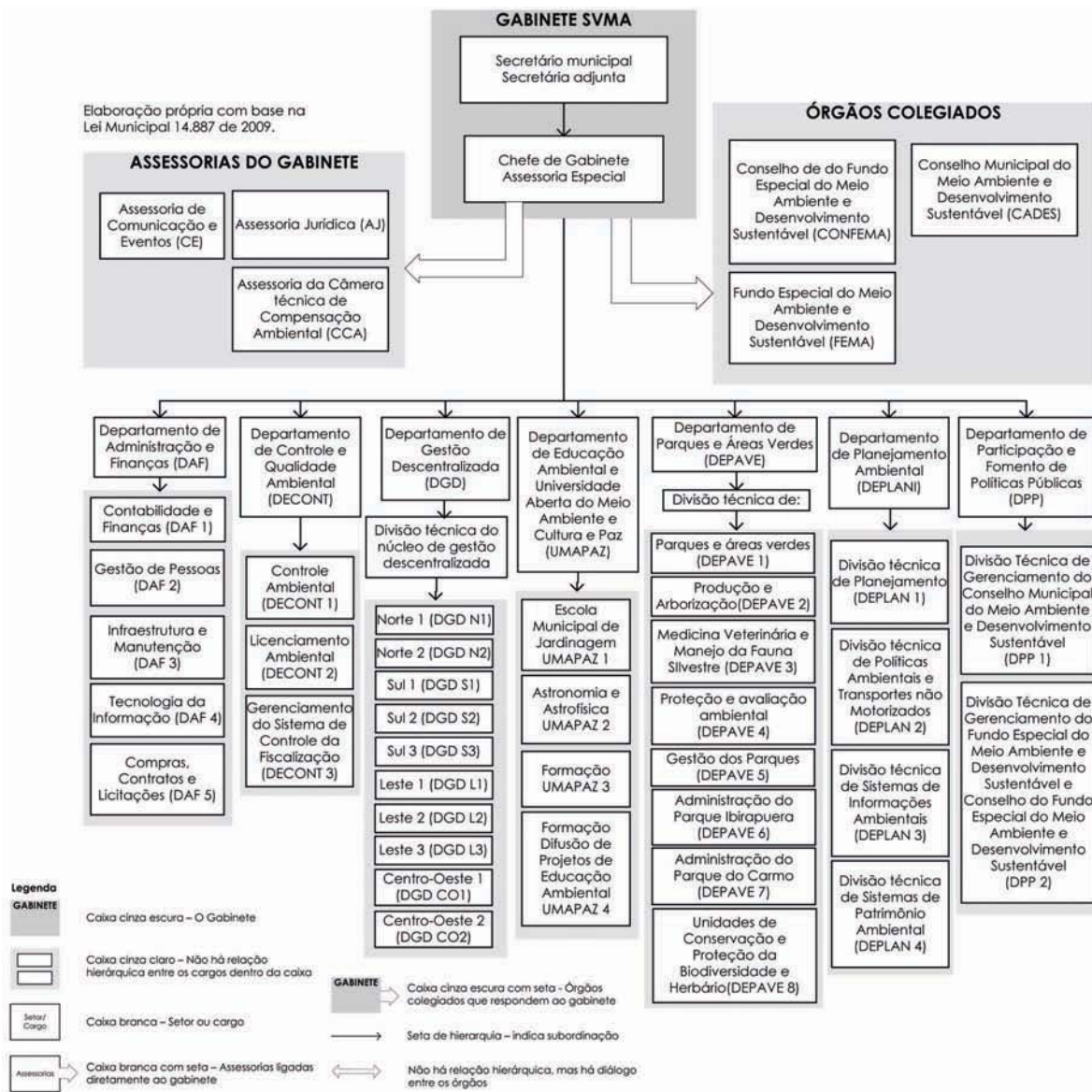


SECRETARIA MUNICIPAL DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS (SNJ)

A Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos (SNJ) e a Procuradoria Geral do Município (PGM) desenvolvem, em conjunto, atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Executivo e Administração Municipal. A PGM foi criada pela Lei Municipal 10.182, de 1986, e reorganizada pelo Decreto Municipal 57.263, de 2016. É o órgão de caráter permanente e vinculado diretamente ao Prefeito, que exerce as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Municipal, a cobrança judicial e extrajudicial da dívida ativa e o pro-

cessamento dos feitos relativos ao patrimônio municipal imóvel.

Figura 27: Organograma da Secretaria da Municipal dos Negócios Jurídicos. Elaborado por: Gabriela Monteiro. Fonte: organograma e nas informações do site da Secretaria.



SECRETARIA MUNICIPAL DO VERDE E MEIO AMBIENTE (SVMA)

A SVMA foi criada pela Lei Municipal 11.426, de 1993. Desde então passou por diversas reorganizações sendo que a última consta na Lei 14.887 de 2009.

Figura 28: Organograma da Secretaria do Verde e Meio Ambiente. Elaborado por: Gabriela Monteiro. Fonte: Lei Municipal 14.887 de 2009.

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DAS SUBPREFEITURAS

Para analisar a estrutura organizacional das subprefeituras pautou-se principalmente na legislação vigente¹⁴, porém, como a estrutura não se manteve, após 2004, exatamente conforme descrita na legislação municipal, construiu-se uma atualização deste panorama para o momento contemporâneo a partir de entrevistas realizadas com técnicos das subprefeituras¹⁵.

Frisa-se que nem todas as subprefeituras possuem exatamente todos os cargos detalhado na figura 1. O que define a estrutura final de cada uma das subprefeituras é o decreto do Secretário de Coordenação das Subprefeituras, com base na legislação vigente e na especificidade de cada território.

Uma subprefeitura é organizada basicamente pelo Gabinete do Subprefeito e por quatro (4) Coordenadorias: a Coordenadoria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (CPDU); a Coordenadoria de Manutenção e Infraestrutura Urbana (CMIU); a Coordenadoria de Projetos e Obras Novas (CPO) e a Coordenadoria de Administra-

ção e Finanças (CAF). Subordinados ao coordenador de cada uma das coordenadorias estão as Supervisões e as Unidades, também chamadas de Divisões. Ou seja, cada coordenadoria é composta hierarquicamente por um coordenador, supervisores (que se reportam diretamente ao coordenador) e diretores de unidade, que dialogam com as supervisões, mas se reportam hierarquicamente ao coordenador.

Todas as coordenadorias estão subordinadas ao subprefeito, cabendo às Assessorias auxiliar tecnicamente tanto o Gabinete, quanto as Coordenadorias em suas respectivas áreas. Cada Subprefeito pode ainda propor níveis organizacionais de seções e setores administrativos que julgar necessário, de acordo com a especificidade de cada subprefeitura, mantendo-se o princípio da horizontalidade entre as Coordenadorias.

Segundo (GRIN, 2015), quando criadas, as subprefeituras se estruturavam a partir de sete (7) coordenadorias.

“Na coordenadoria de ação social e desenvolvimento havia atividades de cinco secretarias: abastecimento, assistência social, esportes e lazer, cultura e trabalho. A coordenadoria de administração e finanças reuniu duas secretarias: gestão pública e finanças e desenvolvimento. A coordenadoria de planejamento e desenvolvimento urbano englobou quatro secretarias (planejamento, habitação, transportes e do verde e meio ambiente). A coordenadoria de manutenção e infraestrutura urbana, as atividades da secretaria de infraestrutura urbana e do departamento de limpeza urbana; A coordenadoria de projetos e obras novas, as funções da secretaria municipal de serviços e obras (departamento de edificações). Educação e saúde possuíam coordenações próprias pelo seu porte e gestão orçamentária separada dos recursos recebidos do governo federal. No gabinete do subprefeito se localizaram pastas como comunicação, negócios jurídicos, governo e segurança urbana defesa civil”. (GRIN, 2015).

No contexto atual, algumas Coordenadorias deixaram de existir, como a de Educação, a de Saúde e a de Ação e Desenvolvimento Social. Parte da estrutura da Coordenadoria de Ação e Desenvolvimento Social foi transferida para o Gabinete do Subprefeito, como a Supervisão de Esporte e Lazer, a Supervisão de Cultura, a Supervisão de Habitação, a Supervisão de Assistência Social e a Supervisão de Abastecimento, esta última com suas respectivas unidades, que compreendem os Mercados Municipais e os Sacolões.

No caso das Coordenadorias de Saúde e Educação, que deixaram de existir, a ponte existente entre as secretarias e cada território da subprefeitura ocorre respectivamente por meio de Diretorias Regionais de Educação (DRE) e as Coordenadorias Regionais de Saúde (CRS). Estes órgãos descentralizados possuem cargos vinculados diretamente às secretarias, mas com a premissa de ter maior articulação com o território do município de São Paulo.

Conforme a Lei nº 13.399/2002, a Coordenadoria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (CPDU) tem por competência o planejamento urbano, habitacional e dos transportes, controle e fiscalização do uso do solo, conservação e preservação do meio ambiente e atividades afins. Mas, o que se verifica na prática é um foco muito maior da CPDU na gestão dos licenciamentos e no controle e fiscalização do uso do solo. Por exemplo, questões vinculadas aos procedimentos necessários ao se iniciar uma reforma ou obra; levantamento de informações para a população sobre tipo de zoneamento, classificação e largura da via, tipos de estabelecimentos devem requerer alvará de funcionamento ou ainda informações a respeito de multas em um imóvel.

Apesar de constar legalmente entre as atribuições da CPDU, as ações voltadas ao planejamento urbano, habitacional e de transporte praticamente não existem na escala das subprefeituras. Acredita-se que parte desta fragilidade está relacionada à forma como o cargo de Supervisor de Planejamento Urbano foi instituído. Essa supervisão, subordinada diretamente ao Coordenador de CPDU, é o único cargo que não precisa ser exercido por um Arquiteto Urbanista, Engenheiro ou Agrônomo, como as demais supervisões vinculadas à CPDU. Exige-se apenas diploma de nível superior, sendo o único cargo de supervisão nomeado por livre-provimento em comissão nesta Coordenadoria.

Esta ausência de um quadro técnico com conhecimento específico sobre a disciplina do Planejamento Urbano acaba, em grande medida, impedindo que as funções de planejamento sejam realizadas de forma consistente na escala da subprefeitura. Acredita-se que, caso esta atribuição fosse regulamentada para ser exercida apenas por profissionais diretamente associados ao planejamento urbano, as subprefeituras teriam maiores chances de exercer um olhar, local e descentralizado, em relação ao planejamento. Soma-se a falta de regulação da atribuição de Supervisor de Planejamento Urbano, a ausência de orçamento vinculado diretamente à função planejamento urbano.

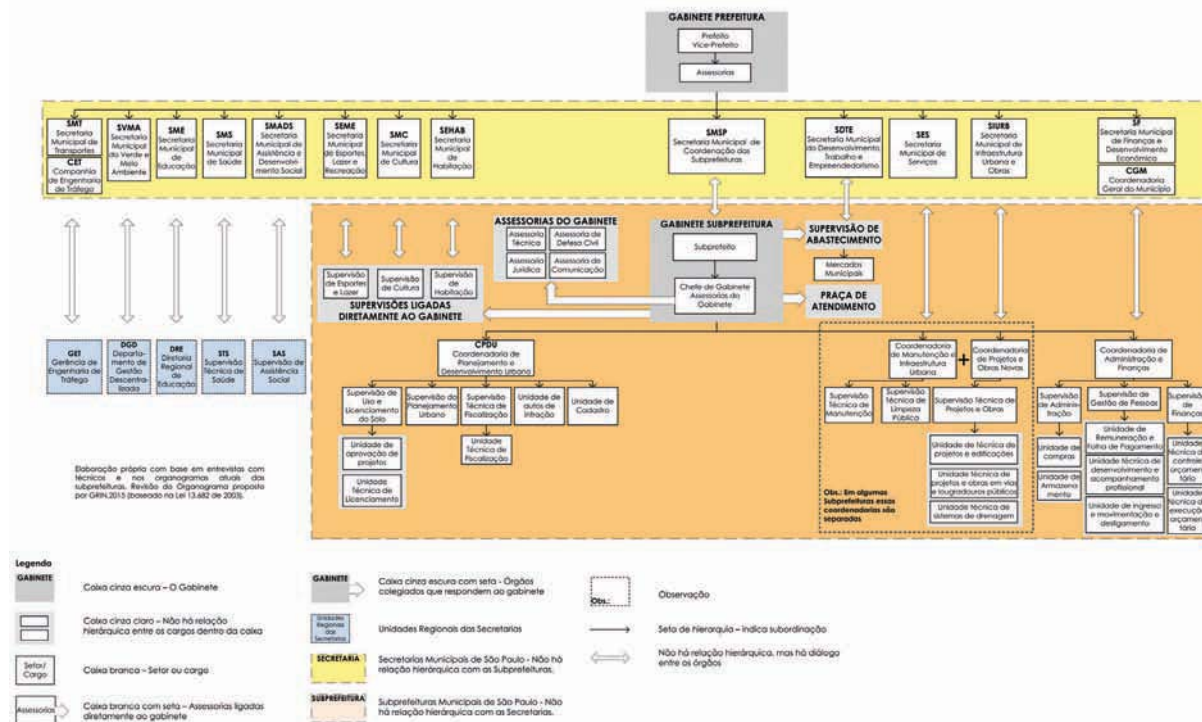


Figura 29: Organograma das Subprefeituras (2016). Elaborado por: Gabriela Monteiro e Caroline Pera, 2016. Fonte: baseado em entrevistas com técnicos das subprefeituras e secretarias realizadas em Outubro de 2016 e nas Leis nº 13.399/02 e Lei 13.682/03

Caberia à Coordenadoria de Planejamento Urbano, segundo a definição legal, “elaborar Planos de Desenvolvimento Sustentável (Habitação, Ambientais, de Transporte, Urbanísticos e de Uso do Solo) no âmbito da Subprefeitura”, porém, diante da estrutura organizacional estabelecida e do orçamento público disponível pouco se consegue avançar. Permanecendo o planejamento urbano, habitacional e de transportes condicionado exclusivamente ao olhar centralizado e setorial das secretarias.

A Coordenadoria de Manutenção da Infraestrutura Urbana (CMIU), de acordo com a Lei nº 13.399/2002, é responsável pela manutenção das vias públicas, das redes de drenagem, da limpeza urbana, da conservação das áreas verdes e dos próprios municipais. À Coordenadoria de Projetos e Obras Novas compete a elaboração, execução e gerenciamento de projetos e obras novas, inclusive próprios municipais. Atualmente, nota-se em várias subprefeituras que a Coordenadoria de Manutenção da Infraestrutura Urbana se fundiu com

a Coordenadoria de Projetos e Obras, havendo nestas apenas três (3) coordenadorias. Quanto à Coordenadoria de Administração e Finanças, no âmbito das Subprefeituras, cabe a administração geral, orçamentária e dos recursos humanos.

Cada subprefeitura é também composta pela Praça de Atendimento, por quatro (4) Supervisões (de Esporte e Lazer, de Cultura, de Habitação e Alimentar) e quatro (4) Assessorias (Técnica, de Defesa Civil, Jurídica e de Comunicação), todos vinculados ao gabinete. Para compreender mais facilmente o panorama apresentado até aqui, o organograma da figura 29 ilustra o desenho institucional descrito até aqui.

REFLEXÕES — FINAIS

Ao analisar conjuntamente a estrutura organizacional das Secretarias Municipais e das Subprefeituras percebe-se como o processo de descentralização ainda é muito tímido e frágil no município de São Paulo. A agenda da descentralização, gradualmente, parece ter sido deixada de lado, pois pouco se avançou neste descontínuo processo desde a implementação das subprefeituras, em 2002. Acredita-se que parte desta dificuldade em implementar a descentralização está relacionado à problemas inerente ao próprio projeto de política de coalizão, além da falta de vontade política por parte de gestões menos progressistas, estas que parecem descreditar no processo de descentralização como algo saudável e benéfico para a esfera pública e coletiva. Insistindo em processos de mera desconcentração de atividades de zeladoria.

Percebeu-se que governos com pautas mais progressistas tendem a vislumbrar por maior descentralização, contudo nem sempre integralmente consolidadas. Torna-se necessário retomar a agenda da descentralização. Igualmente verifica-se a necessidade de mais pesquisas

abarcarem esta temática, alavancando maiores discussões e fortalecendo o entendimento de que, somente por meio da ação conjunta e articulada entre secretarias e subprefeituras a esfera pública conseguirá superar as carências, fragilidades e injustiças instauradas dos diferentes territórios regionais do nosso município.

A visão das subprefeituras como algo menor, ou focadas apenas em ações de zeladorias precisa ser superada, sendo a ela creditada um padro profissional mais apropriado, além de um orçamento vinculado especificamente à ações de planejamento em escala local. Verificou-se que parte das atribuições legais conferidas às subprefeituras no momento de sua criação ainda não conseguiram ser consolidadas. Como por exemplo: coordenar o Plano Regional e Planos de Bairro, Distrital ou equivalente, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Plano Estratégico da Cidade; Compôr com Subprefeituras vizinhas, instâncias intermediárias de planejamento e gestão, nos casos em que o tema, ou o serviço em causa, exijam tratamento para além dos limites territoriais de uma Subprefeitura; Estabelecer

formas articuladas de ação, planejamento e gestão com as Subprefeituras e Municípios limítrofes a partir das diretrizes governamentais para a política municipal de relações metropolitanas.

O que se vivencia na esfera local das subprefeituras é uma ausência de cargos vinculados às atividades de planejamento local e uma forte dependência estrutural das subprefeituras com relação às decisões de planejamento vindas das secretarias. Durante a elaboração dos Planos regionais das Subprefeituras, entre 2015 e 2016, tentou-se enfrentar o déficit de articulação entre subprefeituras e secretarias municipais, porém, diante do quadro institucional instaurado, os planos regionais foram realizados no âmbito da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), tendo como parceiras nesta construção, as secretarias e as subprefeituras, na medida em que essas tinham o interesse político e condições de liberar parte de seu quadro técnico de suas funções rotineiras para contribuir na construção deste processo.

A competição hierárquica e orçamentária entre secretarias e subprefeituras, apesar de ser tão criticada ainda é vivenciada no panorama paulistano. Ocorrendo, até mesmo, competição entre as subprefeituras e a Secretaria de Coordenação das Subprefeituras, que por premissa deveria fortalecer e ser responsável pela gradual transição da descentralização, ao invés de reforçar ainda mais esta disputa. Há ainda a competição entre as diversas secretarias e subprefeituras entre si, que contribuem para o clima ainda menos apropriado ao fortalecimento da pauta da descentralização. Ao invés de investirem no compartilhamento das expertises.

Como mencionado anteriormente, o foco desde trabalho era apresentar o contexto atual do desenho da organização das secretarias e das subprefeituras, pois a compreensão desse panorama faz também parte do processo de repensar a estrutura organizacional do poder executivo municipal, auxiliando na construção de novas perspectivas e arranjos institucionais para o futuro. Cabe dizer que a estrutura organizacional destas duas instâncias se apresenta frágil quanto à falta de homogeneização e

padronização de suas informações. A produção conjunta do contexto atual das subprefeituras e das secretarias nasce da necessidade de ambas as estruturas administrativas do Poder Executivo serem entendidas enquanto instâncias articuladas, interligadas e complementares, não concorrentes e não hierárquicas. Deseja-se superar, portanto, o olhar segmentado, traçando um panorama dos seus respectivos papéis e fortalecendo a pauta da descentralização no município de São Paulo.

NOTAS

01 Apesar dos distritos terem sido concebidos levando-se em consideração os limites dos bairros, cabe frisar que o município de São Paulo não possui lei de abairramento.

02 Definição de vila segundo o decreto ainda vigente – Lei nº 311, de 2 de março de 1938, que dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. Em seu Art. 3º define que a sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome. Enquanto que, no Art. 4º, estipula que o distrito se designará pelo nome da respectiva sede, a qual, enquanto não for erigida em cidade, terá, a categoria de vila. Não havendo no mesmo distrito mais de uma vila.

03 Em entrevista ao *Brasilianas.org*, no dia 03/05/2012, Aldaíza Sposati falou sobre o Seminário que ocorreu na Câmara Municipal de São Paulo em decorrência dos 21 anos da “distritalização” de São Paulo.

04 A principal referência bibliográfica adotada é o trabalho de SCARFONI FILHO (1981), que procede à reconstituição histórica do planejamento urbano local, além de consulta ao Decreto-Lei 333 de 1945.

05 Segundo Martins (2016) esta divisão territorial em sete (7) unidades se baseou nos distritos de obras criados em 1947.

06 Estabelecida por meio na Lei nº 8.513/1977.

07 Segundo SPOSATI (2012).

08 Segundo MARTINS (2016) os Núcleos Regionais de Planejamento tinham como objetivo: articular a atuação dos vários setores da administração no âmbito de cada região; associar planejamento e gestão do território; identificar as especificidades de cada região; incorporar a participação da população no processo de planejamento e decisão e estabelecer prioridades através de uma visão integrada das necessidades, trabalhando de modo descentralizado e participativo.

09 Segundo Martins (1997) tanto os Governos Locais, quanto os Núcleos Regionais foram “tentativas de desencadear o processo de descentralização, buscando democratizar e integrar os diversos setores e serviços municipais numa totalidade ao alcance da compreensão e da participação da população”.

10 Segundo (SPOSATI, 2012), as vinte (20) regiões administrativas eram: Lapa, Mooca, Penha, Pinheiros, Sé, Santana, Vila Mariana, Freguesia do Ó, Ipiranga, Itaquera, Pirituba, Perus, Santo Amaro, Butantã, Campo Limpo, São Miguel Paulista, Vila Prudente, Capela do Socorro, São Mateus e Vila Formosa.

11 Atualmente, os mercados municipais têm sua gestão compartilhada entre a SDTE (Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo) e a Subprefeitura.

12 O Conselho Participativo Municipal é um órgão consultivo formado exclusivamente por representantes da sociedade civil. São um espaço de participação reconhecido pelo poder público municipal, com representação da sociedade em cada uma das trinta e duas (32) subprefeituras, sendo eleitos por distrito.

13 Para obter mais informações, consultar o sítio do Ministério da Integração Nacional disponível em: <http://www.mi.gov.br/orgaos-colegiados>. Acesso em 11 de Novembro de 2016.

14 Utilizou-se: a Portaria Intersretarial 6/2002 das Secretarias de Gestão Municipal (SGM), SMSP/SGM/SGP, que define as competências e atribuições das subprefeituras; a Lei nº 13.399, de 1º de agosto de 2002, que dispõe sobre a criação de Subprefeituras no Município de São Paulo e a Lei nº 13.682 de 15 de dezembro de 2003, que estabelece a estrutura organizacional das subprefeituras.

15 Foram entrevistadas, pela ordem das entrevistas: Patrícia Saran (ex-subprefeita de Vila Prudente e atual funcionária da SP-Urbanismo); Rosangela Bringel (Coordenadora de Planejamento e Desenvolvimento Urbano na Subprefeitura Sapopemba); Luciane Neves (Supervisora de Uso do Solo e Licenciamentos na Subprefeitura Sapopemba); Renata Wang (Ex-Técnica de Licenciamento (CPDU) e atualmente técnica na Coordenadoria de Projetos e Obras da Subprefeitura Sapopemba) e Lúcia Martins Campos Bitencourt (Técnica da Unidade de Aprovação e Cadastro da Subprefeitura Pirituba/Jaraguá).

— BIBLIOGRAFIA

BERNARDINI, Marcelo de M. ; MONTANDON, Daniel T. Políticas urbanas em São Paulo: impasses da avaliação. In: ALVIM, Angélica T. B.; CASTRO, Luiz Guilherme R. Avaliação de políticas urbanas: contexto e perspectivas. São Paulo. Editora Mackenzie, 2010.

BRASILIANAS.ORG. Não temos legislação de bairros na cidade de São Paulo. Publicado em 03/05/2012. Disponível em: <http://advivo.com.br/materia-artigo/nao-temos-legislacao-de-bairros-na-cidade-de-sao-paulo>. 2012.

GADOTTI, M. Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional. Brasília: Ministério da Educação, 2014.

GRIN, Eduardo J. Caminhos e descaminhos das Subprefeituras na Cidade de São Paulo no Governo Marta Suplicy. Revista Sociologia Política, v. 23, n. 55, p. 119-145, set. 2015.

MARTINS, Maria Lúcia R. Descentralização e Subprefeitura em São Paulo: um percurso. Síntese preparada para o Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo: Planejamento e Gestão Urbana. FAUUSP, São Paulo, 2016, mimeo.

MARTINS, Maria Lúcia R. Descentralização e Subprefeituras em São Paulo: experiência da gestão 1989-1992. Prefeita Luiza Erundina de Sousa. São Paulo, PNUD, 1997, Documento de Trabalho.

PERA, Caroline K. L. Por dentro da Esfera Pública-Subprefeituras. Volume 1. Trabalho de Conclusão da Residência em Planejamento e Gestão Urbana. FAU-USP/ SMDU-PMSP. 2016.

ROLNIK, Raquel. Eleições diretas para subprefeito resolvem o problema? Publicado em 05/11/15 rolnik.wordpress.com/2015/11/05/eleicoes-diretas-para-subprefeito-resolvem-o-problema/. 2015

ROLNIK, R. e KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano. *Novos Estudos*, 89. São Paulo: CEBRAP, 2011.

SCARFONI FILHO, Francisco. O processo de descentralização na Prefeitura de São Paulo: o caso das Administrações Regionais. Fundação Getúlio Vargas. Dissertação defendida na Escola de Administração de Empresas. 1981.

SERA/PMSP, Secretaria Especial de Reforma Administrativa. Reforma Administrativa de São Paulo. Espaço Debates - nº30. São Paulo, 1990.

SILVA, Gabriela M. Do N. Por dentro da Esfera Pública-Secretarias Municipais. Volume 2. Trabalho de Conclusão da Residência em Planejamento e Gestão Urbana. FAU-USP/ SMDU-PMSP. 2016.

SPOSATI, Aldaiza. Cenário Histórico da Distritação da cidade - 1989 até 2012. Apresentação realizada na Câmara Municipal de São Paulo em 2012. Seminário “21 anos da Distritalização de São Paulo”. 2012.

Sites Consultados:

Ministério da Integração Nacional: Disponível em: <http://www.mi.gov.br/orgaos-colegiados>. Acesso em 11 de Novembro de 2016.

CGM: Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/. Acesso em: 10 de Novembro de 2016.

SDTE: Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/trabalho/>. Acesso em: 10 de Novembro de 2016.

SECOM: Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunica-cao/> Acesso em: 10 de Novembro de 2016.

SEHAB: Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/>. Acesso em: 11 de No-

vembro de 2016.

SEL: Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciament-tos/>. Acesso em: 10 de Novembro de 2016.

SEME: Disponível em: <http://esportes.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 10 de Novembro de 2016.

SES: Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/servicos/licitacoes/atas_de_rp/index.php?p=4640. Acesso em: 14 de Novembro de 2016.

SF: Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/financas/>. Acesso em: 10 de Novembro de 2016.

SGM: Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/> Acesso em: 10 de Novembro de 2016.

SIURB: Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/infraestrutura/>. Acesso em: 14 de Novembro de 2016.

SMADS: Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/. Acesso em: 11 de Novembro de 2016.

SMC: Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/>. Acesso em: 14 de Novembro de 2016.

SMDHC: Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/. Acesso em: 10 de Novembro de 2016.

SMDU: Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/. Acesso em: 10 de Novembro de 2016.

SME: Disponível em: <http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Page/PortalSMESP/Secretaria>. Acesso em: 11 de Novembro de 2016.

SMG: Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/gestao/>. Acesso em: 14 de Novembro de 2016.

SMPED: Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/pessoa_com_deficiencia/. Acesso em: 14 de Novembro de 2016.

SMPIR: Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/igualdade_racial/. Acesso em: 10 de Novembro de 2016.

SMPM: Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/politicas_para_as_mulheres/. Acesso em: 10 de Novembro de 2016.

SMRG: Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_governamentais/acesso_a_informacao/index.php?p=178826. Acesso em: 10 de Novembro de 2016.

SMRIF: Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/. Acesso em: 14 de Novembro de 2016.

SMS: Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/. Acesso em: 11 de Novembro de 2016.

SMSP: Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/organizacao/index.php?p=83>. Acesso em: 14 de Novembro de 2016.

SMSU: Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/seguranca_urbana/. Acesso em: 14 de Novembro de 2016.

SMT: Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/>Acesso em: 11 de Novembro de 2016.

SNJ: Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/procuradoria/>Acesso em: 14 de Novembro de 2016.

SVMA: Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/. Acesso em: 11 de Novembro de 2016.

Legislação Consultada:

SÃO PAULO (Capital). Decreto nº 22.339 de 21 de Junho de 1986. Consolida dispositivos referentes a organização do Gabinete Do Prefeito, promove sua reorganização parcial, e da outras providências. Diário Oficial do Município, 1986.

SÃO PAULO (Capital). Decreto nº 40.335 de 17 de março de 2001. Altera a denominação da Secretaria de Vias Publicas e da outras providências. Diário Oficial do Município, 2001.

SÃO PAULO (Capital). Decreto nº 45.683 de 1º de janeiro de 2005 que Dispõe sobre a organização, atribuições e funcionamento da Administração Pública Municipal Direta. Diário Oficial do Município, 2005.

SÃO PAULO (Capital). Decreto nº 45.853 de 27 de Abril de 2005. Dispõe sobre a reorganização parcial da Secretaria Municipal de Gestão; altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que específica. Diário Oficial do Município, 2005.

SÃO PAULO (Capital). Decreto nº 46.220 de 18 de Agosto de 2005. Dispõe sobre a reorganização parcial da Secretaria Municipal de Gestão; altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que específica. Diário Oficial do Município, 2005.

SÃO PAULO (Capital). Decreto nº 46.856 de 26 de Dezembro de 2005. Reorganiza as atividades do Governo Eletrônico da Prefeitura do Município de São Paulo. Diário Oficial do Município, 2005.

SÃO PAULO (Capital). Decreto nº 46.957 de 1º de Fevereiro de 2006. Dispõe sobre a organização administrativa das atividades de comunicação, na Secretaria Do Governo Municipal, altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que específica.

Diário Oficial do Município, 2006.

SÃO PAULO (Capital). Decreto nº 47.492 de 19 de Julho de 2006. Dispõe sobre a transferência da Supervisão Geral de Abastecimento e do Conselho Municipal de Segurança alimentar e Nutricional, ambos da Secretaria Municipal de Serviços, para a Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras. Diário Oficial do Município, 2006.

SÃO PAULO (Capital). Decreto nº 49.799 de 22 de Julho de 2008. Dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação, bem como altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica. Diário Oficial do Município, 2008.

SÃO PAULO (Capital). Decreto nº 50.388 de 17 de Janeiro de 2009. Reorganiza a Secretaria Municipal de Segurança Urbana-SMSU, em cumprimento ao disposto no art. 28 da L.14879, de 07/01/09, bem como dispõe sobre o seu quadro de cargos de provimento em comissão; transfere a Coordenadoria Municipal Defesa Civil-COMDEC e supervisão junta do serviço militar. Diário Oficial do Município, 2009.

SÃO PAULO (Capital). Decreto nº 50.995 de 16 de Novembro de 2009. Altera a denominação da Secretaria Municipal do Trabalho para Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e do Trabalho, bem como dispõe sobre sua reorganização e seu quadro de cargos de provimento em comissão e dá outras providências. Diário Oficial do Município, 2009.

SÃO PAULO (Capital). Decreto nº 54.888 de 28 de Fevereiro de 2014. Dispõe sobre a transferência do Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário – DGPI, da Comissão do Patrimônio Imobiliário do Município de São Paulo CMPT, da Supervisão Geral de Abastecimento – ABAST e da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil – COMDEC para as Secretarias Municipais que especifica; atribui incumbência à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e competências ao Titular da Pasta; introduz alterações nos Decretos nº 45.683, de 1º

de janeiro de 2005, nº 45.952, de 3 de junho de 2005, e nº 52.201, de 22 de março de 2011. Diário Oficial do Município, 2014.

SÃO PAULO (Capital). Decreto nº 56.399 de 9 de Setembro de 2015. Transforma a Supervisão Geral de Abastecimento – ABAST, da Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo, na Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional – COSAN, bem como transfere cargos de provimento em comissão para os órgãos que especifica. Diário Oficial do Município, 2015.

SÃO PAULO (Capital). Decreto nº 55.966 de 27 de Fevereiro de 2015. Dispõe sobre a transferência das Coordenadorias do Orçamento - CGO, de Planejamento - COPLAN, de Gestão de Participação - CGP e do Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativos - CPOP, da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, para as Secretarias que especifica; introduz alterações nos Decretos nº 52.078, de 7 de janeiro de 2011, nº 53.687, de 2 de janeiro de 2013, e nº 54.498, de 23 de outubro de 2013. Diário Oficial do Município, 2015.

SÃO PAULO (Capital). Decreto nº 56.764 de 11 de Janeiro de 2016. Modifica parcialmente a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico, transfere e altera a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica, bem como introduz alterações nos Decretos nº 54.498, de 23 de outubro de 2013, e nº 53.687, de 2 de janeiro de 2013. Diário Oficial do Município, 2016.

SÃO PAULO (Capital). Decreto nº 53.687 de 3 de Janeiro de 2013. Cria a Junta Orçamentário-Financeira - JOF. Diário Oficial do Município, 2013.

SÃO PAULO (Capital). Decreto nº 54.157 de 3 de Agosto de 2013. Altera parcialmente a estrutura organizacional da Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida-SMPED, bem como dispõe sobre seu quadro de cargos de provimento em comissão. Diário Oficial do Município, 2013.

SÃO PAULO (Capital). Decreto nº 54.498 de 24 de Outubro de 2013. Dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico, institui a Escola Municipal de Administração Fazendária-EMAF, bem como altera a denominação e a lotação dos cargos em comissão que especifica. Diário Oficial do Município, 2013.

SÃO PAULO (Capital). Decreto nº 53.728 de 5 de Fevereiro de 2013. Transfere a Coordenadoria de Inclusão Digital, prevista no decreto n. 46856, de 26 de Dezembro de 2005, para a Secretaria Municipal de Serviços, introduz alterações nos artigos 4., 15, 17 e 19 do decreto n. 50554, de 7 de abril de 2009. Diário Oficial do Município, 2013.

SÃO PAULO (Capital). Decreto nº 53.869 de 27 de Abril de 2013. Dispõe sobre a alteração da denominação da Secretaria Municipal do Trabalho e do Empreendedorismo-SEMTE. Diário Oficial do Município, 2013.

SÃO PAULO (Capital). Decreto nº 56.700 de 10 de Dezembro de 2015. Institui a Coordenadoria de Defesa do Usuário do Serviço Público Municipal-CODUSP, na Controladoria Geral do Município; transfere e altera a lotação de cargos de provimento em comissão que especifica; altera o artigo 9. do decreto n. 56075, de 23 de Abril de 2015. Diário Oficial do Município, 2015.

SÃO PAULO (Capital). Decreto nº 55.918 de 6 de Fevereiro de 2015. Modifica parcialmente a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico, transfere e altera a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica, bem como introduz alter. nos arts. 1. e 2. do dec. n. 54498, de 23 de outubro de 2013. Diário Oficial do Município, 2015.

SÃO PAULO (Capital). Decreto nº 57.263 de 29 de Agosto de 2016. Reorganiza parcialmente a Procuradoria Geral do Município, inclusive transferindo-lhe competências e atribuições atualmente afetas à Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos; dispõe sobre o exercício das funções do cargo de Procurador do Município,

bem como das funções de confiança e dos cargos de provimento em comissão que especifica; e introduz alterações nos Decretos nº 45.823, de 7 de abril de 2005, nº 52.011, de 17 de dezembro de 2010, nº 53.066, de 4 de abril de 2012, e nº 56.832, de 19 de fevereiro de 2016. Diário Oficial do Município, 2016.

SÃO PAULO (Capital). Decreto-lei nº 333, de 27 de dezembro de 1945. Reorganiza a estrutura administrativa da Prefeitura instituindo Secretaria e dando outras providências. Diário Oficial do Município, 1945.

SÃO PAULO (Capital). Decreto-lei nº 430, de 1947. Cria a Secretaria de Higiene e Secretaria de Educação e Cultura. Diário Oficial do Município, 1947.

SÃO PAULO (Capital). Lei nº 7.065 de 31 de Outubro de 1967. Dispõe sobre a criação da secretaria municipal de transportes, e da outras providencias. Diário Oficial do Município, 1967.

SÃO PAULO (Capital). Lei nº 8.204 de 30 de Maio de 1975. Dispõe sobre a criação da Secretaria Municipal De Cultura, e da outras providências. Diário Oficial do Município, 1975.

SÃO PAULO (Capital). Lei nº 10.255 de 23 de Dezembro de 1986. Dispõe sobre a criação da Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação – SEME, e dá outras providências. Diário Oficial do Município, 1986.

SÃO PAULO (Capital). Lei nº 10.182 31 de Outubro de 1986. Dispõe sobre a nova composição da Secretaria Dos Negócios Jurídicos - SJ, cria a Procuradoria Geral Do Município - PGM, reestrutura a carreira de procurador, e da outras providencias. Diário Oficial do Município, 1986.

SÃO PAULO (Capital). Lei nº 10.237 de 18 de Dezembro de 1986. Reestrutura a Secretaria Da Habitação e Desenvolvimento Urbano, cria os cargos correspondentes, e da outras providencias. Diário Oficial do Município, 1986.

SÃO PAULO (Capital). Lei nº 13.166, 05 de Julho de 2001. Cria a Secretaria Municipal de Comunicação e Informação Social SMCIS, e dá outras providências. Diário Oficial do Município, 2001.

SÃO PAULO (Capital). Lei nº 14.659 de 27 de Dezembro de 2007. Cria a Secretaria Municipal Da Pessoa Com Deficiência a Mobilidade Reduzida - SMPED, bem como dispõe sobre seu quadro de cargos de provimento em comissão. Diário Oficial do Município, 2007.

SÃO PAULO (Capital). Lei nº 14.887 de 15 de Janeiro de 2009. Reorganiza a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA e dispõe sobre seu quadro de cargos de provimento em comissão; confere nova disciplina ao Conselho do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CADES, ao Conselho do Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CONFEMA, ao Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – FEMA, ao Conselho Consultivo da Universidade Aberta do Meio Ambiente e Cultura de Paz e ao Conselho Regional de Meio Ambiente e Cultura de Paz; revoga as leis e os decretos que especifica. Diário Oficial do Município, 2009.

SÃO PAULO (Capital). Lei nº 15.764 de 27 de Maio de 2013. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria. Diário Oficial do Município, 2013.

SÃO PAULO (Capital). Lei Orgânica do Município de São Paulo de 04 de abril de 1990. Constitui a Lei Fundamental do Município de São Paulo, com o objetivo de organizar o exercício do poder e fortalecer as instituições democráticas e os direitos da pessoa humana. Diário Oficial do Município, 1990.

HOSPITAL VILA ALPINA E CÓRREGO SUZANO

DESENHO
URBANO, TERMO
DE REFERÊNCIA
E ORÇAMENTO
PRELIMINAR

DENIS DE SOUZA
E SILVA GIANNELLI

DENIS DE SOUZA E SILVA GIANNELLI

Bacharelado em Geografia (FFLCH-USP | 2015 – Presente). Especialista em Planejamento e Gestão Urbana (FAU-USP e PMSP | 2015 – 2016).

Graduado em Arquitetura e Urbanismo (FAU-USP | 2009 – 2015). Tese 'Paisagem, Território e Urbanidade: Repensando a Identidade Regional e Local por meio do Patrimônio Cultural e Ambiental'.

Mobilidade acadêmica (Politecnico di Torino | 2012 – 2013) pelo Ciência sem Fronteiras com bolsa CAPES. Master em Pianificazione Territoriale, Urbanistica e Paesaggistico – Ambientale.

Mobilidade acadêmica (Università IUAV di Venezia | 2011 – 2012). Master em Architettura e Città.

Estágios na Prefeitura de São Paulo, Provincia di Torino e TerraUrbanismo. Atuação profissional na Delle Alpi Engenharia & Construção e na AREAURBANISMO.

ORIENTADOR

PROF. DR. EDUARDO ALBERTO CUSCÉ NOBRE

RESUMO

O trabalho simula a produção de um termo de referência que viesse a ser parte integrante de um edital de licitação hipoteticamente elaborado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo, visando a

“contratação de serviços técnicos profissionais especializados de Arquitetura, Urbanismo e Engenharia Consultiva, relativos à análise de anteprojeto previamente desenvolvido e à contratação de projetos completos para o Plano Urbanístico Hospital Vila Alpina e Córrego Suzano, Subprefeitura Vila Prudente”. (GIANNELLI, 2016, p. 1)

O produto final* – entregue à banca avaliadora no término da residência – foi, portanto, uma simulação de termo de referência, acompanhado de seus anexos e do anteprojeto de desenho urbano o qual, por sua vez, possibilitou o confecção desse hipotético edital de licitação.

A presente publicação, por outro lado, dá enfoque à justificativa da proposta, às considerações metodológicas, à descrição do processo de produção do presente trabalho, aos principais desafios encontrados durante o percurso, às reflexões acadêmicas acerca deste processo e, sobretudo, ao projeto urbanístico em si, elaborado pelo autor.

*Trabalho de Conclusão da Residência, disponibilizado em versão integral e original pelo autor em https://issuu.com/denisgiannelli/docs/denisgiannelli_tfi (Consultado em 29/04/2017 14:30)

PALAVRAS CHAVE

VILA ALPINA, PLANO URBANÍSTICO, DESENHO URBANO, TERMO DE REFERÊNCIA, ORÇAMENTO PRELIMINAR.

— O TEMA

O trabalho de conclusão de residência intitulado ‘Hospital Vila Alpina e Córrego Suzano: Desenho Urbano, Termo de Referência e Orçamento Preliminar’ tem sua origem nos debates proporcionados pela disciplina ‘Contratos e Gestão Pública’, ministrada pela Professora Luciana Royer durante o Programa de ‘Residência em Arquitetura e Urbanismo: Planejamento e Gestão Urbana’. Nesta disciplina foram introduzidos aos alunos temas relativos ao Direito Administrativo e ao Orçamento Público, a partir dos quais foi-se despertando o interesse pessoal em desenvolver um projeto de desenho urbano que levasse em considerações aspectos legais e financeiros acerca do desenvolvimento urbano.

Desse modo, por sugestão preliminar da Professora Luciana Royer, duas hipóteses de trabalho foram lançadas:

- Selecionar um projeto urbanístico previamente elaborado pela Subprefeitura Vila Prudente, de modo a desenvolver para o mesmo um termo de referência o qual, por sua vez, seria parte integrante de um hipotético

edital de licitação a ser lançado pela Prefeitura do Município de São Paulo no âmbito da gestão pública local e/ou municipal.

- Elaborar um projeto urbanístico a partir dos perímetros de ação que, à época, vinham sendo produzidos para o Plano Regional Setorial da Subprefeitura Vila Prudente, selecionando desta forma um destes referidos perímetros para posterior elaboração de projeto e, de maneira análoga à primeira hipótese, desenvolver um termo de referência integrante de um hipotético edital de licitação.

A segunda opção foi aquela escolhida, tendo em vista um desejo complementar em conciliar as atividades desenvolvidas no âmbito da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura do Município de São Paulo. Considerando que uma das possíveis estratégias posteriores ao Plano Regional Setorial fosse o detalhamento de um perímetro de ação por subprefeitura (totalizando, portanto, 32 perímetros detalhados), cogitou-se aproveitar esta oportunidade para entender como um perímetro de ação, a nível de planejamento urbano,

poderia vir a ser um perímetro de projeto e quais seriam, neste sentido, os desafios decorrentes.

Restam, ainda, dois outros fatores que justificaram a proposta de trabalho. No que diz respeito ao orçamento público, julgava-se interessante entender quais eram os custos envolvidos no processo de desenvolvimento urbano, isto é, qual seria o montante de recursos públicos necessários para a completa 'execução' de um perímetro de ação que, a nível de diretrizes de planejamento, estavam sendo elaborados nos referidos planos regionais setoriais.

Uma última questão, embora não menos importante, seria a remuneração a ser paga por projetos de Arquitetura e Urbanismo. Aproveitando a residência enquanto ambiente que concilia a academia com a prática profissional, entendeu-se este trabalho como uma oportunidade para simular a elaboração do orçamento relativo a um projeto que viesse a ser desenvolvido na carreira profissional do residente.

2. ÁREA DE PROJETO

Tendo como ponto de partida, portanto, a escolha de um dos perímetros de ação que, à época, estavam sendo desenvolvidos no âmbito dos planos regionais setoriais, fazia-se necessário selecionar um destes com base em critérios práticos. A escala local, por sua reduzida dimensão espacial, era a mais apropriada para o desenvolvimento prévio de um projeto de desenho urbano, dado o curto prazo previsto no calendário da residência.

O recorte de território adotado para tal seleção foi a Subprefeitura Vila Prudente, por se tratar da área sob responsabilidade do próprio residente no âmbito dos trabalhos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Nesta porção do município, três perímetros configuravam uma escala local, sendo estes: '91. Hospital Vila Alpina e Córrego Suzano'; '100. Córrego das Vacas'; e '101. Rua dos Crepis'. [Anexo 001](#)

O perímetro '100. Córrego das Vacas', embora de grande interesse do ponto de vista paisagístico, foi descartado

justamente pela complexidade decorrente da existência do Córrego da Vacas, canalizado. Uma preocupação inicial seria a de que, no desenvolvimento do projeto, a necessidade de intervenção em áreas a montante e a jusante do córrego pudesse aumentar consideravelmente a extensão do perímetro de ação, o que demandaria um considerável tempo de estudo urbanístico-ambiental em detrimento da elaboração do termo de referência e do orçamento preliminar.

O perímetro '101. Rua dos Crepis', também interessante do ponto de vista da mobilidade local e do direito à moradia adequada, foi descartado também por dois motivos. Em primeiro lugar, o desnível existente na quadra em consideração exigiria uma complexidade maior nas soluções de projeto, aproximando-o mais da escala arquitetônica do que propriamente da escala urbana; Em segundo lugar, a ocupação habitacional ali existente proporciona um ambiente íntimo e comunitário aos moradores desta rua, que poderiam sentir sua permanência ameaçada durante uma visita de campo para coleta de dados e imagens. Procurando evitar um conflito desnecessário, rejeitou-se esta opção.

O perímetro '91. Hospital Vila Alpina e Córrego Suzano', por outro lado, mostrou-se interessante pela superposição de temas urbanísticos e ambientais a serem considerados em um projeto, além do fato de a área deste perímetro de ação ser a menor entre todos aqueles considerados para a Subprefeitura Vila Prudente. Incorporando, em sua temática, mobilidade urbana, acesso à serviços públicos, meio ambiente, habitação, entre outros, este perímetro foi escolhido pelo residente para o projeto de desenho urbano. [Anexo 002](#)

3. ESTUDO DO LOCAL

O estudo do local envolveu duas atividades principais, sendo estas a revisão crítica da ficha do perímetro '91. Hospital Vila Alpina e Córrego Suzano' e um conjunto de atividades in loco.

No que diz respeito à revisão crítica do conteúdo propositivo para o perímetro mencionado, caberia para

este trabalho reavaliar se, do ponto de vista de um projeto a ser executado, a caracterização, a localização (abrangência), os objetivos e as diretrizes presentes na ficha do perímetro 91 responderiam satisfatoriamente às necessidades materiais que este projeto viesse a exigir. Transcreve-se, a título informativo, a ficha do perímetro '91. Hospital Vila Alpina e Córrego Suzano'.

“LOCALIZAÇÃO

Área compreendida no entorno do Hospital Estadual Vila Alpina Henrique Altimeyer e do terreno público por onde passa o Córrego Suzano. Abrange parte da Avenida Francisco Falconi, a Rua José Jeraissati, parte da Avenida Brumado de Minas e parte da Avenida Jacinto Menezes Palhares.

CARACTERIZAÇÃO

O Hospital Vila Alpina - complexo equipamento de saúde pública do Governo do Estado, de escala regional - está localizado na R. José Jeraissati, no Bairro Vila Alpina. Esta via é composta por três quadras e é também bastante estreita para o fluxo de pedestres, de ônibus e de veículos de passeio que comporta.

Em função do hospital, a via tem um grande fluxo de pedestres e de usuários do transporte público, que têm como objetivo usar as dependências do hospital. Além disto, também é significativo o uso desta via como passagem para o transporte público e para o transporte individual entre os bairros Vila Alpina e Jardim Avelino, no distrito Vila Prudente, e o bairro Jardim Independência, no Distrito São Lucas, sendo difícil tal conexão através de outras vias próximas, o que causa intenso tráfego de veículos neste trecho.

A R. José Jeraissati possui declividade moderada entre a cota mais baixa, no cruzamento com

a Av. Brumado de Minas – onde há o Córrego Suzano, não canalizado – e a cota mais alta, no cruzamento com a Av. Francisco Falconi, sendo que em ambas extremidades da rua existem ciclovias, mas não nela própria. As calçadas não são acessíveis, sendo o passeio do lado do hospital muito estreito e com diversos obstáculos (telefones públicos, árvores, postes de iluminação, etc.), enquanto do outro lado (onde estão os imóveis residenciais e comerciais) a diferença de nível na calçada a cada lote (passeio em “degraus”) cria obstáculos principalmente ao portador de necessidades especiais e aos idosos. A arborização viária concentra-se do lado do hospital, sendo o outro lado bastante impermeabilizado e com construções predominantemente de baixo padrão.

O eixo formado pela Av. Brumado de Minas e pela Av. Jacinto Menezes Palhares, por sua vez, é adjacente a uma área pública por onde passa o Córrego Suzano, o qual é margeado por bosque heterogêneo denso remanescente de Mata Atlântica, conforme o Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica.

A área está contida no perímetro expandido da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí, podendo beneficiar-se de recursos para atendimento habitacional de interesse social, de drenagem e de mobilidade de média capacidade, bem como intervenções complementares às ações propostas pelo PUE no âmbito do Perímetro de Adesão da Operação.

OBJETIVOS

- Qualificar os espaços livres públicos, especialmente os vinculados aos equipamentos públicos, os vinculados ao transporte público, os vinculados aos pólos atrativos e os vinculados às áreas de lazer.

- Atender a demanda por espaços livres públicos de lazer e esporte, promover a recuperação e conservação ambiental dos cursos d'água e das áreas verdes.

- Solucionar os problemas de saneamento ambiental, em especial a gestão de resíduos sólidos, de acordo com o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade de São Paulo - PGIRS.

- Melhorar a acessibilidade e a mobilidade local, regional, e metropolitana, de acordo com o Plano de Mobilidade de São Paulo - PLANMOB.

- Melhorar as condições de circulação de cargas, mitigando conflitos com os demais modais e com os usos da região.

- Contribuir com os programas relacionados à notificação para o parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC).

DIRETRIZES

- Transformar a paisagem urbana da Rua José Jeraissati a partir da relação do edifício do Hospital Henrique Altimeyer com seu entorno.

- Preservar o fragmento residual de Mata Atlântica existente ao longo do Córrego Suzano, classificado como bosque heterogêneo no Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica.

- Redesenhar o leito carroçável e os passeios da R. José Jeraissati de modo a garantir acessibilidade universal, fluxo organizado do transporte público e acesso seguro dos pedestres ao Hospital Henrique Altimeyer.

- Redesenhar o leito carroçável e os passeios do eixo da Av. Brumado de Minas e Av. Jacinto Menezes Palhares de modo a qualificar o ambiente dos espaços livres ao longo do Córrego Suzano.

- Reorganizar o trânsito no entorno de modo a permitir rotas alternativas para o fluxo de veículos de passeio – tráfego de passagem – entre os bairros Vila Alpina e Jardim Avelino, no Distrito Vila Prudente, e o bairro Jardim Independência, no Distrito São Lucas.

- Conectar a ciclovia da Av. Francisco Falconi com a ciclovia da Av. Brumado de Minas, articulando a rede cicloviária local.

- Compatibilizar a circulação de pedestres, de ciclistas, de ônibus e de veículos de passeio ao fluxo de veículos de carga necessário aos usos industriais e logísticos existentes no território. Destaque para a Av. Jacinto Menezes Palhares”. (GIANNELLI, 2016, pp. 4-5)

A ficha final do referido perímetro, integrante do ‘Caderno de Propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras – Macrorregião Leste 1’ – publicado oficialmente pela Prefeitura do Município de São Paulo – segue em anexo. [Anexo 003](#)

A outra atividade ligada ao estudo do local diz respeito às atividades in loco desenvolvidas no próprio território do perímetro. Foram realizados estudos fotográficos ([Anexo 004](#)) – captando as principais questões a serem abordadas no projeto; observações do tráfego local de veículos, ônibus, caminhões, etc.; medição das larguras dos passeios e dos leitos carroçáveis; por fim, uma avaliação da paisagem urbana configurada pelos imóveis que dão frente para a Rua José Jeraissati, considerando que, a esta altura, já estava prevista a necessidade de desapropriação de imóveis, conforme será discutido adiante.

4. SISTEMATIZAÇÃO DE BASES

Do ponto de vista metodológico, outra atividade importante no processo de produção do plano urbanístico foi a sistematização das informações em uma base de dados cartográfica que servisse de insumo para a tomada de decisões a respeito do projeto.

O Mapa Digital da Cidade, fornecido pelo CESAD FAU-USP em escala 1:1.000, foi utilizado como carta sistemática para a produção dos desenhos pela justaposição das folhas 3325-232, 3325-234, 3325-262, 3326-111, 3326-113 e 3326-141. Imagens de satélite em falsa cor, produzidas a partir de sensoriamento remoto e fornecidas pela EMPLASA, também compuseram esta base única para o desenvolvimento do projeto.

Do ponto de vista temático, diversos arquivos georreferenciados de extensão 'shapefile' foram obtidos diretamente na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano ou, então, extraídos do portal Geosampa. Muitas destas informações compuseram, posteriormente, a lista de anexos do termo de referência produzido.

Alguns arquivos, no entanto, foram produzidos e aproveitados diretamente pelo residente durante suas pesquisas para as atividades da monografia regional do programa de residência. É o caso, por exemplo, das linhas de ônibus intermunicipais EMTU que tem como origem/destino o ABC Paulista e que atravessam o território da Subprefeitura Vila Prudente.

A situação atual do território compreendido dentro do perímetro '91. Hospital Vila Alpina e Córrego Suzano' e seu entorno é verificada no [Anexo 005](#).

5. DO PLANO AO PROJETO

Os objetivos e diretrizes contidos na ficha relativa ao perímetro '91. Hospital Vila Alpina e Córrego Suzano', produzidos a partir de uma leitura do território em escala 1:10.000 ou então 1:5.000 (escalas comumente adotadas no plano regional setorial da Subprefeitura Vila Prudente), puderam ser revistos, a partir da nova base cartográfica,

em escala 1:1.000.

Em outras palavras, ao passar do plano (regional setorial) em escala 1:10.000 / 1:5.000 ao anteprojeto (urbanístico) em escala 1:1.000, a nova leitura do território produziu novas diretrizes que serviram de base para as transformações materiais do referido projeto urbanístico.

Transcreve-se, a título informativo, estas novas diretrizes, contidas no termo de referência produzido:

- “Melhoramentos na Avenida Francisco Falconi: redesenho da caixa viária e de concordâncias geométricas; alargamento dos passeios, com largura mínima de 3,00m; redução da largura e extensão do canteiro central, preservando o máximo de indivíduos arbóreos; alargamento de ciclovia e segregação da mesma em relação aos veículos motorizados por guias elevadas; instalação de baia para parada e estacionamento de ônibus (comprimento 50,00m, largura 3,00m) e implantação de ponto de ônibus, de acordo com mobiliário urbano previsto pela Secretaria Municipal de Transportes (SMT).
- Melhoramentos na Rua José Jeraissati: redesenho da caixa viária e de concordâncias geométricas, sobretudo com a Avenida Francisco Falconi, eliminando o dispositivo viário existente do tipo rotatória; alargamento dos passeios, com largura variável entre 5,00m e 8,00m do lado do Hospital Vila Alpina, e 3,00m do outro lado da via; implantação de nova ciclovia e segregação da mesma em relação aos veículos motorizados por guias elevadas e faixas paisagísticas; alargamento do leito carroçável, permitindo o desenho de duas faixas de rolamento de 3,50m cada para cada sentido da via; instalação de baias para parada e estacionamento de ônibus (comprimento 50,00m, largura 3,00m) em ambos os lados da via, acompanhadas de pontos de ônibus, de acordo com mobiliário urbano previsto pela Secretaria Municipal de Transportes (SMT).

- Desapropriação dos trinta lotes, anteriormente mencionados, compreendidos em quadras que dão frente para a Rua José Jeraissati, de modo a permitir o alargamento desta via.

- Definição de faixas paisagísticas, paralelas à Rua José Jeraissati, com vegetação do tipo forração pisoteável e árvores de médio porte, de modo a resguardar visualmente a Rua Nachiná e preservar a paisagem de via local para este logradouro público.

- Demarcação de lote institucional, com aproximadamente 1.020,95 m², para equipamento público que responda às demandas sociais da população de Vila Prudente. A propriedade será objeto de estudo para definição de qual programa abrigará, não fazendo parte do escopo do presente termo de referência a definição de tal uso institucional.

- Prolongamento da Rua Nachiná, hoje caracterizada como via sem saída, até a Avenida Brumado de Minas: redesenho da caixa viária e de concordâncias geométricas; alargamento dos passeios, com largura mínima de 2,80m do lado das residências e 3,00 do lado das faixas paisagísticas; implantação de nova ciclovia e segregação da mesma em relação aos veículos motorizados por guias elevadas e faixas paisagísticas.

- Melhoramentos nas ruas Cândido da Silva, Tamirim e Iguará: alteração do sentido das vias para automóveis; alargamento dos passeios, com largura mínima de 3,00m; estreitamento do leito carroçável, mantendo apenas uma faixa de rolamento nas ruas Cândido da Silva e Tamirim (binário de mão única) e duas faixas de rolamento na rua Iguará (via de mão dupla); remoção das faixas de estacionamento de veículos de passeio; redesenho da concordância entre os leitos carroçáveis da Rua Cândido da Silva e da

Avenida Francisco Falconi, de modo a impedir atravessamento direto para o outro sentido da Rua José Jeraissati.

- Melhoramentos na Avenida Brumado de Minas entre a Rua Munhuaçú e Rua Ipiuiuna: redesenho da caixa viária e de concordâncias geométricas; alargamento dos passeios, com largura mínima de 3,00m; alargamento de ciclovia e segregação da mesma em relação aos veículos motorizados por guias elevadas; estreitamento do leito carroçável, mantendo apenas uma faixa de rolamento (via de mão única); remoção das faixas de estacionamento de veículos de passeio.

- Melhoramentos na Avenida Brumado de Minas, entre Rua Munhuaçú e Rua Betume, e na Avenida Jacinto Menezes Palhares: redesenho da caixa viária e de concordâncias geométricas; alargamento dos passeios, com largura mínima de 3,00m; alargamento de ciclovia e segregação da mesma em relação aos veículos motorizados por guias elevadas; estreitamento do leito carroçável, mantendo apenas duas faixas de rolamento (via de mão dupla); remoção das faixas de estacionamento de veículos de passeio; instalação de baia para parada e estacionamento de ônibus (comprimento 50,00m, largura 3,00m) na altura da Ocupação Jacinto Palhares, acompanhada de ponto de ônibus, de acordo com mobiliário urbano previsto pela Secretaria Municipal de Transportes (SMT).

- Qualificação paisagística da área pública delimitada pela Avenida Jacinto Menezes Palhares, Rua Betume, Avenida Brumado de Minas e Rua Gama Barros: redesenho geométrico da área de lazer; instalação de baia para parada e estacionamento de ônibus (comprimento 50,00m, largura 3,00m) e implantação de ponto de ônibus, de acordo com mobiliário urbano previsto pela Secretaria Municipal de Transportes (SMT).

- Qualificação paisagística da área pública ao longo do Córrego Suzano: execução de passeios e ciclovia, de modo a incentivar a fruição pública; oferta de área verde complementar e adjacente ao fragmento de Mata Atlântica pelo redesenho da concordância entre a Rua José Jeraissati e Avenida Brumado de Minas.

- Melhoramentos no cruzamento da Avenida Jacinto Menezes Palhares com a viela de acesso ao Cemitério Vila Alpina: redesenho da concordância entre leitos carroçáveis adequando os passeios e ciclovia ao novo traçado da avenida.

- Execução de piso inter travado ao longo de toda a Rua José Jeraissati, Rua Nachiná e áreas adjacentes às mesmas, visando a moderação da velocidade de tráfego de veículos, aos moldes do conceito “Área 40”, e a maior permeabilidade do solo urbano.

- Remoção de postes de iluminação e espécies arbóreas que sobreponham-se ao desenho dos leitos carroçáveis desenhados no anteprojeto.

- Plantio de indivíduos arbóreos de médio porte ao longo das faixas paisagísticas desenhadas entre a Rua José Jeraissati e Rua Nachiná.

- Enterramento da fiação elétrica existente: compatibilização da infra-estrutura urbana com o novo desenho de passeios, cuja dimensão em projeto (mínimo 3,00m) permite a passagem subterrânea das redes necessárias - águas pluviais, esgoto, telefonia e internet (fibra ótica), energia elétrica, entre outras”.

A partir da apresentação destas novas diretrizes, dois aspectos – do ponto de vista das decisões de projeto – merecem destaque.

O primeiro deles diz respeito ao progressivo aumento da área de projeto a ser desenvolvida em relação à área do perímetro de ação ‘91. Hospital Vila Alpina e Córrego Suzano’. Esta mudança decorreu da necessidade em resolver questões de geometria viária que estavam além dos limites de intervenção previstos inicialmente no perímetro de ação do plano regional setorial.

Alguns valores podem ilustrar melhor esta situação. O perímetro ‘91. Hospital Vila Alpina e Córrego Suzano’ – à época em desenvolvimento para o plano regional setorial da subprefeitura vila prudente – possuía, antes do início do trabalho de conclusão da residência, uma superfície territorial de 6.138,34 m²; No primeiro seminário dos trabalhos de conclusão da residência, realizado no dia 20 de Setembro de 2016 com o objetivo de avaliar o andamento destes trabalhos, o perímetro de projeto para o plano urbanístico já apresentava superfície territorial de 15.889,19 m²; No segundo seminário análogo, realizado no dia 10 de Outubro de 2016, a superfície do perímetro aumentou consideravelmente para 61.237,38 m²; O perímetro final para o anteprojeto urbanístico, apresentado junto ao termo de referência em 21 de Novembro de 2016, tinha área de 67.971,73 m². Cabe ressaltar que estas mudanças para o trabalho acadêmico alteraram, por sua vez, a versão final do perímetro de ação ‘91. Hospital Vila Alpina e Córrego Suzano’, pertencente ao plano regional setorial da Subprefeitura Vila Prudente, que apresentou extensão territorial de 55.224,62 m², cuja diferença em relação ao perímetro acadêmico deveu-se à escala adotada para análise e representação das questões envolvidas em ambos produtos finais.

O segundo aspecto a ser considerado nas novas diretrizes apresentadas pelo termo de referência é a afirmação da necessidade de desapropriação de imóveis visando a execução do novo desenho urbano na Rua José Jeraissati.

O plano regional setorial, em seu método de análise territorial, não apresenta diretrizes de desenho urbano em si, mas sim diretrizes de planejamento que, posteriormente, podem induzir projetos urbanísticos. Nesse sentido, o instrumento de desapropriação – seja ele com título de dívida pública ou em dinheiro – não é cogitado como

diretriz para os perímetros elaborados, justamente porque o próprio plano, por sua escala territorial, não alcança um grau de detalhe tamanho para tornar certa a necessidade de desapropriação de imóveis.

Na escala do projeto urbanístico ou, no mínimo, anteprojeto, como é o caso deste trabalho de conclusão de residência, tal tomada de decisão fazia-se necessária. A caixa viária da Rua José Jeraissati, de reduzidas dimensões tanto para os passeios como para o leito carroçável, é incompatível com o fluxo de veículos ali existe. Foram estudadas algumas hipóteses de transformação desta via, por exemplo torná-la mão única, como também cogitou-se o desvio do trânsito de passagem para outras ruas e avenidas, mas a existência do Hospital Vila Alpina e o tecido urbano no entorno impediram tais soluções.

Não sendo possível, pela análise territorial desenvolvida, outra solução que não fosse a desapropriação de imóveis, este instrumento foi transformado em partido do projeto, restando necessário entender a ordem de grandeza de recursos públicos que seriam mobilizados para custear estas desapropriações.

6. CUSTO PARA DESAPROPRIAÇÕES

O Anexo 006 apresenta a relação de lotes a serem desapropriados para a execução do Plano Urbanístico Hospital Vila Alpina e Córrego Suzano. Considerando um total de 30/39 lotes cadastrados, o valor total para as desapropriações perfaz um valor global de R\$ 9.716.091,00.

O Mapa Digital da Cidade de São Paulo, MDC, apresenta um total de 39 lotes privados dentro do perímetro de intervenção para o plano urbanístico; a base de croquis de quadra fiscal da Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico, por sua vez, evidencia a existência de apenas 30 lotes com código SQL (Setor, Quadra e Lote) inequívocos. Essa diferença dá-se pelo fato de que alguns destes lotes estão subdivididos em uma ou mais residências dentro da mesma propriedade, configurando uma situação de uma ou mais famílias residindo no mesmo lote.

De qualquer maneira, para fins de situação fundiária e desapropriação, foi considerada a situação fiscal das 30 propriedades acima citadas, disponível no Anexo 006, conforme a base disponibilizada pela Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico (SF); para fins de cálculo de área de projeto, foram computadas as áreas individuais dos 39 lotes existentes na base no Mapa Digital da Cidade (MDC).

Do ponto de vista do método para a obtenção do custo global de desapropriação, um primeiro passo foi elencar os lotes desejados no arquivo de lotes da Subprefeitura Vila Prudente, em extensão 'shapefile', disponível internamente para os funcionários da Prefeitura Municipal de São Paulo. A tabela de atributos de tal arquivo 'shapefile' revela o código inequívoco SQL (setor, quadra e lote) para cada imóvel selecionado, embora não dê o dígito verificador. Posteriormente, por tentativa e erro – visto que há dez possibilidades diferentes de dígito verificador para cada código SQL, indo de zero a nove – estes dígitos foram testados no web site da Secretaria de Finanças e Desenvolvimento econômico (SF), de onde foi possível extrair todas as informações presentes no [Anexo 006](#), tais como nome do proprietário, situação fiscal, tipo de uso, logradouro, tipo de terreno, área de terreno, área construída e, também, o valor venal do imóvel.

A soma dos valores venais individuais de cada imóvel resultou no montante em questão. No que diz respeito ao método oficial utilizado pela administração pública para a compensação financeira aos proprietários, não se tem certeza sobre a precisão ou rigor do procedimento adotado no presente trabalho de conclusão da residência. Entretanto, ao menos no que diz respeito à ordem de grandeza da verba que viria a ser necessária para esta quantidade de desapropriações, esta soma parece coerente com a realidade.

Em conversa informal com técnicos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, o valor total de R\$ 9.716.091,00 pareceu adequado para dar prosseguimento ao projeto. Se comparado com o valor total da obra para o CEU Vila Prudente, orçada em R\$ 39.974.147,61 (observar referência bibliográfica), apenas

o montante necessário para as desapropriações dos lotes da Rua José Jeraissati corresponde a 24,30% do total desta outra obra, o que a princípio parece excessivo. Entretanto, o que dificilmente poderia ser equacionado e traduzido em valores monetários é a vantagem urbanística, ainda que do ponto de vista econômico, em qualificar o espaço público em frente a um importante e complexo equipamento de saúde, como é o caso do Hospital Vila Alpina Henrique Altimeyer. O território da Subprefeitura Vila Prudente também carece significativamente de equipamentos de cultura e, nesse sentido, um novo lote público, remanescente da desapropriação dos lotes privados, mostrar-se-ia muito positivo para a região, como de fato ocorreu no final do processo de produção do desenho urbano.

7. DESENHO URBANO

O processo de produção do anteprojeto urbanístico foi uma etapa contínua e gradual do trabalho de conclusão da residência. Em um primeiro momento, durante a construção do cronograma de atividades, pensou-se em reservar o primeiro mês de trabalho exclusivamente para a atividade de projeto, restando o tempo posterior exclusivo para a confecção do termo de referência e do orçamento preliminar. Na prática, tal situação não ocorreu, resultando em uma mescla de atividades ao longo do tempo.

Foram realizadas, semanal ou quinzenalmente, atividades de orientação com o Professor Eduardo Nobre visando o aprimoramento dos detalhes de projeto no que diz respeito ao desenho urbano proposto. Além disto, os seminários organizados coletivamente contribuíram com novas soluções propostas por professores e por colegas que não estavam imersos neste trabalho.

O [Anexo 007](#) ilustra a implantação preliminar do projeto urbanístico apresentada no seminário dos trabalhos de conclusão da residência realizado no dia 20 de Setembro de 2016; Já o [Anexo 008](#), de maneira análoga, mostra a implantação deste mesmo projeto no seminário ocorrido no dia 10 de Outubro de 2016; Por fim, o [Anexo 009](#) mostra a implantação, em escala reduzida,

do anteprojeto presente no termo de referência final, apresentado no dia 21 de Novembro de 2016.

O [Anexo 010](#), mediante todas as suas folhas, apresenta de forma completa os desenhos do anteprojeto urbanístico, em escala adequada para sua leitura, bem como o quadro de áreas final. É importante ressaltar que, no termo de referência completo, disponibilizado em versão integral e original pelo autor em https://issuu.com/denisgiannelli/docs/denisgiannelli_tfi, as pranchas de projeto estão em formato A1, possibilitando uma leitura mais adequada. No presente documento, por motivos de adequação à publicação, as pranchas estão em formato A4.

Entre as referências de desenho urbano apresentadas na bibliografia do trabalho, duas merecem destaque por terem sido aquelas que mais contribuíram para a execução do mesmo.

A primeira delas é o ‘Catálogo de Intervenções Urbanas do Território CEU’, disponibilizado internamente pela equipe da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano para o residente. Neste documento, a Prefeitura do Município de São Paulo apresenta, de maneira ilustrada, soluções de projeto para questões variadas de desenho urbano, como passeios, arborização, iluminação, mobiliário urbano e elementos construtivos. Tendo em vista que o perímetro ‘91. Hospital Vila Alpina e Córrego Suzano’ está de fato contido dentro do perímetro de intervenções do Território CEU Vila Prudente, julgou-se conveniente adotar as soluções que, de modo padronizado, vêm sendo adotadas pela Prefeitura para lidar com tais territórios da cidade.

A segunda obra adotada como referência para soluções de desenho urbano foi o livro ‘Spazi per camminare: camminare fa bene alla salute’ (Espaços para Caminhar: Caminhar faz bem à Saúde) organizado por Armando Barp e Domenico Bolla e publicado pela editora Marsilio no ano de 2009. Esta obra foi empregada como referência, sobretudo, para soluções de geometria viária e técnicas de moderação de velocidade no tráfego de veículos.

Uma vez encerrado o exercício de projeto urbano para o Plano Urbanístico Hospital Vila Alpina e Córrego Suzano, em outubro / novembro, restava para a conclusão desse trabalho final da residência a redação do termo de referência em si, além dos cálculos necessários para o orçamento preliminar desejado.

8. TERMO DE REFERÊNCIA

Para a confecção do termo de referência do referido trabalho de conclusão da residência seria necessário, em primeiro lugar, entender qual seria um bom termo de referência a ser utilizado como modelo tanto para a estrutura e como para o conteúdo do termo a ser redigido. Isto porque, embora a disciplina ‘Contratos e Gestão Pública’ tivesse sido bastante útil para introduzir questões panorâmicas a respeito do Direito Administrativo, a produção de um termo em si demandaria um conhecimento prévio que o residente não possuía.

Nesse sentido, a alternativa foi o resgate dos termos de referência apresentados como insumo base para o exercício 02 da disciplina ‘Contratos e Gestão Pública’. Entre eles, destacou-se o seguinte termo de referência:

“Edital de concorrência nº 01 / SMDU / 2016 tipo técnica e preço, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços técnicos profissionais especializados de arquitetura e engenharia consultiva, relativos ao apoio ao gerenciamento para execução de projetos de arquitetura e de engenharia dos territórios CEU – centro de educação unificada, conforme detalhado no termo de referência constante no anexo 1 deste edital. (...)”

Termo de referência para contratação de serviços técnicos profissionais especializados de arquitetura e engenharia consultiva, relativos ao apoio à análise de projetos de arquitetura, engenharia, urbanismo e comunicação social do projeto dos territórios CEU – centro de educação unificada”.

A releitura dos termos de referência apresentados para este exercício lançou uma questão bastante importante e que viria a definir a continuidade do trabalho que estava sendo desenvolvido: tendo em vista a impossibilidade de desenvolver um termo de referência para a contratação de serviços de execução e gestão de obra – dada a inexistência, à época, de projetos executivos completos para o Plano Urbanístico Hospital Vila Alpina e Córrego Suzano – o termo de referência foi escrito no sentido de guiar a contratação de serviços de engenharia, arquitetura e urbanismo para o desenvolvimento de projetos completos, isto é, a níveis básico e executivo.

Em outras palavras, ao invés de propor um termo de referência integrante de um edital de licitação que, por sua vez, possibilitaria a execução física da obra, optou-se pela proposição de um termo de referência que servisse de insumo para a contratação de serviços de engenharia, arquitetura e urbanismo, visando a obtenção dos projetos básicos e executivos finais.

No que diz respeito à gestão pública, esta segunda abordagem – e que foi a escolhida – simula uma administração municipal que, partindo de diretrizes próprias e bem definidas de projeto, delega a uma ente privado a responsabilidade de apresentar os desenhos executivos, fiscalizando-o e gerenciando as atividades por ele desenvolvidas.

Neste sentido, a estrutura do termo de referência presente no edital de licitação 01 / SMDU / 2016 foi usada como modelo e adaptada para o termo de referência produzido, pois enquadrava-se nesta categoria de documento utilizado para a contratação de projeto e não para a contratação de obra. Além disto, era interessante também pois, sendo um edital vinculado ao território CEU, a abordagem na escala urbana facilitava a compatibilização necessária com o documento a ser produzido pelo residente.

A estrutura do termo de referência produzido como documento final do trabalho de conclusão da residência pode ser verificada por seu sumário, apresentado abaixo:

I. INTRODUÇÃO

II. DESCRIÇÃO DO PROJETO

III. OBJETO

IV. ESCOPO

V. PRODUTOS

VI. FORMA DE APRESENTAÇÃO

VII. APROVAÇÃO E ACEITE DOS PRODUTOS

VIII. QUADRO NORMATIVO

IX. PRAZOS E CRONOGRAMAS

X. REMUNERAÇÃO

XI. DOCUMENTOS A SEREM FORNECIDOS PELA CONTRATANTE

XII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

XIII. ANEXOS

O item 'I. INTRODUÇÃO' introduz as condicionantes legais e as condicionantes territoriais que possibilitam o hipotético lançamento do edital de licitação do qual esse termo de referência faria parte. Entre as condicionantes legais, destaca-se o marco regulatório do Município de São Paulo (Plano Diretor, Lei de Zoneamento e Planos Regionais Setoriais), ao passo que entre as condicionantes territoriais destacam-se os aspectos relativos à indicadores sociais e demográficos, desenvolvimento econômico, acesso à serviços, moradia e uso do solo, infra-estrutura e mobilidade e, por fim, meio ambiente.

O item 'II. DESCRIÇÃO DO PROJETO' descreve o perímetro considerado pelo 'Plano Urbanístico Hospital Vila Alpina e Córrego Suzano' e elenca as diretrizes utilizadas, a nível de anteprojeto. Além disto, estabelece considerações posteriores, sobretudo quanto a mudanças e adaptações

eventualmente necessárias ao projeto pela empresa contratada, indicando de que modo esta interação entre poder público e ente privado ocorreria.

O item 'III. OBJETO' elenca a lista de serviços / produtos técnicos que devem ser entregues, mediante o edital de licitação, pela empresa contratada à Prefeitura de São Paulo. Estes produtos dividem-se em duas etapas, sendo a primeira a 'Contratação de serviços técnicos relativos à análise de anteprojeto' e a segunda 'Contratação de projetos básicos e projetos executivos completos'.

O item 'IV. ESCOPO' explica em que consiste cada serviço / produto técnico presente no item 'III. OBJETO' e qual será sua abrangência relativa ao 'Plano Urbanístico Hospital Vila Alpina e Córrego Suzano'. Divide-se, conforme os serviços / produtos técnicos solicitados, em: Levantamento Planialtimétrico, Levantamento Cadastral, Inventário Urbano, Levantamento Paisagístico, Prospecção e Inventário Paisagístico, Projeto Urbanístico, Projeto de Sistema Viário e Acessibilidade, Projeto de Mobiliário Urbano, Projeto de Movimentação de Terra, Drenagem e Pavimentação, Projeto de Sistema de Iluminação Pública, Projeto de Sistema de Coleta de Resíduos Sólidos, Projeto de Rede de Tratamento e Abastecimento de Água, Projeto de Rede de Coleta e Tratamento de Esgotos, Projeto de Rede de Energia Elétrica, Projeto de Rede de Comunicações – Telefone, Internet, TV, Projeto de Arquitetura Paisagística, Projeto de Recuperação Paisagística, Memorial Descritivo, Caderno de Especificações ou de Encargos, Orçamento Analítico e, por fim, Cronograma.

O item 'V. PRODUTOS' informa, para cada um dos serviços técnicos solicitados, as informações técnicas e os documentos técnicos a serem produzidos. Este item é o mais extenso de todo o termo de referência (se desconsiderado o item 'XIII. Anexos') e estrutura-se de modo análogo ao item 'IV. Escopo'.

O item 'VI. FORMA DE APRESENTAÇÃO' esclarece, do ponto de vista formal, qual será o procedimento para entrega de todo o material contratado pela Prefeitura de São Paulo e produzido pela empresa contratada.

O item 'VII. APROVAÇÃO E ACEITE DOS PRODUTOS' comenta, de maneira análoga àquela do item 'VI. FORMA DE APRESENTAÇÃO', como será o procedimento, por parte do poder público, para a conferência e aceitação dos produtos recebidos pela empresa contratada.

O item 'VII. QUADRO NORMATIVO' indica quais são as leis municipais, estaduais e nacionais que devem ser respeitadas no desenvolvimentos dos projetos contratados.

O item 'IX. PRAZOS E CRONOGRAMAS' define o prazo de seis meses para a vigência do contrato, prorrogável mediante necessidade, conforme os termos da lei.

O item 'X. REMUNERAÇÃO' informa os critérios e os valores para a remuneração dos serviços técnicos contratados pelo edital de licitação.

O item 'XI. DOCUMENTOS A SEREM FORNECIDOS PELA CONTRATANTE' destaca quais serão os materiais base que a Prefeitura do Município de São Paulo disponibilizaria para a empresa que viesse a ganhar a licitação.

O item 'XII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS' apresenta toda a bibliografia utilizada para a confecção do termo de referência, procedimento incomum para um documento oficial deste tipo, porém válido para este caso visto que, em sua essência, configura um trabalho de conclusão da Residência em Arquitetura e Urbanismo: Planejamento e Gestão Urbana.

O item 'XIII. Anexo' elenca as folhas anexas ao termo de referência, sendo estas 37 pranchas em formato A4 e 08 pranchas em formato A1. É composto por mapas, fotografias, imagens de satélite, desenhos técnicos, plantas, tabelas e demais elementos necessários para a compreensão do território, do anteprojeto desenvolvido e do orçamento preliminar apresentado.

9. ORÇAMENTO PRELIMINAR

O item 'X. REMUNERAÇÃO', integrante do termo de referência redigido, requereria deste trabalho de conclusão da residência ao menos um orçamento preliminar básico,

referente à remuneração a ser paga à empresa contratada pelos projetos de engenharia consultiva, arquitetura e urbanismo licitados.

Do mesmo modo que a redação de um termo de referência – enquanto peça jurídica construída no âmbito do Direito Administrativo – foi um desafio para o residente, a elaboração de um orçamento básico também seria uma tarefa inédita pois, ao longo de sua trajetória acadêmica e profissional, pouco fora questionado, até então, a respeito dos custos de um projeto de urbanismo.

Fazia-se necessário o retorno às questões levantadas pela disciplina 'Contratos e Gestão Pública', entre elas: Qual é o custo, para o Estado, em licitar uma obra de desenvolvimento urbano deste porte?; Qual é a remuneração adequada a ser paga ao profissional de Arquitetura e Urbanismo?

Com exceção do item 'Levantamento Planialtimétrico', remunerado conforme a Tabela de Custos Unitários da Secretaria Municipal de Infra-Estrutura e Obras – SIURB – data-base Julho de 2016, a remuneração de todos os demais serviços a serem contratados pelo termo de referência baseou-se na Tabela de Honorários de Serviços de Arquitetura e Urbanismo no Brasil, publicada pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil CAU/BR. Os valores a serem pagos à empresa contratada pela presente licitação encontram-se no Anexo 011.

Transcreve-se, abaixo, o texto presente no item 'X. REMUNERAÇÃO', que dá detalhes sobre os procedimentos realizados para a obtenção dos referidos valores de remuneração.

“Para fins de remuneração do Levantamento Planialtimétrico, fica estabelecido o seguinte critério: adota-se o valor encontrado no item “01-10-00 Levantamento Planialtimétrico Cadastral” presente na planilha “Composição de Custos Unitários de Infraestrutura SEM Desoneração - Julho 2016” da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB), tendo como mês de referência Julho de 2016.

Para fins de remuneração do Projeto Urbanístico, fica estabelecido o seguinte critério: adota-se a fórmula “ $PV = S \times CUB-R\&N \times fp$ ”, onde PV é o preço de venda do projeto/serviço; S é a área (em hectares) de intervenção do projeto; fp é o fator percentual sobre o CUB-R\$ por hectare obtido na Tabela de Honorários de cada projeto/ serviço em função da área de intervenção; CUB é o Custo Unitário Básico de Edificações (CUB-R\$) do mês do orçamento, obtido junto ao SINDUSCON do estado destinatário do projeto/serviço (R\$/m²). O Anexo 37 evidencia os valores de remuneração para outros serviços objeto de contratação do presente termo de referência que tem como base a remuneração do Projeto Urbanístico.

Para fins de remuneração do Projeto de Arquitetura Paisagística, fica estabelecido o seguinte critério: adota-se a fórmula “ $PV = 2,21 [(255.33\% \times CUB) + (25,53\% \times CUB) \times \sqrt{S}]$ ”, onde PV é o preço de venda do projeto (R\$); \sqrt{S} é a raiz quadrada da área (em metros quadrados) a receber tratamento paisagístico. O Anexo 37 evidencia os valores de remuneração para outros serviços objeto de contratação do presente termo de referência que tem como base a remuneração do Projeto de Arquitetura Paisagística.” (GIANNELLI, 2016, p. 40)

A preferência pelo uso da Tabela de Honorários de Serviços de Arquitetura e Urbanismo no Brasil (CAU/BR), em detrimento da Tabela de Custos Unitários da Secretaria Municipal de Infra-Estrutura e Obras (SIURB), deu-se a partir de algumas considerações essenciais.

Em primeiro lugar, a Tabela de Custos Unitários SIURB possui um grau de complexidade muito superior àquele da Tabela de Honorários de Serviços de Arquitetura e Urbanismo no Brasil, o que requereria um grau de detalhamento do projeto superior àquele obtido durante a construção do trabalho de conclusão da residência.

Em segundo lugar, a Tabela de Custos Unitários SIURB orienta a remuneração dos serviços técnicos profissionais por número de folhas A1 entregues, em etapa de projeto básico e em etapa de projeto executivo. Além da necessidade clara de se saber, previamente, qual seria o número de folhas que seriam necessárias para o detalhamento completo dos projetos básicos e projetos executivos – informação esta que não seria possível quantificar – a remuneração por folhas perfaz outro problema de ordem contratual, pois a empresa contratada poderia, visando um faturamento maior, alegar a necessidade um número de pranchas superior ao efetivamente necessário para o detalhamento de todos os projetos.

Em terceiro lugar, a Tabela de Honorários de Serviços de Arquitetura e Urbanismo no Brasil possui uma nítida vantagem por orientar a remuneração dos serviços técnicos profissionais por tipo de serviço prestado, isto é, dá um valor parcial para cada serviço técnico solicitado, como projeto urbanístico e derivados, projeto de arquitetura paisagística e derivados, entre outros. Tal separação foi essencial para a confecção do termo de referência, uma vez que cada um destes serviços técnicos estava acompanhado de uma descrição completa a respeito das informações técnicas e dos documentos técnicos a serem produzidos para cada valor a ser pago, o que enriqueceu o termo de referência por sua precisão quanto as escopos, objetos e produtos.

Considerando todos os serviços contratados pelo termo de referência, o valor global a ser pago pela empresa que viesse a ganhar o hipotético edital de licitação corresponde a R\$ 568.516,62. Em conversa informal com técnicos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e professores da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, o valor encontrado foi considerado coerente com o volume de trabalho exigido pelo próprio termo de referência produzido, além de estar respaldado por um documento oficial produzido pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil.

10. PRINCIPAIS DESAFIOS ENCONTRADOS

Diversos foram os desafios encontrados pelo residente ao longo da produção do trabalho de conclusão da residência, sendo estes de natureza temática, conceitual, metodológica, bibliográfica, etc., combinados com a questão do prazo a ser respeitado, visto que tratava-se de um trabalho de duração máxima de quatro meses, diferentemente de um trabalho final de graduação, com duração mínima de dois semestres letivos. Ainda assim, apenas quatro principais desafios serão destacados para compor um panorama geral.

Em primeiro lugar, era preciso definir o nível de detalhamento necessário aos desenhos do plano urbanístico para que este pudesse ser licitado. Tendo sido feita a escolha de desenvolver um projeto e, portanto, não aproveitar um projeto existente no âmbito da Subprefeitura Vila Prudente, esta questão foi decisiva para poder cumprir o cronograma estabelecido. Ainda que fosse de pequeno porte, o perímetro de ação 91 'Hospital Vila Alpina e Córrego Suzano' apresentou um grau de complexidade superior àquele inicialmente previsto. Nesse sentido, por um lado, abandonou-se no primeiro mês de trabalho a idéia de desenvolver projetos básicos e projetos executivos para que a construção da obra pudesse ser licitada. Um estudo preliminar, por outro lado, tampouco seria suficiente para resolver questões mínimas de desenho urbano e, nesse sentido, o residente avançou no detalhamento do projeto para obter o nível intermediário de anteprojeto.

Em segundo lugar, a iniciativa inédita de construir, na prática, um termo de referência demandava entender com clareza quais seriam os projetos completos a serem licitados para a posterior hipotética execução plena da obra. A Tabela de Honorários de Serviços de Arquitetura e Urbanismo no Brasil, felizmente, foi muito útil e essencial para este entendimento. Entretanto, existia também uma preocupação inversa, isto é, o aumento 'irresponsável' do número de produtos solicitados no termo de referência poderia levar a um superfaturamento desta licitação hipotética? Ainda, neste sentido, questionou-se se alguns projetos complementares ao Projeto Urbanístico, como por exemplo o Projeto de Sinalização Viária,

seriam necessários como produtos mínimos do termo de referência ou estes poderiam ser desenvolvidos dentro da administração direta e/ou indireta da Prefeitura do Município de São Paulo, minimizando, desta forma, a remuneração necessária para a licitação.

Em terceiro lugar, também relativo à remuneração, como anteriormente problematizado, qual seria a maneira mais coerente para remunerar os projetos de engenharia, arquitetura e urbanismo? Seria por entrega de pranchas em formato A1, conforme a tabela SIURB, ou por etapas de projeto, conforme a tabela do CAU? No final do processo, esta remuneração estaria calculada de maneira correta ou, ao menos, em uma ordem de grandeza coerente?

Em quarto lugar, por fim, embora não menos importante, qual seria a linguagem técnica e jurídica adequada para a redação de um termo de referência? Certamente deveria predominar a impessoalidade e o distanciamento em relação ao público leitor nos itens que tratassem de aspectos formais do processo de licitação, mas esta linguagem técnica-jurídica deveria ser empregada também durante a apresentação das condicionantes territoriais e do plano urbanístico em si?

Muitas destes desafios foram sendo solucionados ou, ao menos, minimizados durante o processo de trabalho, enquanto outros mantiveram-se até o final do trabalho de conclusão de residência ou então não possuem resposta até o presente momento, como é o caso da remuneração final encontrada. No entanto, do ponto de vista pedagógico, entende-se que o trabalho serviu, ao menos, para reconhecer a importância de tais questões para a formação de um Arquiteto Urbanista que atua na Gestão Pública ou para a Gestão Pública.

REFLEXÕES SOBRE O PROCESSO

Encerrando a presente publicação acerca do trabalho de conclusão da residência, intitulado ‘Hospital Vila Alpina e Córrego Suzano: Desenho Urbano, Termo de Referência e Orçamento Preliminar’, cabe apontar duas reflexões gerais e inconclusas acerca do processo de produção deste trabalho.

A primeira diz respeito à transição ‘do Plano ao Projeto’, isto é, a passagem do perímetro de ação 91 ‘Hospital Vila Alpina e Córrego Suzano’, presente no plano regional setorial da Subprefeitura Vila Prudente, para o projeto urbanístico ‘Hospital Vila Alpina e Córrego Suzano’ presente no trabalho de conclusão da residência.

O perímetro de ação 91 ‘Hospital Vila Alpina e Córrego Suzano’ foi escolhido para ser detalhado, neste trabalho, em função de sua pequena extensão territorial e da relativa simplicidade das ações nele envolvidas. Se, do ponto de vista do consumo de tempo necessário para o desenvolvimento do anteprojeto e dos gastos com contratação de projetos básicos e executivos que o mesmo geraria, caso fosse licitado, seria possível imaginar

a execução de todos os outros perímetros de ação da Subprefeitura Vila Prudente durante a vigência máxima de dezesseis anos do plano regional setorial, atribuída pelo decreto-lei que o instituiu?

Em outras palavras, se um pequeno perímetro como este gasta recursos – humanos, técnicos e financeiros – desta ordem de grandeza, o que esperar de perímetros de grande extensão e/ou temas mais complexos? Ainda neste sentido, por que será que os técnicos da Subprefeitura Vila Prudente apreciavam e acreditavam no potencial transformador de perímetros pequenos, mas eram céticos em relação àqueles de maior porte?

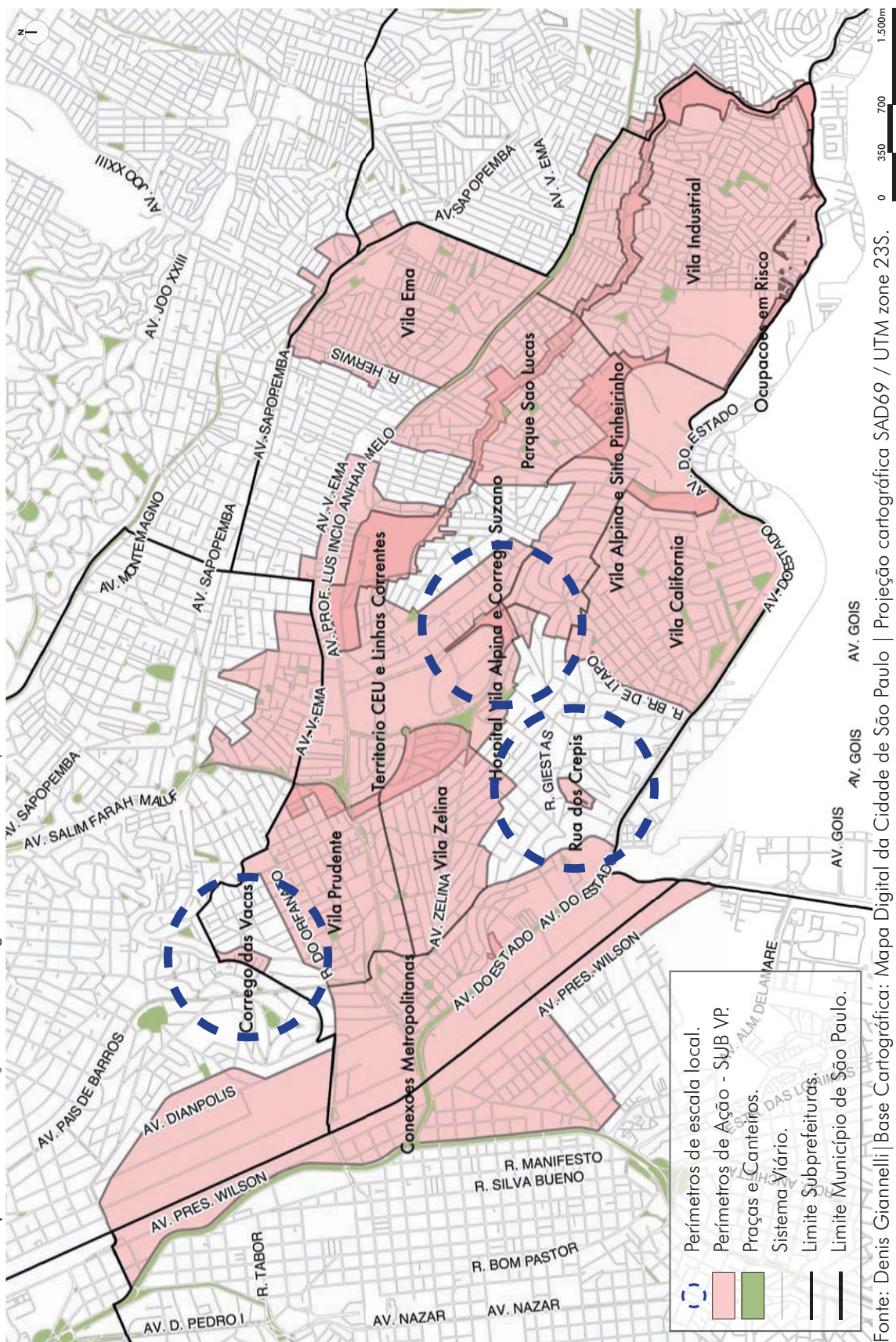
A segunda e última reflexão diz respeito ao papel do Arquiteto Urbanista que atua profissionalmente no poder público. Frente à intensidade do trabalho com desenho urbano no presente trabalho final, visando atender às especificidades locais, transformando diretrizes de plano em diretrizes de projeto, indaga-se: qual é o papel do Arquiteto Urbanista atuando na máquina pública municipal? Neste caso, seria ele responsável

pela supervisão de empresas privadas que detalhariam os perímetros ou seria ele responsável pela criação e desenvolvimento pleno dos projetos? Haveria, atualmente, recursos humanos disponíveis na Prefeitura do Município de São Paulo para tal concepção de máquina pública?

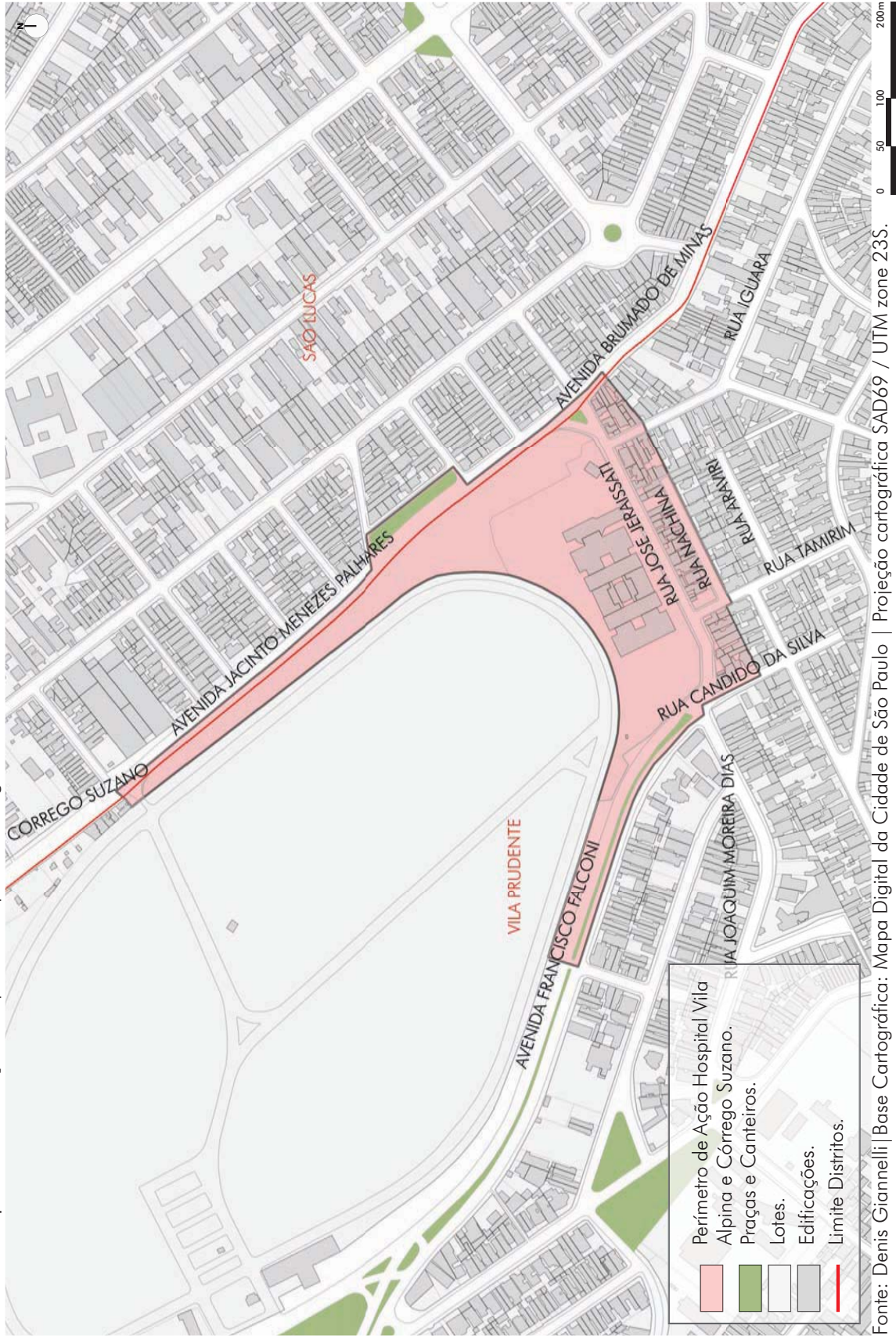
Estas reflexões estão longe de ter uma resposta fácil ou mesmo única, visto que lidam não somente com questões técnicas, mas com visões políticas e com ideologias variadas acerca da gestão da esfera pública no Município de São Paulo. Não apontá-las, contudo, seria reduzir a importância das discussões relativas ao Direito Administrativo e ao Orçamento Público na atividade profissional do Arquiteto e Urbanista que lida com o campo do Urbanismo e, portanto, com a Res Publica (do latim, coisa pública).

— ANEXOS

ANEXO 001 | Perímetros de Ação – Plano Regional Setorial da Subprefeitura Vila Prudente



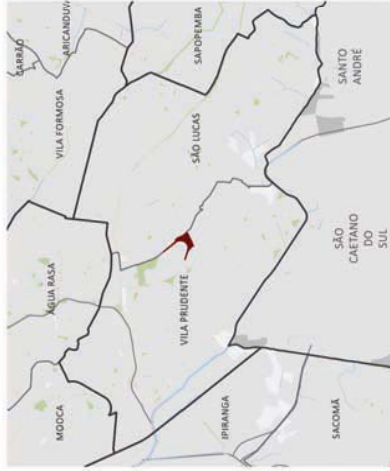
ANEXO 002 | Perímetro de Ação 'Hospital Vila Alpina e Córrego Suzano'.



Fonte: Denis Giannelli | Base Cartográfica: Mapa Digital da Cidade de São Paulo | Projeção cartográfica SAD69 / UTM zone 23S.

ID 91 | HOSPITAL VILA ALPINA E CÓRREGO SUZANO

Subprefeitura VILA PRUDENTE



Além disto, também é significativo o uso desta via como passagem para o transporte público e para o transporte individual entre os bairros Vila Alpina e Jardim Avelino, no distrito Vila Prudente, e o bairro Jardim Independência, no Distrito São Lucas, sendo difícil tal conexão através de outras vias próximas, o que causa intenso tráfego de veículos neste trecho.

A R. José Jeraissati possui declividade moderada entre a cota mais baixa, no cruzamento com a Av. Brumado de Minas - onde há o Córrego Suzano, não canalizado - e a cota mais alta, no cruzamento com a Av. Francisco Falconi, sendo que em ambas extremidades da rua existem cicloviárias, mas não nela própria. As calçadas não são acessíveis, sendo o passeio do lado do hospital muito estreito e com diversos obstáculos (telefones públicos, árvores, postes de iluminação, etc.), enquanto do outro lado (onde estão os imóveis residenciais e comerciais) a diferença de nível na calçada a cada lote (passeio em degraus) cria obstáculos principalmente ao portador de necessidades especiais e aos idosos. A arborização viária concentra-se do lado do hospital, sendo o outro lado bastante impermeabilizado e com construções predominantemente de baixo padrão.

O eixo formado pela Av. Brumado de Minas e pela Av. Jacinto Menezes Palhares, por sua vez, é adjacente a uma área pública por onde passa o Córrego Suzano, o qual é margeado por bosque heterogêneo denso remanescente de Mata Atlântica, conforme o Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica.

A área está contida no perímetro expandido da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí, podendo

beneficiar-se de recursos para atendimento habitacional de interesse social, de drenagem e de mobilidade de média capacidade, bem como intervenções complementares às ações propostas pelo PUE no âmbito do Perímetro de Adesão da Operação.

Objetivos

- Qualificar os espaços livres públicos, especialmente os vinculados aos equipamentos públicos, os vinculados ao transporte público, os vinculados aos pólos atrativos e os vinculados às áreas de lazer;
- Atender a demanda por espaços livres públicos de lazer e esporte;
- Promover a recuperação e conservação ambiental dos cursos d'água e das áreas verdes;
- Solucionar os problemas de saneamento ambiental, em especial gestão de resíduos sólidos de acordo com o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade de São Paulo - PGIRS;
- Melhorar a acessibilidade e mobilidade local, regional, metropolitana e de acordo com o Plano de Mobilidade de São Paulo - PLANMOB;
- Melhorar as condições de circulação de cargas, mitigando conflitos com os demais modais e com os usos da região;
- Contribuir com os programas relacionados à noificação para o parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC).

Diretrizes

- Transformar a paisagem urbana da Rua José Jeraissati a partir da relação do edifício do Hospital Henrique

Descrição

Área compreendida no entorno do Hospital Estadual Vila Alpina Henrique Altimeyer e do terreno público por onde passa o Córrego Suzano. Abrange parte da Avenida Francisco Falconi, a Rua José Jeraissati, parte da Avenida Brumado de Minas e parte da Avenida Jacinto Menezes Palhares.

Caracterização

O Hospital Vila Alpina- complexo equipamento de saúde pública do Governo do Estado, de escala regional- está localizado na R. José Jeraissati, no Bairro Vila Alpina. Esta via é composta por três quadras e é também bastante estreita para o fluxo de pedestres, de ônibus e de veículos de passeio que comporta.

Em função do hospital, a via tem um grande fluxo de pedestres e de usuários do transporte público, que têm como objetivo usar as dependências do hospital.

Caderno de Propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras

221



ANEXO 003 | Ficha do Perímetro de Ação 'Hospital Vila Alpina e Córrego Suzano'.

ID 91 | HOSPITAL VILA ALPINA E CÓRREGO SUZANO

Subprefeitura VILA PRUDENTE

Altimeyer com seu entorno;

- Preservar o fragmento residual de Mata Atlântica existente ao longo do Córrego Suzano, classificado como bosque heterogêneo no Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica;
- Redesenhar o leito carroçável e os passeios da R. José Jeraissati de modo a garantir acessibilidade universal, fluxo organizado do transporte público e acesso seguro dos pedestres ao Hospital Henrique Altimeyer;
- Redesenhar o leito carroçável e os passeios do eixo da Av. Brumado de Minas e Avenida Jacinto Menezes Palhares de modo a qualificar o ambiente dos espaços livres ao longo do Córrego Suzano;
- Reorganizar o trânsito no entorno de modo a permitir rotas alternativas para o fluxo de veículos de passeio tráfego de passagem entre os bairros Vila Alpina e Jardim Avelino, no Distrito Vila Prudente, e o bairro Jardim Independência, no Distrito São Lucas;
- Conectar a ciclovia da Av. Francisco Falconi com a ciclovia da Av. Brumado de Minas, articulando a rede cicloviária local;
- Compatibilizar a circulação de pedestres, de ciclistas, de ônibus e de veículos de passeio ao fluxo de veículos de carga necessário aos usos industriais e logísticos existentes no território. Destaque para a Av. Jacinto Menezes Palhares.

Secretarias Envolvidas

SMPED;SMP;SMDU;SIURB;SMSU;SMT.

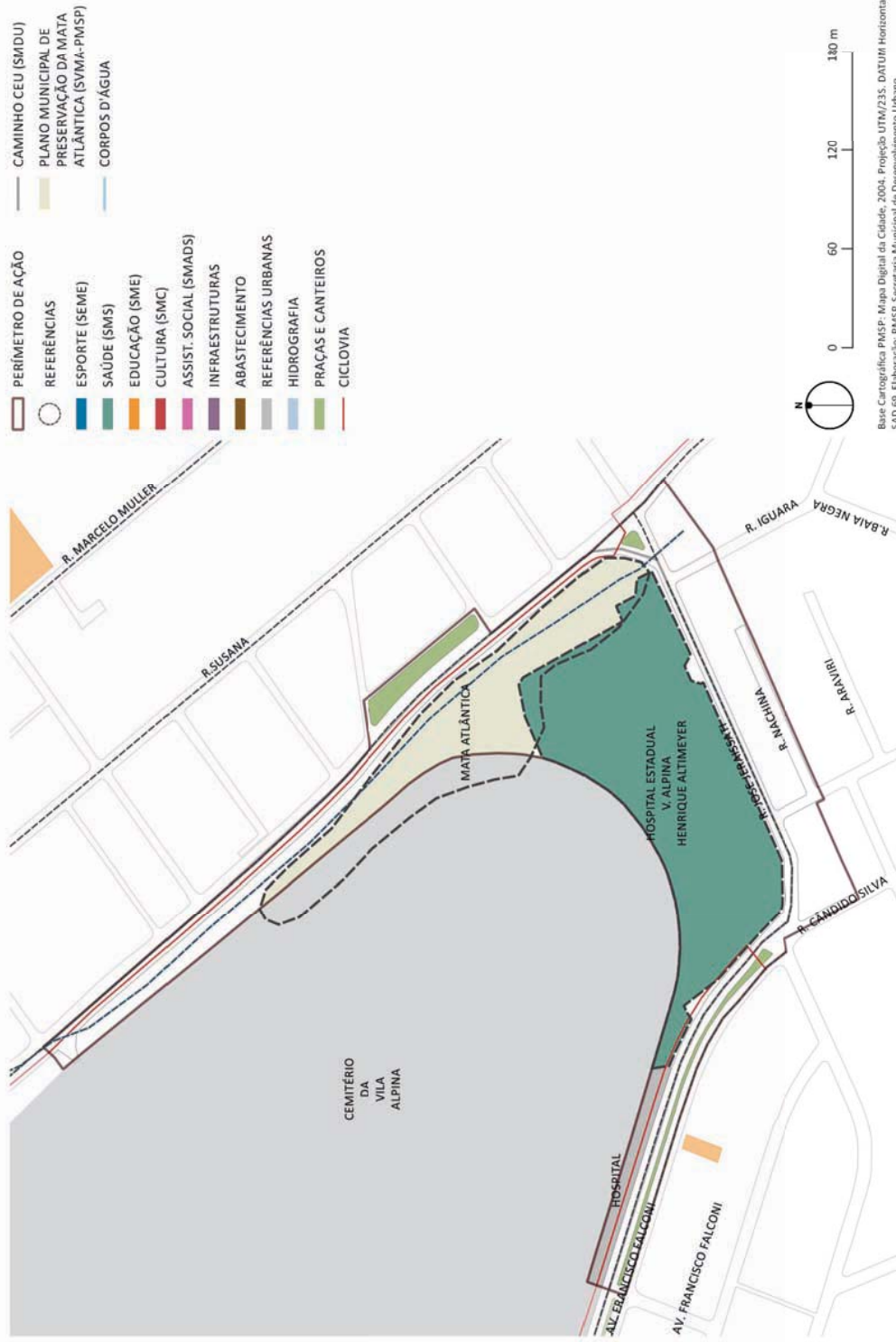
Atores Envolvidos

FUNDURB;CET;SP Obras;SP TRANS;SP Urbanismo;I-lume.ARSESP;CPS;DAEE;CETESB;CPOS;EMTU;Sabesp.

ANEXO 003 | Ficha do Perímetro de Ação 'Hospital Vila Alpina e Córrego Suzano'.

ID 91 | **HOSPITAL VILA ALPINA E CÓRREGO SUZANO**

Subprefeitura VILA PRUDENTE



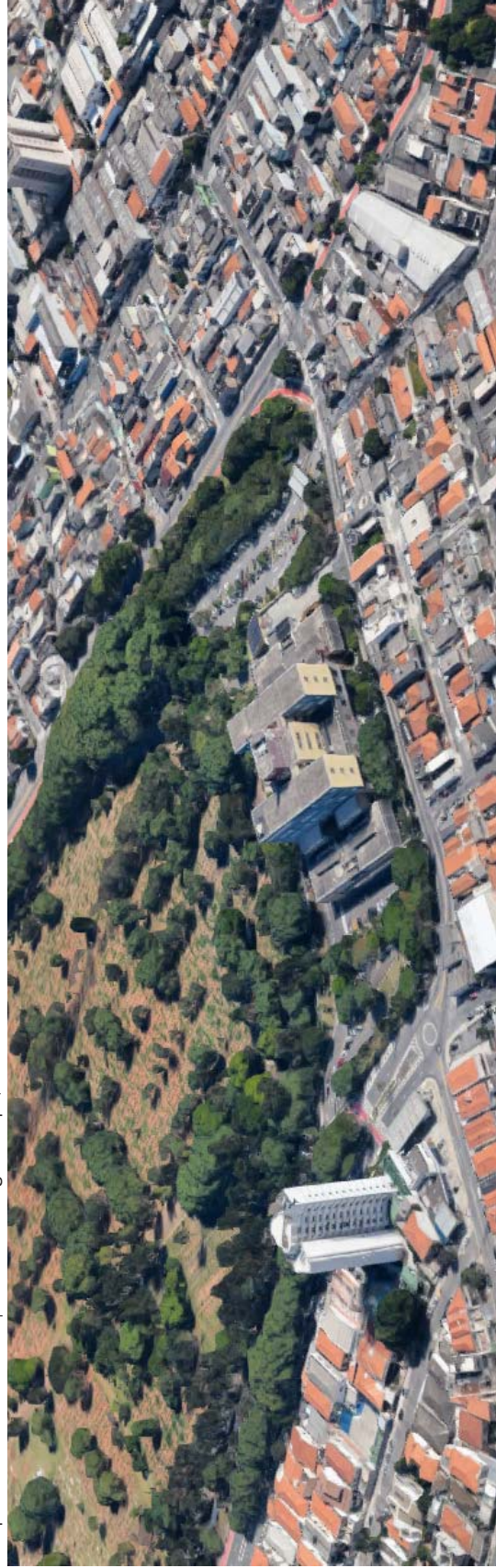
Base Cartográfica: PNEP: Mapa Digital da Cidade 2004. Projeto: UTM/23S. DATUM Horizontal SAD 69. Elaboração: PNEP: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Carteira de Documentos dos Planos Regionais de Subprefeituras
 Prefeitura do Município de São Paulo | Base Cartográfica: Mapa Digital da Cidade de São Paulo | 2023 | Projeção cartográfica SAD69 / UTM zone 23S. | **PREFEITURA DE**

ANEXO 004 | Fotografias in loco.

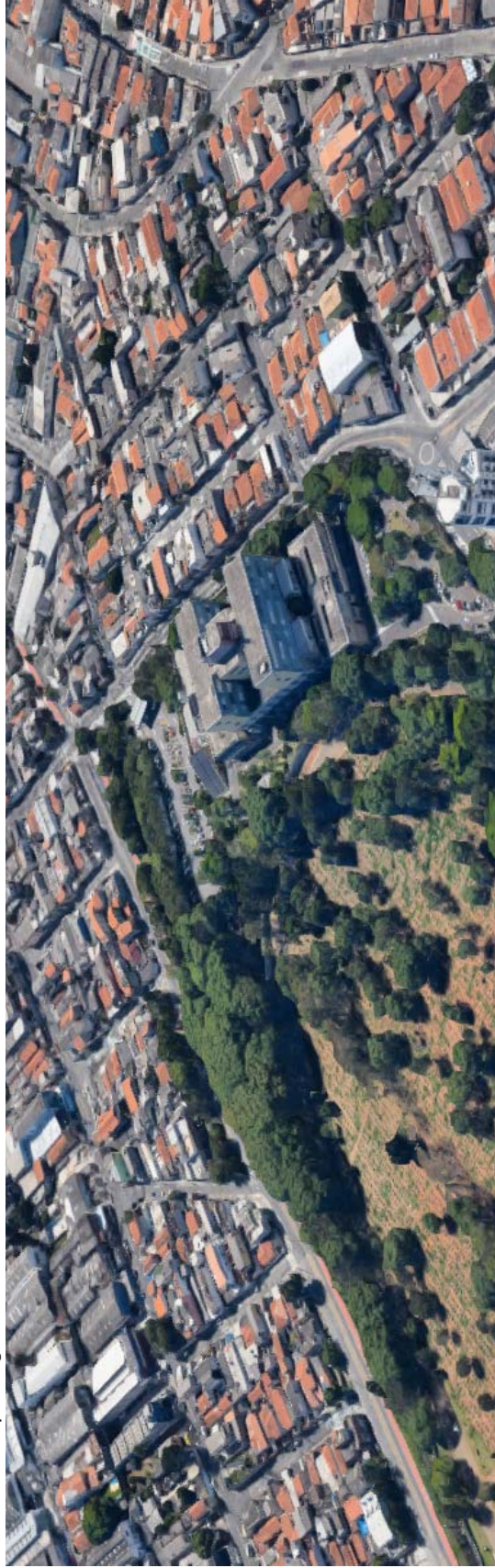


Perspectiva: Vista Oeste | Fonte: Google Maps, 2016.

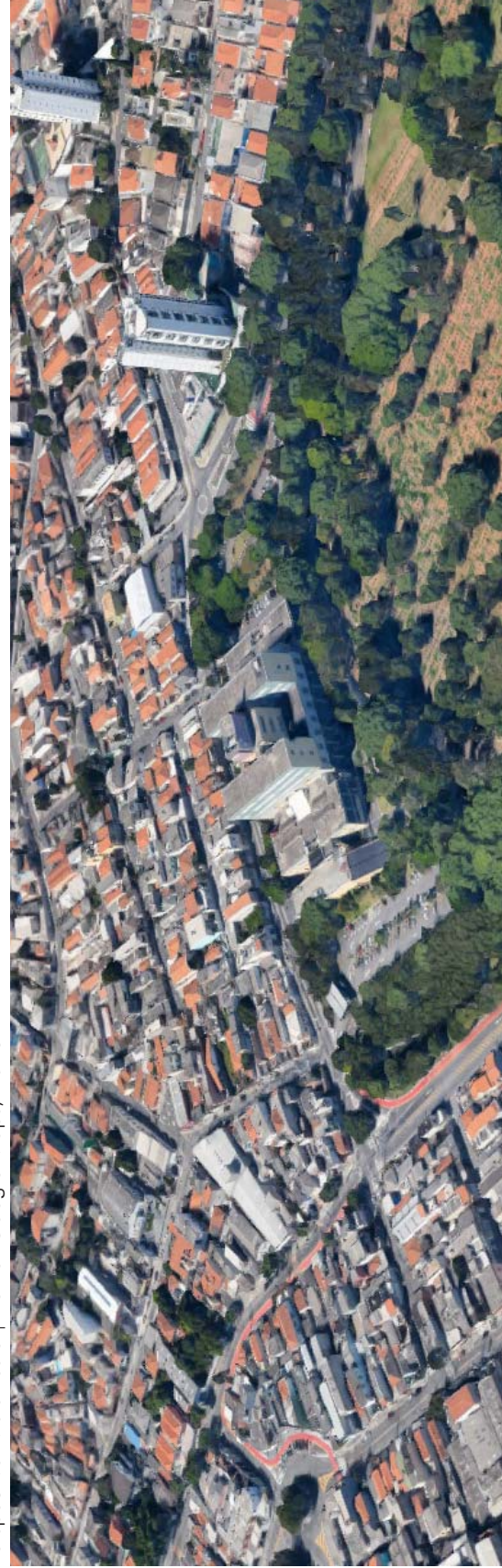


Perspectiva: Vista Norte | Fonte: Google Maps, 2016.

ANEXO 004 | Fotografias in loco.



Perspectiva. Vista Leste | Fonte: Google Maps, 2016.



Perspectiva. Vista Sul | Fonte: Google Maps, 2016.

ANEXO 004 | Fotografias in loco. Autoria das imagens: Denis Giannelli.



Estreitamento da Rua José Jeraissati.



Tráfego de ônibus SPTrans pela Rua José Jeraissati.



Passeios da Rua José Jeraissati.



Acesso ao estacionamento do Hospital Vila Alpina Henrique Altimeyer.

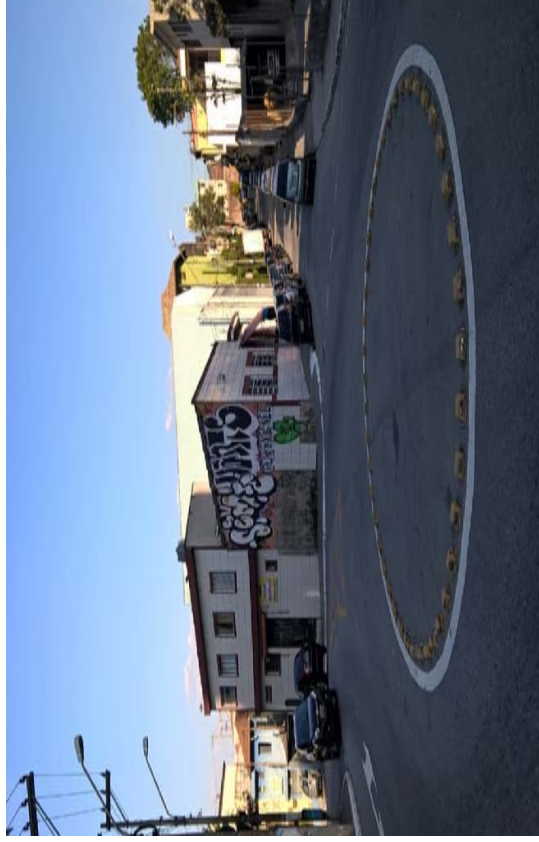
ANEXO 004 | Fotografias in loco. Autoria das imagens: Denis Giannelli.



Veículos estacionados no passeio da Rua José Jeraissati.



Veículos estacionados na Rua Tamirim.



Veículos estacionados na Rua Cândido da Silva (ao fundo).



Veículos em trânsito e estacionados na Rua Iguará.

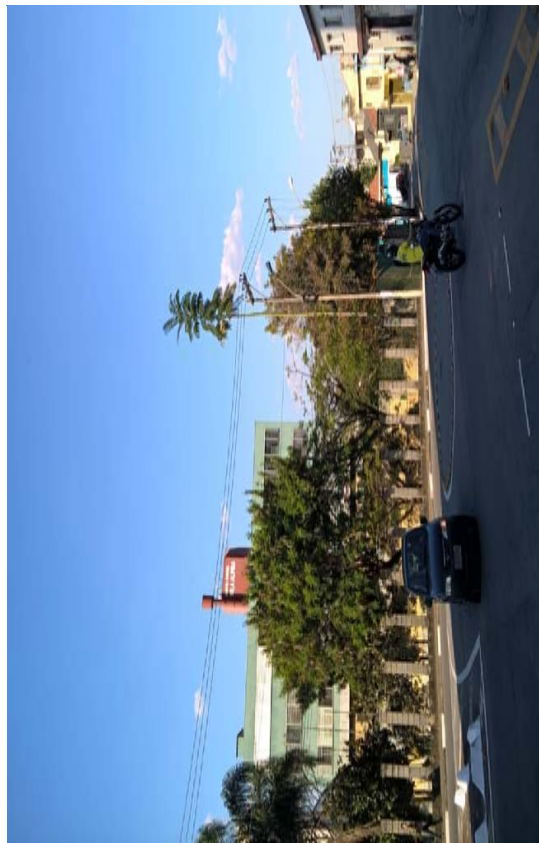
ANEXO 004 | Fotografias in loco. Autoria das imagens: Denis Giannelli.



Caixa viária da Avenida Francisco Falconi.



Passeio da Avenida Francisco Falconi (lado do hospital)



Vista do hospital a partir da Avenida Francisco Falconi.



Rotatória - Av. Francisco Falconi x R. Joaquim Moreira Dias.

ANEXO 004 | Fotografias in loco. Autoria das imagens: Denis Giannelli.



Cruzamento Rua José Jeráissati e Avenida Brumado de Minas.



Ciclovia na Av. Brumado de Minas - Vista p/ Rua José Jeráissati.



Córrego Suzano, adjacente à Avenida Brumado de Minas.



Ciclovia na Av. Brumado de Minas - Vista para esta via.

ANEXO 005 | Base cartográfica para a área de projeto.



Fonte: Denis Giannelli | Base Cartográfica: Mapa Digital da Cidade de São Paulo | Projeção cartográfica SAD69 / UTM zone 23S.

ANEXO 006 | Relação de lotes a serem desapropriados para a execução do Plano Urbanístico Hospital Vila Alpina e Córrego Suzano.

NOME DO PROPRIETARIO		SETOR	QUADRA	LOTE	SITUACAO	CODLOG	LOGRADOURO	NUM.	TIPO DE USO	TIPO DO TERRENO	AREA CONSTRUIDA	CA	VALOR VENAL
118	NIVALDO APARECIDO TORREZAN	051	234	0023	ATIVO	073784	RUA NACHINA	111	RESIDENCIA	DE DUAS OU MAIS FRENTES	108,00	128,00	R\$ 217.364,00
051	FRANCISCO DELLA VALLE	051	234	0024	ATIVO	073784	RUA NACHINA	107	RESIDENCIA	DE DUAS OU MAIS FRENTES	108,00	107,00	R\$ 197.950,00
051	FRANCISCO DELLA VALLE	051	234	0025	ATIVO	073784	RUA NACHINA	108	RESIDENCIA	DE DUAS OU MAIS FRENTES	200,00	199,00	R\$ 360.123,00
051	JANUARIO BARROSO DE CARVALHO	051	234	0003	ATIVO	073784	RUA NACHINA	87	RESIDENCIA E OUTRO USO (PREDOMINANCIA RESIDENCIAL)	DE DUAS OU MAIS FRENTES	200,00	149,00	R\$ 274.000,00
051	LOURDES CARVALHO BARREIROS	051	234	0004	ATIVO	073784	RUA NACHINA	79	RESIDENCIA COLETIVA, EXCLUSIVE CORTICO (MAIS DE UMA RESIDENCIA NO LOTE)	DE DUAS OU MAIS FRENTES	200,00	113,00	R\$ 214.125,00
051	OSMAR DE OLIVEIRA	051	234	0006	ATIVO	073784	RUA NACHINA	61	RESIDENCIA COLETIVA, EXCLUSIVE CORTICO (MAIS DE UMA RESIDENCIA NO LOTE)	DE DUAS OU MAIS FRENTES	200,00	87,00	R\$ 245.187,00
051	OSMAR DE OLIVEIRA	051	234	0006	ATIVO	073784	RUA NACHINA	62	RESIDENCIA COLETIVA, EXCLUSIVE CORTICO (MAIS DE UMA RESIDENCIA NO LOTE)	DE DUAS OU MAIS FRENTES	200,00	87,00	R\$ 245.187,00
051	OSMAR DE OLIVEIRA	051	234	0007	ATIVO	073784	RUA NACHINA	47	RESIDENCIA COLETIVA, EXCLUSIVE CORTICO (MAIS DE UMA RESIDENCIA NO LOTE)	DE DUAS OU MAIS FRENTES	200,00	144,00	R\$ 268.500,00
051	PAULO FERNA	051	234	0007	ATIVO	073784	RUA NACHINA	47	RESIDENCIA COLETIVA, EXCLUSIVE CORTICO (MAIS DE UMA RESIDENCIA NO LOTE)	DE DUAS OU MAIS FRENTES	200,00	144,00	R\$ 268.500,00
051	JOSE MOREIRA DANTAS	051	234	0008	ATIVO	073784	RUA NACHINA	43	RESIDENCIA COLETIVA, EXCLUSIVE CORTICO (MAIS DE UMA RESIDENCIA NO LOTE)	DE DUAS OU MAIS FRENTES	200,00	144,00	R\$ 268.500,00
051	JOSE MOREIRA DANTAS	051	234	0009	ATIVO	073784	RUA NACHINA	27	RESIDENCIA COLETIVA, EXCLUSIVE CORTICO (MAIS DE UMA RESIDENCIA NO LOTE)	DE DUAS OU MAIS FRENTES	200,00	111,00	R\$ 262.231,00
051	JORGE ANTUNES DE LEMOS	051	234	0009	ATIVO	073784	RUA NACHINA	43	RESIDENCIA COLETIVA, EXCLUSIVE CORTICO (MAIS DE UMA RESIDENCIA NO LOTE)	DE DUAS OU MAIS FRENTES	200,00	111,00	R\$ 262.231,00
051	JORGE BATISTA ALVES	051	234	0010	ATIVO	073784	RUA NACHINA	17	RESIDENCIA COLETIVA, EXCLUSIVE CORTICO (MAIS DE UMA RESIDENCIA NO LOTE)	DE DUAS OU MAIS FRENTES	200,00	111,00	R\$ 221.854,00
051	GEORGINA GINEZ BOMATO	051	234	0011	ATIVO	073784	RUA NACHINA	11	RESIDENCIA COLETIVA, EXCLUSIVE CORTICO (MAIS DE UMA RESIDENCIA NO LOTE)	DE DUAS OU MAIS FRENTES	200,00	88,00	R\$ 274.493,00
051	GEORGINA GINEZ BOMATO	051	234	0011	ATIVO	073784	RUA NACHINA	12	RESIDENCIA COLETIVA, EXCLUSIVE CORTICO (MAIS DE UMA RESIDENCIA NO LOTE)	DE DUAS OU MAIS FRENTES	200,00	88,00	R\$ 274.493,00
051	SEBASTIAO BERNADACHI	051	234	0032	ATIVO	073784	RUA NACHINA	65	RESIDENCIA COLETIVA, EXCLUSIVE CORTICO (MAIS DE UMA RESIDENCIA NO LOTE)	DE DUAS OU MAIS FRENTES	94,00	101,00	R\$ 181.027,00
051	JOAO ALBERTO MARZAGAO	051	236	0030	ATIVO	090344	RUA IGUARA	36	RESIDENCIA COLETIVA, EXCLUSIVE CORTICO (MAIS DE UMA RESIDENCIA NO LOTE)	NORMAL	400,00	149,00	R\$ 675.164,00
051	APARECIDA SALEZZE	051	236	0032	ATIVO	090344	RUA IGUARA	12	RESIDENCIA COLETIVA, EXCLUSIVE CORTICO (MAIS DE UMA RESIDENCIA NO LOTE)	NORMAL	400,00	172,00	R\$ 692.501,00
051	APARECIDA SALEZZE	051	236	0032	ATIVO	090344	RUA IGUARA	12	RESIDENCIA COLETIVA, EXCLUSIVE CORTICO (MAIS DE UMA RESIDENCIA NO LOTE)	NORMAL	400,00	172,00	R\$ 692.501,00
051	DARNIL JOSE LUCAS	051	236	0092	ATIVO	090344	RUA IGUARA	22	RESIDENCIA COLETIVA, EXCLUSIVE CORTICO (MAIS DE UMA RESIDENCIA NO LOTE)	NORMAL	200,00	121,00	R\$ 373.178,00
051	LUIZA CONCEICAO DA SILVA	051	319	0037	ATIVO	186384	RUA TAMIRIM	24	RESIDENCIA COLETIVA, EXCLUSIVE CORTICO (MAIS DE UMA RESIDENCIA NO LOTE)	NORMAL	80,00	75,00	R\$ 84.211,00
051	JOSE CORREA	051	319	0008	ATIVO	186384	RUA TAMIRIM	16	RESIDENCIA COLETIVA, EXCLUSIVE CORTICO (MAIS DE UMA RESIDENCIA NO LOTE)	DE ESQUINA	80,00	75,00	R\$ 96.975,00
051	CONCEICAO GARCIA CHAGAS	051	319	0009	ATIVO	269662	RUA JOSE JERAISSATI	2	RESIDENCIA COLETIVA, EXCLUSIVE CORTICO (MAIS DE UMA RESIDENCIA NO LOTE)	NORMAL	140,00	114,00	R\$ 231.768,00
051	DOUGLAS ALVEJAN	051	319	0010	ATIVO	269662	RUA JOSE JERAISSATI	48	RESIDENCIA COLETIVA, EXCLUSIVE CORTICO (MAIS DE UMA RESIDENCIA NO LOTE)	NORMAL	140,00	127,00	R\$ 288.219,00
051	OTAVIO PIN	051	319	0011	ATIVO	269662	RUA JOSE JERAISSATI	5	RESIDENCIA COLETIVA, EXCLUSIVE CORTICO (MAIS DE UMA RESIDENCIA NO LOTE)	NORMAL	140,00	136,00	R\$ 321.459,00
051	CONCEICAO JESUS DE CASTRO	051	319	0012	ATIVO	300144	RUA JOSE JERAISSATI	1	RESIDENCIA COLETIVA, EXCLUSIVE CORTICO (MAIS DE UMA RESIDENCIA NO LOTE)	NORMAL	200,00	148,00	R\$ 355.885,00
051	SEBASTIAO ALVES CARVALHO GOMES	051	319	0013	ATIVO	300144	RUA JOSE JERAISSATI	7	RESIDENCIA COLETIVA, EXCLUSIVE CORTICO (MAIS DE UMA RESIDENCIA NO LOTE)	NORMAL	200,00	148,00	R\$ 355.885,00
051	ALZIRA DE LOURDES GONCALO	051	319	0014	ATIVO	300144	RUA CANDIDO DA SILVA	23	RESIDENCIA COLETIVA, EXCLUSIVE CORTICO (MAIS DE UMA RESIDENCIA NO LOTE)	NORMAL	355,00	150,00	R\$ 549.087,00
118	FRANCISCO DE ASSIS PEREIRA	118	471	0001	ATIVO	090344	RUA IGUARA	11	LOJA E RESIDENCIA (PREDOMINANCIA COMERCIAL)	DE ESQUINA	322,00	310,00	R\$ 507.334,00
118	FRANCISCO DE ASSIS PEREIRA	118	471	0001	ATIVO	090344	RUA IGUARA	11	LOJA E RESIDENCIA (PREDOMINANCIA COMERCIAL)	DE ESQUINA	322,00	310,00	R\$ 507.334,00
118	FRANCISCO DE ASSIS PEREIRA	118	471	0001	ATIVO	090344	RUA IGUARA	11	LOJA E RESIDENCIA (PREDOMINANCIA COMERCIAL)	DE ESQUINA	322,00	310,00	R\$ 507.334,00
118	FRANCISCO DE ASSIS PEREIRA	118	471	0002	ATIVO	090344	RUA IGUARA	21	RESIDENCIA COLETIVA, EXCLUSIVE CORTICO (MAIS DE UMA RESIDENCIA NO LOTE)	DE DUAS OU MAIS FRENTES	300,00	300,00	R\$ 786.693,00
118	FIRMINO DE ASSIS	118	471	0003	ATIVO	090344	RUA IGUARA	22	RESIDENCIA COLETIVA, EXCLUSIVE CORTICO (MAIS DE UMA RESIDENCIA NO LOTE)	DE DUAS OU MAIS FRENTES	330,00	300,00	R\$ 786.693,00
118	FRANCISCO DE ASSIS	118	471	0004	ATIVO	090344	RUA IGUARA	31	RESIDENCIA COLETIVA, EXCLUSIVE CORTICO (MAIS DE UMA RESIDENCIA NO LOTE)	DE DUAS OU MAIS FRENTES	330,00	300,00	R\$ 786.693,00
118	GEORGINA RAMOS DE ARAUJO	118	471	0048	ATIVO	090344	RUA IGUARA	31	RESIDENCIA COLETIVA, EXCLUSIVE CORTICO (MAIS DE UMA RESIDENCIA NO LOTE)	NORMAL	130,00	160,00	R\$ 303.290,00
118	JOSE ACHELINO PAACHEO	118	471	0049	ATIVO	090344	RUA IGUARA	35	RESIDENCIA COLETIVA, EXCLUSIVE CORTICO (MAIS DE UMA RESIDENCIA NO LOTE)	NORMAL	130,00	180,00	R\$ 381.811,00
118	JOSE CAETANO DA SILVEIRA	118	471	0030	ATIVO	754056	AVENIDA BRUMADO DE MINAS	234	RESIDENCIA COLETIVA, EXCLUSIVE CORTICO (MAIS DE UMA RESIDENCIA NO LOTE)	NORMAL	260,00	180,00	R\$ 441.507,00

CUSTO DESAPROPRIACAO

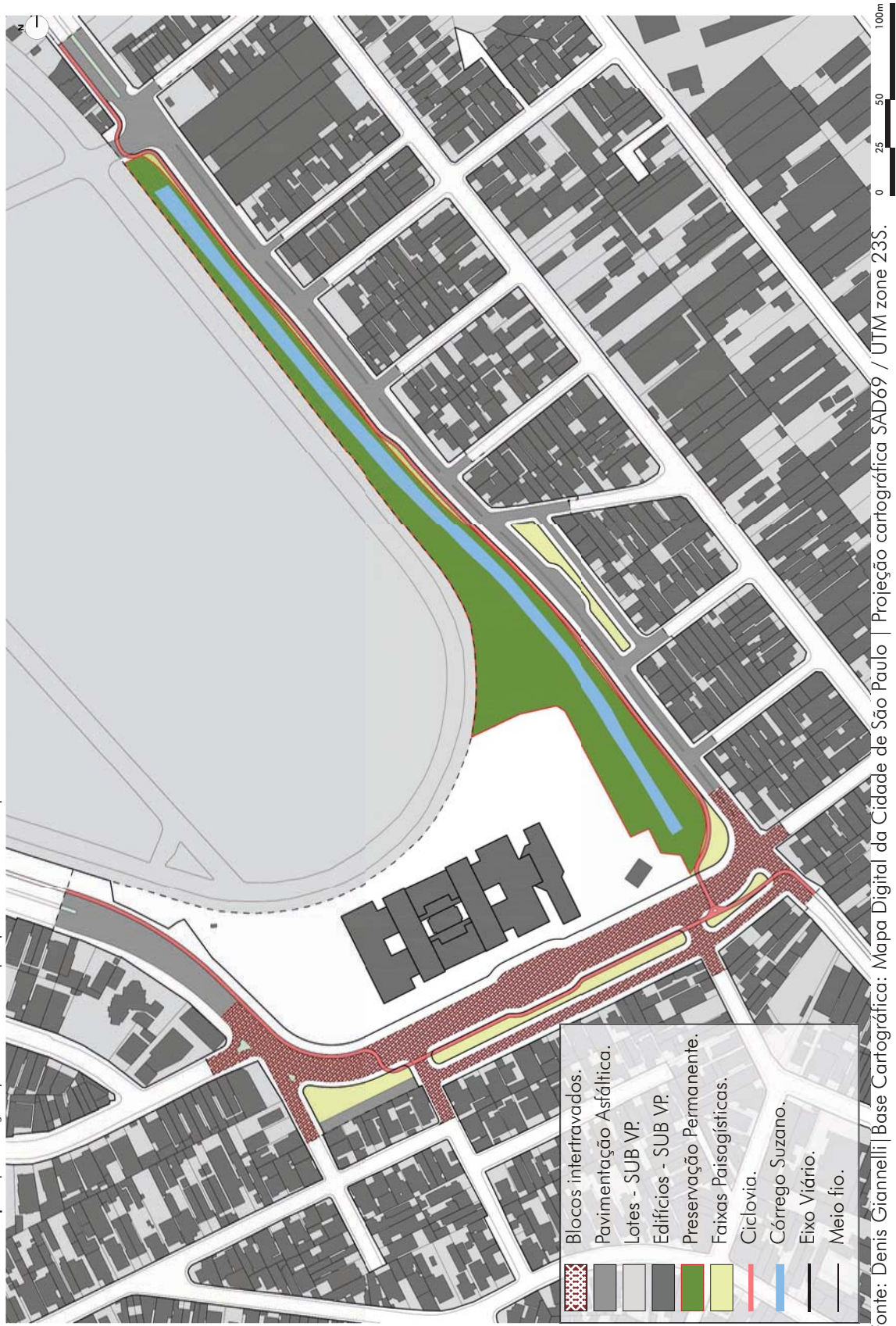
R\$ 9.716.091,00

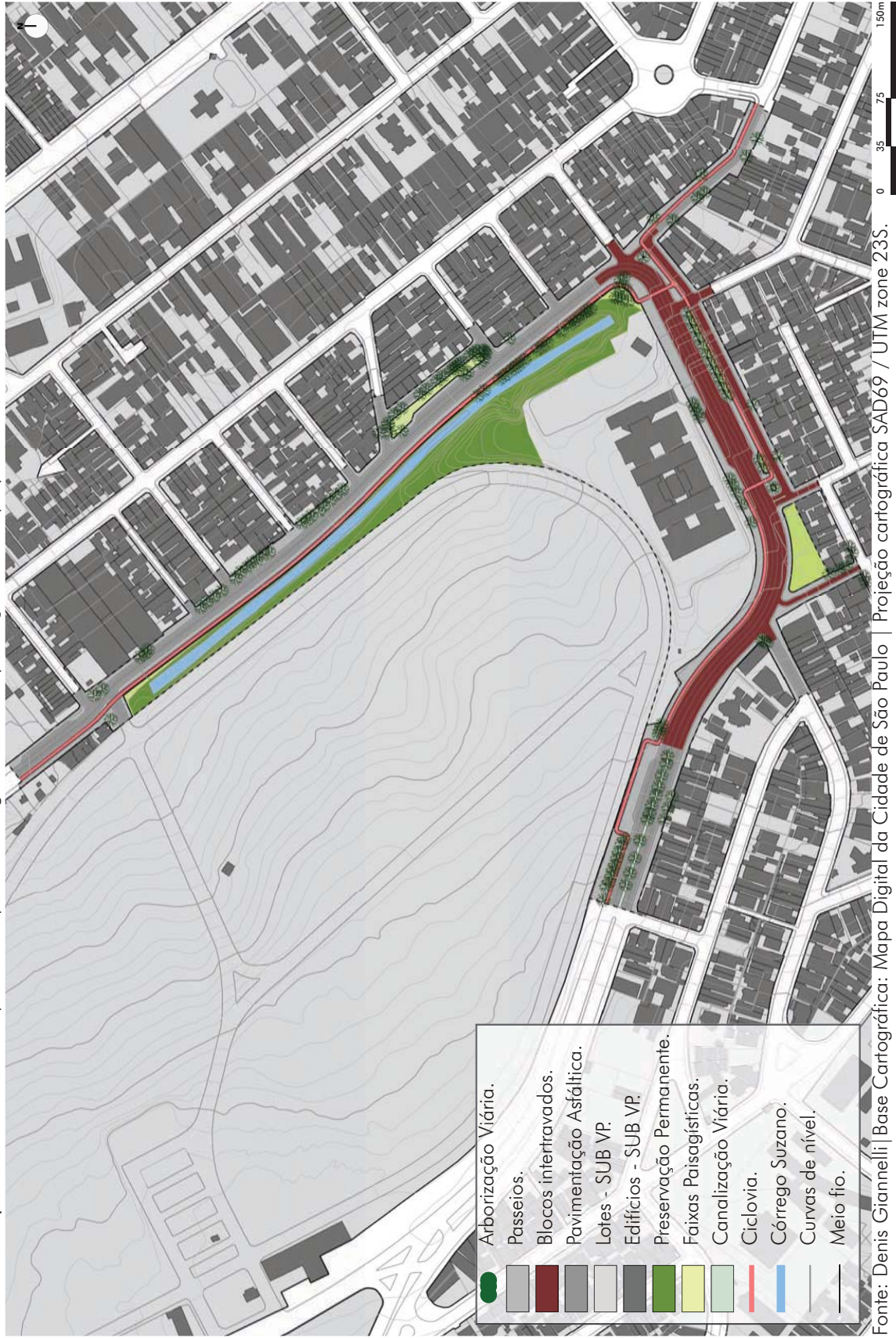
ANEXO 007 | Implantação preliminar do projeto urbanístico para o Seminário 01 em 20 de Setembro de 2016.

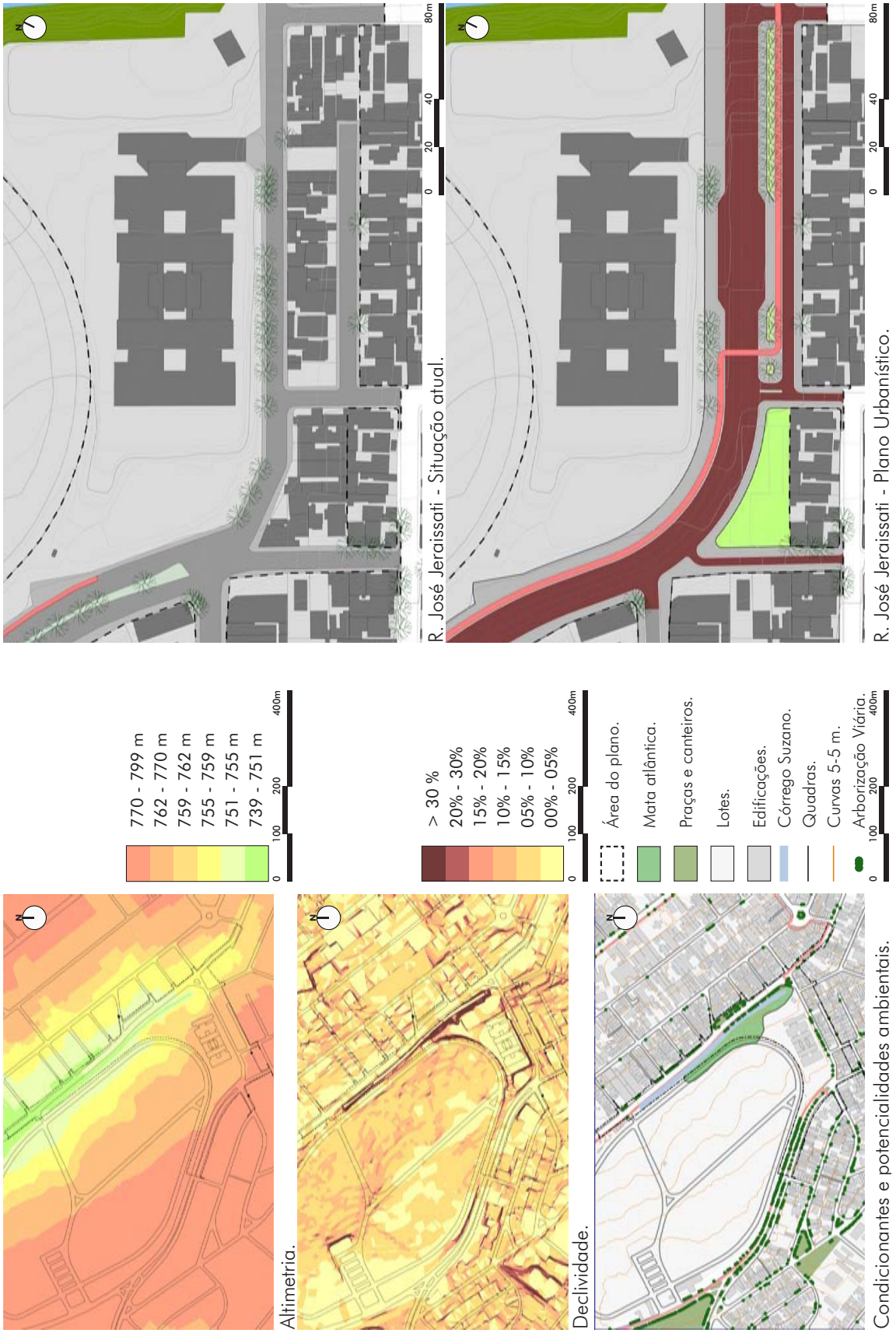


Fonte: Denis Giannelli | Base Cartográfica: Mapa Digital da Cidade de São Paulo | Projeção cartográfica SAD69 / UTM zone 23S.

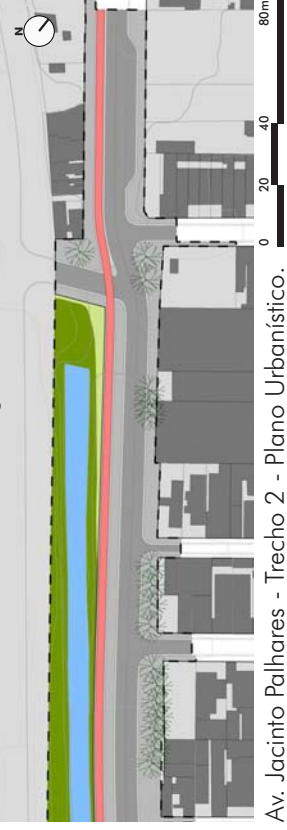
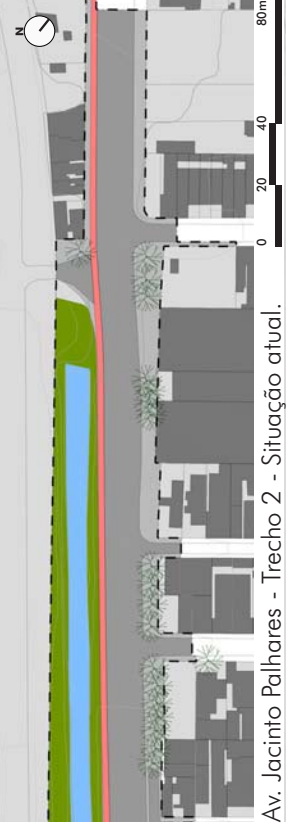
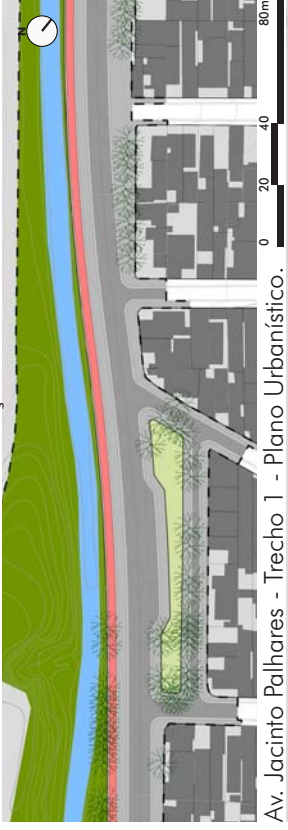
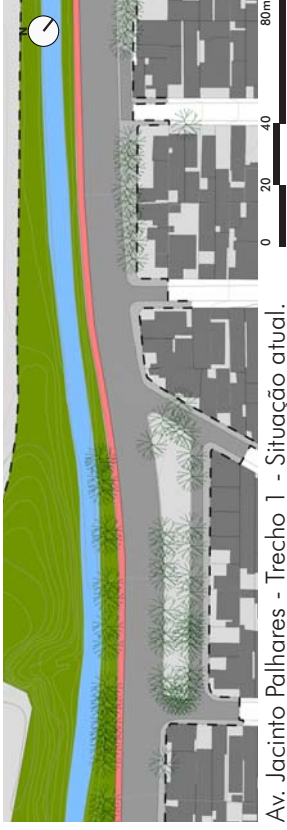
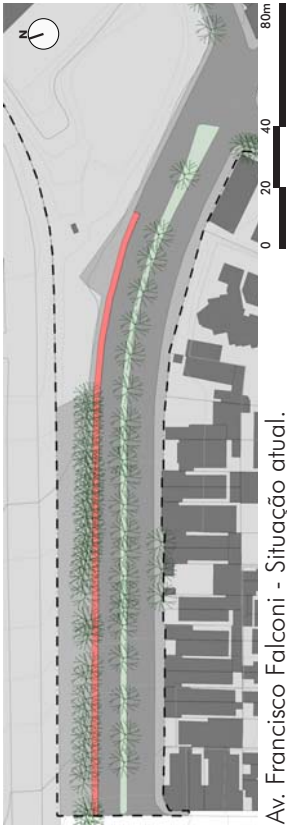
ANEXO 008 | Implantação preliminar do projeto urbanístico para o Seminário 02 em 10 de Outubro de 2016.







ANEXO 010 | Plano Urbanístico Hospital Vila Alpina e Córrego Suzano – Prancha 02 / 02.



Item	Descrição	Situação Atual		Projeto	
		Área (m ²)	Perc. (%)	Área (m ²)	Perc. (%)
1	Áreas Livres	42,010.40	61.81%	47,296.04	69.58%
1.1	Caixa Viária	29,045.05	42.73%	34,791.88	51.19%
1.1.1	Leito Carroçável	17,859.53	26.27%	15,726.20	23.14%
1.1.1.1	Pavimentação Asfáltica	17,859.53	26.27%	7,743.76	11.39%
1.1.1.2	Piso Intertravado			7,982.44	11.74%
1.1.2	Sarjeta			2,562.95	3.77%
1.1.3	Canalização Viária (Canteiros e Ilhas)	656.72	0.97%	251.88	0.37%
1.1.4	Ciclovia	1,816.57	2.67%	3,284.78	4.83%
1.1.5	Passeio (Calçadas)	8,712.23	12.82%	12,966.07	19.08%
1.2	Sistema de Espaços Livres	12,965.35	19.07%	12,504.16	18.40%
1.2.1	Remanescente de Mata Atlântica	12,118.40	17.83%	11,328.57	16.67%
1.2.1.1	APP - Situação	12,118.40	17.83%		
1.2.1.2	APP - Projeto			11,328.57	16.67%
1.2.2	Área Verde (Reflorestamento)			373.30	0.55%
1.2.3	Faixa Paisagística (Ajardinamento)	846.95	1.25%	802.29	1.18%
2	Lotes	25,961.33	38.19%	20,675.69	30.42%
2.1	Lotes Privados	6,075.36	8.94%		
2.1.1	Setor 051 Quadra 319 Lote 0007	79.45	0.12%		
2.1.2	Setor 051 Quadra 319 Lote 0008	90.80	0.13%		
2.1.3	Setor 051 Quadra 319 Lote 0009	158.64	0.23%		
2.1.4	Setor 051 Quadra 319 Lote 0010	164.44	0.24%		
2.1.5	Setor 051 Quadra 319 Lote 0011	169.10	0.25%		
2.1.6	Setor 051 Quadra 319 Lote 0012	183.04	0.27%		
2.1.7	Setor 051 Quadra 319 Lote 0013*	167.94	0.25%		
2.1.8	Setor 051 Quadra 319 Lote 0013*	196.19	0.29%		
2.1.9	Setor 051 Quadra 319 Lote 0014	354.39	0.52%		
2.1.10	Setor 051 Quadra 234 Lote 0011	203.53	0.30%		
2.1.11	Setor 051 Quadra 234 Lote 0010	200.70	0.30%		
2.1.12	Setor 051 Quadra 234 Lote 0009	204.14	0.30%		
2.1.13	Setor 051 Quadra 234 Lote 0008	202.12	0.30%		
2.1.14	Setor 051 Quadra 234 Lote 0007*	56.79	0.08%		
2.1.15	Setor 051 Quadra 234 Lote 0007*	63.10	0.09%		
2.1.16	Setor 051 Quadra 234 Lote 0007*	79.30	0.12%		
2.1.17	Setor 051 Quadra 234 Lote 0006*	127.16	0.19%		
2.1.18	Setor 051 Quadra 234 Lote 0006*	73.21	0.11%		
2.1.19	Setor 051 Quadra 234 Lote 0021	125.85	0.19%		
2.1.20	Setor 051 Quadra 234 Lote 0022	83.20	0.12%		
2.1.21	Setor 051 Quadra 234 Lote 0004	204.07	0.30%		
2.1.22	Setor 051 Quadra 234 Lote 0003*	99.85	0.15%		
2.1.23	Setor 051 Quadra 234 Lote 0003*	102.42	0.15%		
2.1.24	Setor 051 Quadra 234 Lote 0002	201.86	0.30%		
2.1.25	Setor 051 Quadra 234 Lote 0024	109.37	0.16%		
2.1.26	Setor 051 Quadra 234 Lote 0023	115.13	0.17%		
2.1.27	Setor 051 Quadra 236 Lote 0030	387.78	0.57%		
2.1.28	Setor 051 Quadra 236 Lote 0092	201.28	0.30%		
2.1.29	Setor 051 Quadra 236 Lote 0093	194.69	0.29%		
2.1.30	Setor 051 Quadra 236 Lote 0032*	204.70	0.30%		
2.1.31	Setor 051 Quadra 236 Lote 0032*	211.28	0.31%		
2.1.32	Setor 118 Quadra 471 Lote 0049	111.56	0.16%		
2.1.33	Setor 118 Quadra 471 Lote 0048	95.64	0.14%		
2.1.34	Setor 118 Quadra 471 Lote 0030	141.92	0.21%		
2.1.35	Setor 118 Quadra 471 Lote 0002*	217.58	0.32%		
2.1.36	Setor 118 Quadra 471 Lote 0002*	129.36	0.19%		
2.1.37	Setor 118 Quadra 471 Lote 0001*	160.08	0.24%		
2.1.38	Setor 118 Quadra 471 Lote 0001*	95.44	0.14%		
2.1.39	Setor 118 Quadra 471 Lote 0001*	108.26	0.16%		
2.2	Lote Hospital Vila Alpina	19,885.97	29.26%	19,654.74	28.92%
2.2.1	Lote Hospital Situação Atual	19,885.97	29.26%	-	-
2.2.2	Lote Hospital Projeto	-	-	19,654.74	28.92%
2.3	Lote Equipamento Comunitário			1,020.95	1.50%
3	Área de Projeto	67,971.73	100.00%	67,971.73	100.00%

Item	Nome	Área (ha)	Área (m ²)	CUB R8-N SP SET/16 (R\$/m ²)	fp (%)	PV (R\$)	OBS.
1	Topografia					R\$28,366.90	
1.1	Levantamento Planialtimétrico		48316.99		58.71%	R\$28,366.90	R\$28,366.90
2	Urbanismo e Desenho Urbano					R\$176,501.95	
2.1	Levantamento Cadastral					R\$13,577.07	15% x PROJ. URB.
2.2	Inventário Urbano					R\$27,154.15	30% x PROJ. URB.
2.3	Projeto Urbanístico *	4.831699		1295.08	1446.50%	R\$90,513.82	R\$90,513.82
2.4	Projeto de Sistema Viário e Acessibilidade					R\$27,154.15	30% x PROJ. URB.
2.5	Projeto de Mobilário Urbano					R\$18,102.76	20% x PROJ. URB.
3	Instalações e Equipamentos Referentes ao Urbanismo					R\$140,296.42	
3.1	Projeto de Movimentação de Terra, Drenagem e Pavimentação					R\$27,154.15	30% x PROJ. URB.
3.2	Projeto de Sistema de Iluminação Pública					R\$18,102.76	20% x PROJ. URB.
3.3	Projeto de Sistema de Coleta de Resíduos Sólidos					R\$13,577.07	15% x PROJ. URB.
3.4	Projeto de Rede de Tratamento e Abastecimento de Água					R\$18,102.76	20% x PROJ. URB.
3.5	Projeto de Rede de Coleta e Tratamento de Esgotos					R\$18,102.76	20% x PROJ. URB.
3.6	Projeto de Rede de Energia Elétrica					R\$27,154.15	30% x PROJ. URB.
3.7	Projeto de Rede de Comunicações (Telefone, Internet, Tv)					R\$18,102.76	20% x PROJ. URB.
4	Relatórios Técnicos Urbanísticos					R\$45,256.91	
4.1	Memorial Descritivo					R\$9,051.38	10% x PROJ. URB.
4.2	Caderno de Especificações ou de Encargos					R\$9,051.38	10% x PROJ. URB.
4.3	Orçamento Analítico					R\$13,577.07	15% x PROJ. URB.
4.4	Cronograma					R\$13,577.07	15% x PROJ. URB.
5	Arquitetura Paisagística					R\$178,094.43	
5.1	Levantamento Paisagístico					R\$13,957.10	15% x PROJ. PAIS.
5.2	Prospecção e Inventário Paisagístico					R\$27,914.20	30% x PROJ. PAIS.
5.3	Projeto de Arquitetura Paisagística **		13768.36	1295.08		R\$93,047.34	R\$93,047.34
5.4	Projeto de Recuperação Paisagística ***		11701.87	1295.08		R\$43,175.79	R\$43,175.79
6	Valor Total					R\$568,516.62	

* A área apresentada para o preço de venda do Projeto Urbanístico considera a totalidade da área de intervenção delimitada (67971.73 m²), exceto o lote remanescente do Hospital Estadual Vila Alpina Henrique Altimeyer (19654.74 m²), perfazendo um total de 48316.99 m²

** A área apresentada para o preço de venda do Projeto de Arquitetura Paisagística considera a área dos passeios (12966.07 m²) somada à área das faixas paisagísticas (802.29 m²), perfazendo um total de 13768.36 m².

*** A área apresentada para o preço de venda do Projeto de Recuperação Paisagística considera a área remanescente de Mata Atlântica (11328.57m²) somada às áreas verdes destinadas ao reflorestamento (373.30 m²), perfazendo um total de 11701.87 m².

— BIBLIOGRAFIA

GIANNELLI, Denis de S. e S., 2016. Hospital Vila Alpina e Córrego Suzano: Desenho Urbano, Termo de Referência e Orçamento Preliminar. Trabalho de Conclusão da Residência em Arquitetura e Urbanismo: Planejamento e Gestão Urbana apresentado à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016.

AZIENDA ULSS 20 DI VERONA. Dipartimento di Prevenzione; UNIVERSITÀ IUAV DI VENEZIA. Dipartimento di Urbanistica. Spazi per camminare: camminare fa bene alla salute. a cura di Armando Barp e Domenico Bolla. Verona: Marsilio Editori S.P.A., 2009.

BAIRRO UNIVERSITÁRIO. Projeto Urbanístico Preliminar. Organização: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano SMDU; Secretaria de Municipal Coordenação das Subprefeituras SMSP; Subprefeitura Vila Mariana; Prefeitura do Município de São Paulo PMSP; Escola Paulista de Medicina; Universidade Federal do Estado de São Paulo UNIFESP. São Pulo, 2009.

CATÁLOGO DE INTERVENÇÕES URBANAS TERRITÓRIO CEU. Organização: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano SMDU; Prefeitura do Município de São Paulo PMSP. São Paulo, 2016.

AMADEI, Vicente Celeste. Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento)/Vicente Celeste Amadei e Vicente de Abreu Amadei. Campinas: Millennium, 2012.

Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo - IPT. Loteamentos em áreas de declividade acentuada: subsídios e elaboração de projetos. São Paulo: IPT, 1984.

MASCARÓ, Juan Luís, 1934. Loteamentos urbanos. Porto Alegre : L. Mascaró, 2003.

São Paulo (cidade). Prefeitura do Município de São Paulo - PMSP: Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das

GIANNELLI, Denis de S. e S, 2016. Hospital Vila Alpina e Córrego Suzano: Desenho Urbano, Termo de Referência e Orçamento Preliminar. Trabalho de Conclusão da Residência em Arquitetura e Urbanismo: Planejamento e Gestão Urbana apresentado à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016.

AZIENDA ULSS 20 DI VERONA. Dipartimento di Prevenzione; UNIVERSITÀ IUAV DI VENEZIA. Dipartimento di Urbanistica. Spazi per camminare: camminare fa bene alla salute. a cura di Armando Barp e Domenico Bolla. Verona: Marsilio Editori S.P.A., 2009.

BAIRRO UNIVERSITÁRIO. Projeto Urbanístico Preliminar. Organização: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano SMDU; Secretaria de Municipal Coordenação das Subprefeituras SMSP; Subprefeitura Vila Mariana; Prefeitura do Município de São Paulo PMSP; Escola Paulista de Medicina; Universidade Federal do Estado de São Paulo UNIFESP. São Pulo, 2009.

CATÁLOGO DE INTERVENÇÕES URBANAS TERRITÓRIO CEU. Organização: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano SMDU; Prefeitura do Município de São Paulo PMSP. São Paulo, 2016.

AMADEI, Vicente Celeste. Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento)/Vicente Celeste Amadei e Vicente de Abreu Amadei. Campinas: Millennium, 2012.

Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo - IPT. Loteamentos em áreas de declividade acentuada: subsídios e elaboração de projetos. São Paulo: IPT, 1984.

MASCARÓ, Juan Luís, 1934. Loteamentos urbanos. Porto Alegre : L. Mascaró, 2003.

São Paulo (cidade). Prefeitura do Município de São Paulo - PMSP: Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das

Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo.

São Paulo (cidade). Prefeitura do Município de São Paulo - PMSP: Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE).

São Paulo (cidade). Prefeitura do Município de São Paulo - PMSP: Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo: lei municipal nº16.050, de 31 de julho de 2014; texto da lei ilustrado. São Paulo: PMSP, 2015.

São Paulo (cidade). Prefeitura do Município de São Paulo - PMSP: Tabela de Custos Unitários da SIURB Data-Base: Julho/16 Processos no 2016-0.234.031-1 e 2016-0.234.033-8

São Paulo (cidade). Prefeitura do Município de São Paulo - PMSP: Edital de Concorrência no 01/SMDU/2016 Tipo técnica e preço, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços técnicos profissionais especializados de Arquitetura e Engenharia Consultiva, relativos ao apoio ao gerenciamento para execução de projetos de Arquitetura e de Engenharia dos Territórios CEU – Centro de Educação Unificada, conforme detalhado no termo de referência constante no Anexo 1 deste Edital.

TABELA DE HONORÁRIOS DE SERVIÇOS DE ARQUITETURA E URBANISMO NO BRASIL - MÓDULO I - Remuneração do Projeto Arquitetônico de Edificações. Organização: Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil CAU/BR; Colegiado Permanente de Entidades Nacionais de Arquitetura e Urbanismo CEAU. Brasília, 2010.

TABELA DE HONORÁRIOS DE SERVIÇOS DE ARQUITETURA E URBANISMO NO BRASIL - MÓDULO II - Remuneração de Projetos e Serviços Diversos. Organização: Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil CAU/BR; Colegiado Permanente de Entidades Nacionais de Arquitetura e Urbanismo CEAU. Brasília, 2010.

TABELA DE HONORÁRIOS DE SERVIÇOS DE ARQUITETURA E URBANISMO NO BRASIL - MÓDULO III - Remuneração de Execução de Obras e Outras Atividades. Organização: Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil CAU/BR; Colegiado Permanente de Entidades Nacionais de Arquitetura e Urbanismo CEAU. Brasília, 2010.

A ATUAÇÃO DE
DIFERENTES ESFERAS
DE GOVERNO NA
TERRA INDÍGENA
JARAGUÁ

NATÁLIA TEIXEIRA
LOPES DA COSTA

NATÁLIA TEIXEIRA LOPES DA COSTA

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Nove de Julho (2014), com especialização em Planejamento e Gestão de Cidades pelo Programa de Educação Continuada da Escola Politécnica da USP - PECE-POLI (2016). Foi residente do primeiro Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo em Planejamento e Gestão Urbana da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP - FAUUSP em parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU (2016).

ORIENTADORA

PROF^a. DR^a. MARIA CRISTINA DA SILVA LEME

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo entender a relação entre as diferentes esferas de governo e como sua sobreposição pode interferir na qualidade de vida das comunidades locais com alto índice de vulnerabilidade social.

Para isso, tomou-se como estudo de caso a Terra Indígena do Jaraguá, na Subprefeitura Pirituba-Jaraguá, cuja demarcação e reconhecimento são de responsabilidade do governo federal, que se sobrepõe parcialmente ao Parque Estadual do Jaraguá, sob gestão Estadual.

Ao longo do trabalho é feita uma caracterização da Terra Indígena, do Parque Estadual do Jaraguá e seu entorno, bem como as leis que incidem sobre a região em seus três âmbitos: municipal, estadual e federal.

PALAVRAS CHAVE
ESFERAS DE GOVERNO. TERRA INDÍGENA.
PIRITUBA-JARAGUÁ.

— INTRODUÇÃO

PEntre 2015 e 2016 tive a oportunidade de participar do primeiro Programa de Residência em Planejamento e Gestão Urbana, uma parceria entre Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP (FAU-USP) e a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SMDU). Compondo a equipe de 32 arquitetos recém-formados junto aos técnicos da secretaria, participei da revisão do Plano Regional Estratégico da Subprefeitura de Pirituba - Jaraguá do município de São Paulo.

Junto às atividades práticas que correspondiam à revisão dos planos, tivemos um embasamento teórico sobre planejamento, organização territorial, orçamento municipal, legislação urbanística e gestão de cidade que contribuíram para este processo e resultaram na elaboração de teses acadêmicas sobre as especificidades de cada território.

Uma das especificidades da Subprefeitura de Pirituba-Jaraguá, talvez a mais instigante que pude presenciar, foi a relação conflituosa da Terra Indígena do Jaraguá com seu entorno, muitas vezes desconhecida por parte

dos próprios moradores da região, gerando interpretações equivocadas sobre a população indígena. No decorrer dos estudos constatei a sobreposição das ações de diferentes esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal) e suas divergências entre interesses e visões políticas, em relação a Terra Indígena Jaraguá.

Ao longo do processo de revisão dos Planos Regionais tomamos conhecimento de um novo instrumento urbanístico - o Território de Interesse da Cultura e da Paisagem apresentado no Plano Diretor Estratégico 2014.

Este instrumento para a gestão de áreas que concentram grande número de espaços, atividades ou instituições culturais destaca a importância de planejar a cidade de modo integrado, transversal e participativo. Instrumento construído a partir de movimentos sociais com o objetivo de incentivar iniciativas locais, ampliar o acesso à cultura e educação, valorizar a memória e cultura no âmbito local, sobretudo em áreas de alta vulnerabilidade social, como forma de garantir o direito à cidade. Ao estudar a aplicação deste instrumento tivemos a oportuni-

dade de entrar em contato com a comunidade indígena, que até então não tinha sido representada nas reuniões e oficinas realizadas com o conselho participativo da Subprefeitura de Pirituba-Jaraguá e entender um pouco sua relação com a terra e seu modo de vida.

É importante destacar que o nhandereko, modo de vida Guarani, é o que nós, não-indígenas, costumamos chamar de cultura. É a forma de ser, de viver e enxergar o mundo, a forma de educar os filhos e a relação com a espiritualidade do povo Guarani. Os recursos naturais são fundamentais para a manutenção do nhandereko e espiritualidade dos povos indígenas, por isso utilizam sua sabedoria para promover a preservação e recuperação ambiental.

A partir de reuniões e conversas informais foram elaborados objetivos e diretrizes, para serem encaminhados às Secretarias municipais e para o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI, quando exige a gestão integrada entre municípios ou instâncias de governo (federal, estadual e municipal).

A principal diferença entre os Planos Regionais elaborados em 2016 e 2004 está na forma como foi feita a leitura e desenvolvimento de propostas. Enquanto o plano de 2004 tem uma visão mais técnica do território, voltada para conexões espaciais, sobretudo viárias, o plano de 2016 busca fazer uma leitura mais completa do território, inclui a conexão espacial entre seus objetivos essenciais, estimula a redução do tamanho das quadras; destacando a importância da variedade de uso do solo e acesso aos equipamentos públicos existentes e futuros. Propõe a recuperação de bens tombados e não tombados, mas com grande significado histórico para a subprefeitura, transformando seu uso sempre que necessário como forma de garantir maior acesso à equipamentos; estimula a variedade de rendimentos econômicos prevendo a promoção de habitação e requalificação de assentamentos precários garantindo a manutenção de sua localização original. Contempla as especificidades do território, como a Terra Indígena Jaraguá que teve um perímetro apenas destinado à questão indígena. Estimula a maior densidade para os

principais eixos viários, de acordo com as diretrizes do Plano Diretor Estratégico em vigor.

As propostas apresentadas para a subprefeitura de Pirituba-Jaraguá, foram divididas em 13 perímetros, entre eles um específico para as Terras Indígenas, devido a complexidade sobretudo de gestão e valorização da cultura local conforme abordado neste trabalho.

O perímetro, denominado Terras Indígenas-Parque Jaraguá, é caracterizado como “área de grande vulnerabilidade social, com comunidade indígena e ocupações irregulares”. E os principais objetivos listados, são:

- Atender a população em situação de vulnerabilidade social.
- Promover a conservação das paisagens e do patrimônio material e imaterial da região.
- Solucionar os problemas de saneamento e drenagem.
- Promover a coleta e destinação de resíduos sólidos, de acordo com o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade de São Paulo - PGIRS.

Dentro destes objetivos gerais, foram elaboradas diretrizes mais específicas, como:

- Realizar projeto de saneamento e abastecimento de água com consulta à população local, adequado à sua realidade.
- Em conjunto com a comunidade indígena, promover saneamento básico e implantar sistema de banheiro ecológico nas aldeias que não tem acesso ao sistema de coleta de esgoto, a fim de prevenir a proliferação de doenças.
- Recuperar nascentes da Bacia Ribeirão Vermelho para que seja possível seu uso para abastecimento das aldeias que não são atendidas pela Sabesp.

- Produzir moradia de interesse social para realocação de moradores de comunidades que se encontram dentro da área prevista como área de amortecimento pelo Plano de Manejo do Parque e área de Homologação da Terra Indígena.
- Produzir habitação para a comunidade indígena respeitando sua cultura e organização existentes.
- Construir Escola Estadual para melhor atender as aldeias da região e requalificar Centro de Educação e Cultura Indígena (CECI) existente, respeitando a forma de educação diferenciada.
- Implantar ecopontos para descarte apropriado de lixo e reforçar fiscalização sobre o abandono de animais próximo às aldeias com interlocução entre Subprefeitura, FUNAI e Polícia Militar.
- Estabelecer políticas de educação ambiental e fiscalização, junto à subprefeitura e Secretaria da Educação promovendo ações e debates que reflitam esta questão, para proteger as nascentes e possibilitar a pesca, o banho e preservação ambiental de flora e fauna.
- Promover gestão integrada da área em processo de revisão de limites do território indígena (federal), zona de amortecimento do parque (estadual) e zoneamento (municipal), encontrando formas de equilibrar os objetivos de uso da região, e garantir a preservação do meio ambiente de maneira inteligente e integrada.
- Organizar equipes para elaborar a revisão do plano de manejo do Parque em conjunto com os Guarani acrescentando o conhecimento da população tradicional.
- Possibilitar a criação de espaço de cultura para visitação nas Aldeias, que depende da despoluição e resgate do curso natural do córrego que passa dentro da Aldeia Tekoa Ytu, tornando-o próprio para criação de peixes e pesca, além da implantação da

Casa de Cultura/Museu da Cultura Guarani, Viveiro de plantas nativas e plantações de alimentos tradicionais.

- Definir roteiros culturais para o incentivo de economia criativa, junto à produção de artesanato existente. Os horários específicos e delimitação do espaço para visitação nas Aldeias devem ser definidos em conjunto com a comunidade indígena, para que o turismo não impacte na vida das Aldeias de forma negativa.
- Implantar unidades de CRAS previstas pela SMADs: um voltado para a comunidade indígena e outro para atender o distrito do Jaraguá.

Com isso, busca-se garantir melhores condições de vida e valorização não apenas da população e cultura indígena, mas também da população do entorno, diminuindo os conflitos existentes.

O tema da demarcação das terras indígenas une todos os aspectos abordados anteriormente que compõe o nhandereko, modo de vida Guarani, já que através do reconhecimento e ampliação da demarcação da Terra Indígena, é possível realizar coleta de plantas medicinais e implantar hortas e plantações e, com isso, fortalecer a alimentação e saúde da população das aldeias, promover rituais de cura corporal e espiritual, e realizar atividades educacionais para que as crianças aprendam desde cedo o modo de vida Guarani, sempre levando em conta a preservação ambiental da Yvy apy, Mata Atlântica, que é de extrema importância na cultura indígena.

“Nossa luta é contra grandes obras governamentais e privadas, que tem um enorme poder de destruição do meio ambiente. Sabemos que a Mata Atlântica está ameaçada (restam menos de 7% de sua cobertura original) e, com ela, nossas Terras e modo de viver. A natureza é o começo, o meio e o fim.” Timoteo da Silva Verá Tupã Popygua, 2016.

Busca-se apresentar, no item 2, uma caracterização concisa sobre a Subprefeitura com destaque para o

distrito do Jaraguá, introduzindo também o processo de ocupação da região, do ponto de vista da comunidade indígena, seguido da caracterização das quatro Aldeias existentes, sua organização, programas e projetos sociais, equipamentos existentes, legislação vinculada aos equipamentos e as principais demandas relacionadas ao tema.

No item 3 aborda-se a evolução do Processo de Homologação da Terra Indígena, e a comparação entre as principais legislações. Destaca-se a importância da homologação da Terra Indígena com relação aos demais temas abordados durante a caracterização (saúde, educação e meio ambiente).

Por fim, no item 4, é evidenciada através de uma linha do tempo, a evolução de algumas das principais leis relacionadas à questão indígena separadas por tema e jurisprudência, com os principais avanços alcançados e alguns sinais de retrocesso recentes. No item 5 apresentam-se as considerações finais.

CARACTERIZAÇÃO E TERRITORIALIZAÇÃO

2.1 SUBPREFEITURA PIRITUBA-JARAGUÁ E O DISTRITO DE JARAGUÁ

A Subprefeitura de Pirituba-Jaraguá localiza-se a noroeste do Município de São Paulo. Faz divisa a oeste, com o Município de Osasco, a norte com a Subprefeitura de Perus, a leste com a Subprefeitura da Freguesia do Ó e a sul com a Marginal Tietê e Subprefeitura da Lapa.

É composta por três distritos: Pirituba e São Domingos, regiões mais consolidadas, e Jaraguá, de urbanização recente, população de baixa renda e maior vulnerabilidade social.

Ocupa uma área de 54,7km², cujo território é atravessado por grandes eixos metropolitanos de transporte, como a Rodovia Anhanguera e dos Bandeirantes, Linha

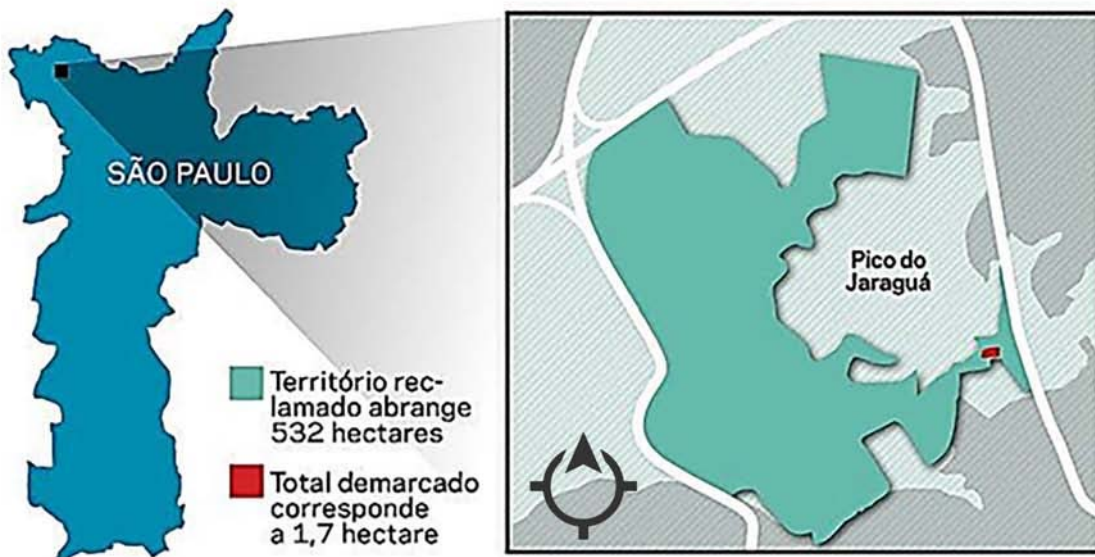
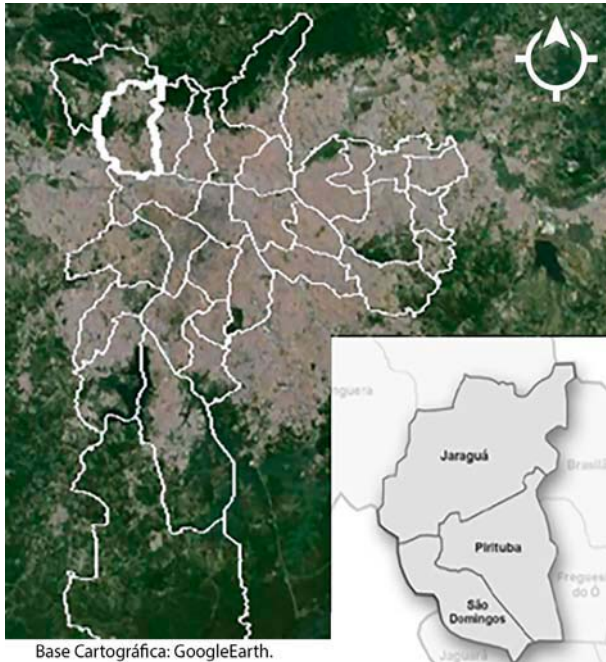
7 - Rubi da CPTM, e a Av. Raimundo Pereira de Magalhães. Juntos estabelecem a circulação Norte-Sul, delimitados pela topografia, com relevo bastante acidentado no Distrito do Jaraguá, o que resulta na difícil conexão Leste-Oeste com outras subprefeituras, direcionando o tráfego local para a Marginal Tietê, já bastante saturada.

Entre os anos de 2000 a 2010, houve um aumento considerável da população do distrito do Jaraguá (Tabela 01), no qual se insere o objeto de estudo deste trabalho (Imagem 03). Apresenta uma urbanização mais recente e menos consolidada quando comparada com os outros distritos que compõem a subprefeitura de Pirituba-Jaraguá. O uso predominante é residencial horizontal, caracterizado por domicílios em favelas, localizadas em áreas de risco, instaladas sobre córregos ou em áreas de grande declividade (Gráfico 01 e 02)

Imagem 01: Localização da subprefeitura Pirituba-Jaraguá e Distritos.
Fonte: Google Earth.

Imagem 02: Delimitação Subprefeitura Pirituba-Jaraguá.

Imagem 03: Localização Terra Indígena Jaraguá no município de São Paulo. Fonte: Carta Capital, 2016.

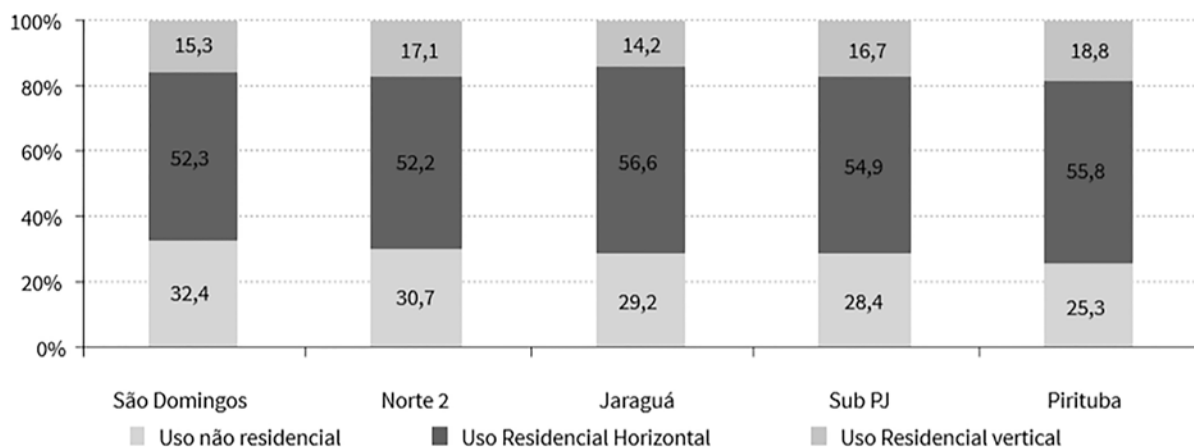
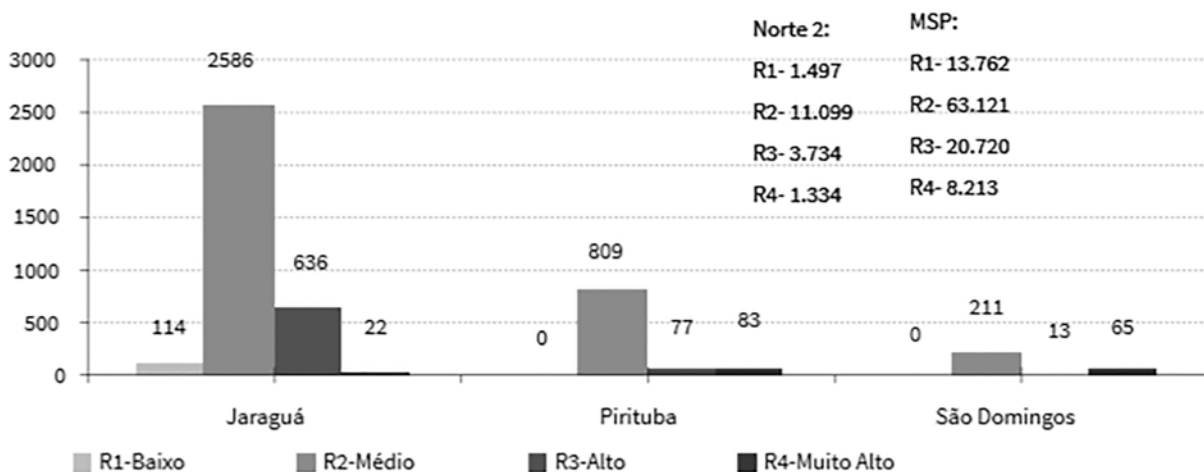


Dados Demográficos das Subprefeituras			
Distritos	População (2000)	População (2010)	Aumento Populacional
Pirituba	161.796	167.931	6.135
São Domingos	82.834	84.843	2.009
Jaraguá	145.900	184.818	38.918

Tabela 01: Crescimento demográfico dos distritos da Subprefeitura de Pirituba-Jaraguá, 2010. Fonte: Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras.

Gráfico 01: Moradores em situação de risco, 2010. Fonte: SMDU/DEINFO.

Gráfico 02: Porcentual de área construída por tipo de uso, Subprefeitura Pirituba-Jaraguá e distritos, 2014.



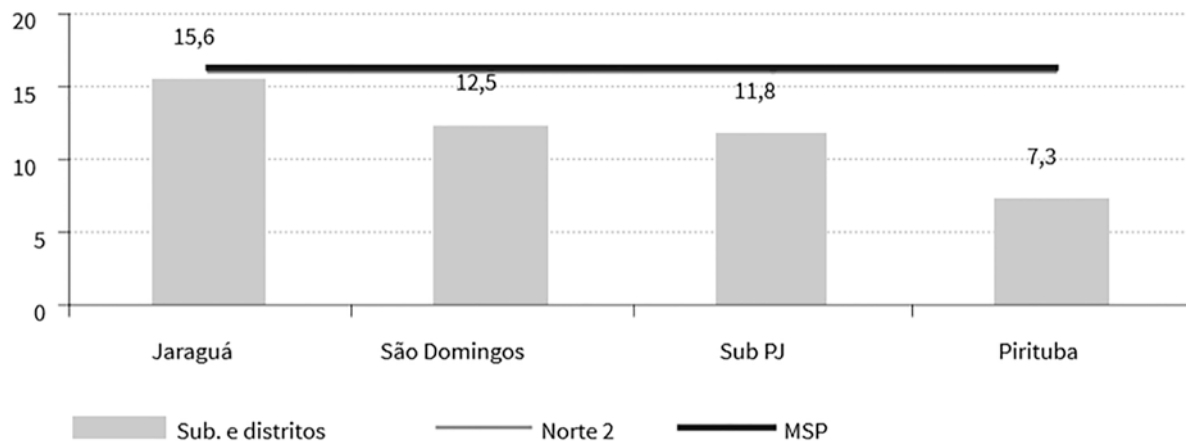
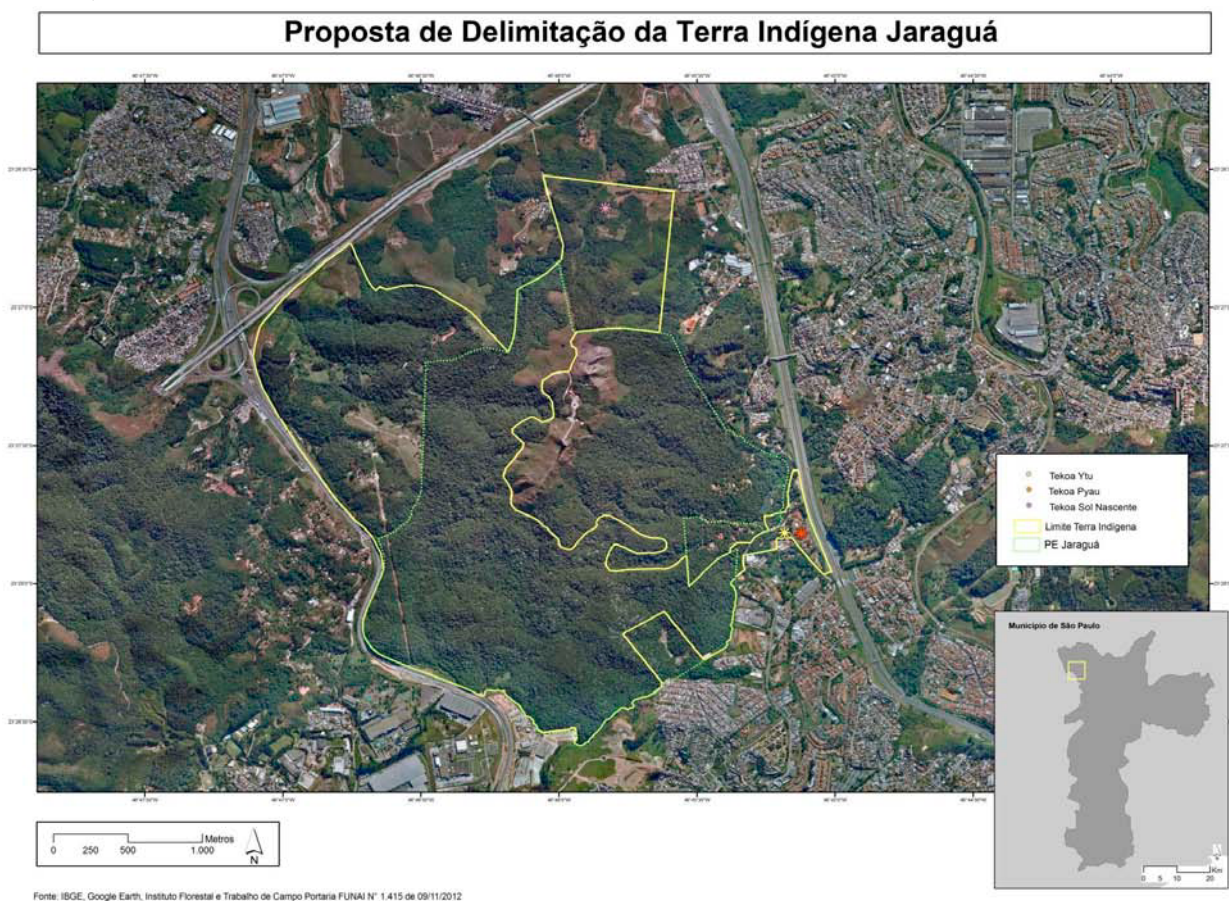


Gráfico 03: IPVS nos grupos 5 e 6 (maior vulnerabilidade) 2010.
 Fonte: Fundação SEADE.

Imagem 04: Localização da Terra Indígena no distrito do Jaraguá.
 Fonte: CTI, 2013.



Mostrar 50 ▾						
TERRA INDÍGENA	ETNIA	UF	MUNICÍPIO	SUPERFÍCIE(ha)	FASE DO PROCEDIMENTO	MODALIDADE
Jaraguá	Guarani	SP	São Paulo, Osasco	532,0000	Declarada	Tradicionalmente ocupada
Jaraguá	Guarani	SP	São Paulo, Osasco	1,7566	Regularizada	Tradicionalmente ocupada

Mostrando 1 à 2 de 2 registro(s)

[|< PRIMEIRO](#)
[<< ANTERIOR](#)
[1](#)
[PRÓXIMO >>](#)
[>| ÚLTIMO](#)

Tabela 02: Fase do procedimento e modalidade da Terra Indígena.
Fonte: FUNAI.

Na Sub Prefeitura o distrito do Jaraguá apresenta o maior Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - IPVS (Gráfico 03), sobretudo na área do entorno do Parque Estadual do Jaraguá e ao longo da Estrada Turística do Jaraguá, onde concentram-se locais que apresentam maior exclusão social correspondentes aos assentamentos precários e às aldeias da Terra Indígena Jaraguá.

A Terra Indígena Jaraguá está localizada, entre as Rodovias Anhanguera (a oeste), Bandeirantes (a leste) e trecho oeste do Rodoanel Mário Covas (a norte). Representa uma área de 532 ha com sobreposição parcial com o Parque Estadual do Jaraguá e pequeno trecho do município de Osasco.

Sua área regularizada e reconhecida pelo Governo Federal permanece restrita a aproximadamente 1,7 ha, porém encontra-se em processo de revisão de limites para a área originalmente utilizada pelos Guarani (Imagem 04).

É classificada pela FUNAI na modalidade Tradicionalmente Ocupada (Tabela 02), com base no Art. 231 da Constituição Federal que ressalta o direito originário sobre estas, competindo ao Governo Federal seu reconhecimento, demarcação e proteção.

Em 2015 Portaria Declaratória nº 581/2015 autorizou o início da demarcação física da Terra Indígena Jaraguá em função da revisão de limites do território. Porém, um mandato de segurança expedido no âmbito Estadual em 2016, paralisou este processo, tema que abordaremos posteriormente.

Há indícios da ocupação dos guarani desde a fundação do povoado de São Paulo em 1554 consequência “da união de um aldeamento de índios (...) escola de catequese, situada entre os rios Anhangabaú e Tamanduateí” (SMA, 2010), os bandeirantes iniciaram a procura de metais preciosos e indígenas para escravizar, fazendo com que os povos tradi-

cionais se deslocassem para regiões mais afastadas, como foi o caso do distrito de Jaraguá.

Anos após a descoberta de metais preciosos nesta região, marcados pela resistência dos povos tradicionais em relação pressão dos bandeirantes para a exploração de suas terras. Afonso Sardinha consegue se instalar no local, que passa a sofrer intenso processo de extração, conforme é destacado no Plano de Manejo do Parque Estadual do Jaraguá:

“Em 1580, o minerador tentara fixar-se no Jaraguá, mas não foi possível em virtude dos frequentes ataques dos nativos que defendiam suas terras. Só após tantos anos é que ele conseguiu lá se instalar e dar início à exploração do ouro” (SMA, 2010).

É importante destacar que o processo de migração das comunidades indígenas no território pode apresentar motivações de diferentes ordens como política, espiritual, cultural, que podem ou não estar somatizadas, mostrando-se inadequado isolar suas causas. Os motivos estiveram relacionados inicialmente com o avanço e domínio da ocupação portuguesa. Mais recentemente, porém o deslocamento deveu-se a atuação de postos do Serviço de Proteção aos Índios – SPI, criado em 1910, que tinham como objetivo concentrar a população indígena em uma localidade específica. Epidemias e desastres naturais, como a seca seguida de geadas na aldeia Mato Queimado no Paraná, foi um dos motivos da migração dos atuais moradores das Terras Indígenas do Jaraguá e Tenondé Porã segundo relatos apresentados para a elaboração do Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação da Terra Indígena Jaraguá, pelo Centro de Trabalho Indigenista – CTI em 2013.

Outro aspecto a ser levado em consideração é a forma como acontece a escolha dos tekoa, lugares para estabelecer os aldeamentos e estabelecer o modo de vida

Guarani durante o processo de migração. Segundo relatos, a escolha é determinada sob a chefia de um líder espiritual através de orientação divina, podendo ter sido de ocupação recente ou pretérita por parte dos antepassados guarani (CTI, 2013).

Ao longo dos anos, este processo de migração muitas vezes determinado pela expulsão da população indígena de suas terras originais continua a persistir e muitas vezes são endossados pela própria legislação indigenista, que reforça uma política de concentração forçada destes grupos no litoral, desocupando locais de interesse para outras formas de ocupação. Esta concentração forçada limita o nhandereko, modo de vida Guarani, que está relacionado ao modo de ser, de educar os filhos e filhas, a forma de enxergar o mundo e o seu relacionamento com a espiritualidade submetendo o grupo a uma forma de vida incompatível com a sua cultura.

Segundo Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação da Terra Indígena Jaraguá (CTI, 2013) a formação atual das aldeias indígenas no Jaraguá, foi iniciada em 1950 por André Samuel dos Santos e sua família que retomam a ocupação originária Guarani.

No início dos anos 60, a família de Joaquim e Jandira, vindos da região sul, também se estabelecem no Jaraguá, fundando a aldeia Tekoa Ytu mantendo trocas de produtos que plantavam com a família de José Samuel. Este deixou a região quando os conflitos entre ocupantes não indígenas começaram a se intensificar, dificultando o uso livre da região.

Nos anos 70 ocorreram grandes transformações na paisagem do entorno das aldeias que influenciaram diretamente a vida da comunidade, como a vinda de novos moradores não indígenas para a região, que passaram a cercar a terra em lotes, que antes eram utilizados para o manejo dos Guarani.

Nesta época foi construída a Rodovia dos Bandeirantes, que isolou a região, e destruiu parte importante da área de caça e coleta dos indígenas.

Outra significativa alteração na paisagem foi o asfaltamento da Rua Comendador José de Matos, antes um caminho de terra com pouco tráfego, passa a receber tráfego intenso de carros e caminhões, além de diminuir a área de roça que a comunidade indígena utilizava.

Na década de 80, a FUNAI em conjunto com a Superintendência do Desenvolvimento do Litoral Paulista (Sudelpa) realizaram estudos sobre as Terras Indígenas que resultou no reconhecimento de uma área restrita da Terra Indígena Jaraguá, “de acordo com os interesses e limitações impostos pelo contexto histórico e político no qual foram elaborados” (CTI, 2013).

O processo de reconhecimento da TI Jaraguá foi homologado em 1987, delimitando apenas 1,7 ha, sendo 1,2 ha destinado a Tekoa Ytu e 0,5 ha a Tekoa Itavera. A área delimitada compreende apenas a área ocupada, pelas casas, ignorando as áreas de atividades produtivas e preservação de recursos necessários para reprodução física e cultural

É importante ressaltar que, diferente da cultura não indígena, as aldeias Guarani não se encerram em si mesmas. As aldeias formam em conjunto, o Território Guarani, que extrapola o limite das demarcações oficiais e representam a totalidade da área onde se deslocam, casam, trocam bens materiais e simbólicos.

2.2 CARACTERIZAÇÃO DAS ALDEIAS

As lideranças indígenas confirmaram em Junho de 2016, a existência de quatro aldeias localizadas no TI Jaraguá Tekoa Pyau (1), Tekoa Ytu (2), Tekoa Itaverá (3) (aldeias de baixo) e Tekoa Itakupé (4) (aldeia de cima).

Segundo dados obtidos junto à UBS Kwary Djekupé - Aldeia Jaraguá e a FUNASA em 2009, a Terra Indígena conta com cerca de 508 pessoas, considerando recém-nascidos e idosos, sendo 145 pessoas na Tekoa Ytu e 350 na Tekoa Pyau.

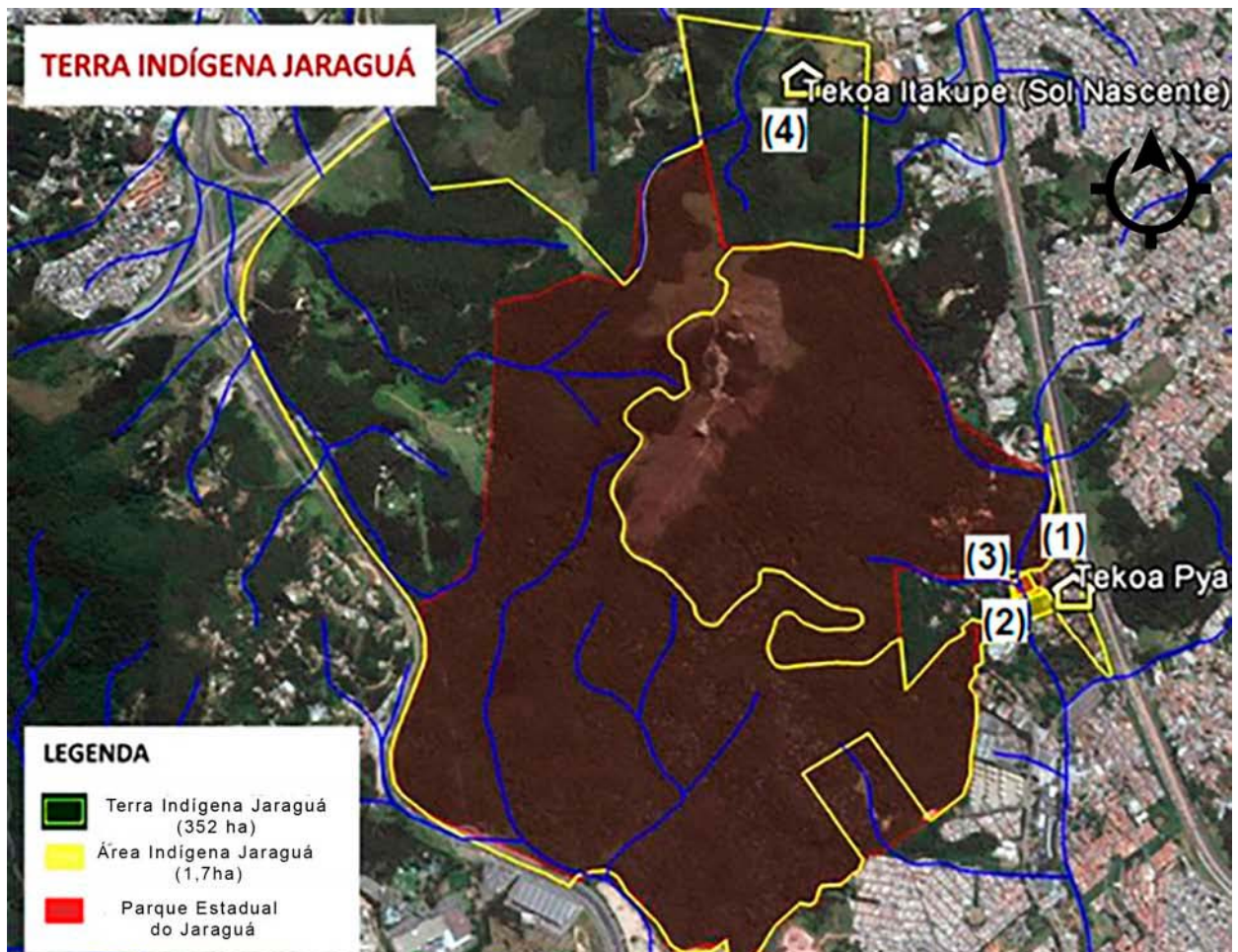
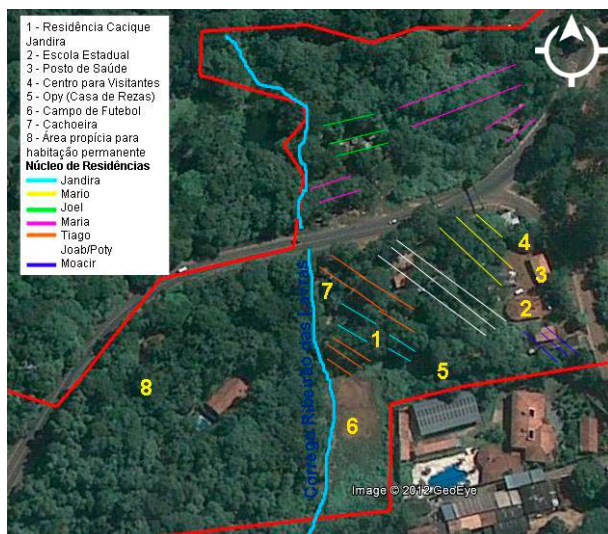


Imagem 05: Indicação da localização das aldeias, 2016. Fonte: Comissão Guarani Yyryrupa – CGY.

Imagem 06: Tekoa Ytu e Itaverá. Fonte: CTI, 2013.



TEKOA YTU E ITAVERA

A aldeia Tekoa Ytu (imagem 06) está localizada na Rua Comendador José de Matos (a leste) e a Estrada Turística do Jaraguá. Apresenta leve declividade sendo que na sua parte mais alta, organizam-se residências e na parte mais baixa encontra-se uma área alagadiça, que vem recebendo ações de mutirões através do Projeto Natureza. As propostas, proposto pela própria aldeia Tekoa Ytu, para recuperar o lago, possibilitar a criação de peixes, criar um Centro de Cultura Guarani com um museu nos moldes da permacultura, criar um viveiro com plantas nativas e possibilitar o plantio de alimentos tradicionais da cultura indígena.

É atravessada pelo Ribeirão das Lavras, atendido pelo Programa Córrego Limpo, em 2010, e dividida pela Estrada Turística do Jaraguá conforme mostra a imagem a seguir. De acordo com conversas recentes com representantes da aldeia, esta parte dividida recebe o nome de Tekoa Itavera.

Com relação aos croquis que serão apresentados para ilustrar a organização das aldeias, vale lembrar que o Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação da Terra Indígena Jaraguá foi realizado em 2013 e, tendo em vista que a população Guarani está em constante movimento entre as demais Terras Indígenas para firmar relações de reciprocidade, esta organização está em constante mudança e atualização, não representando de fato a organização atual das aldeias.

Esta aldeia apresenta alguns dos equipamentos voltados para o atendimento especializado para a comunidade indígena, tais como:

- Posto de saúde - UBS Aldeia Jaraguá Kwaray Djekupé
- Escola Estadual Djekupé Amba Arandy
- 05 casas construídas pelo CDHU
- Caixa D'água central

- Espaço de reuniões para recepção de visitantes não indígenas
- Opy (Casa de reza)
- Galinheiros e hortas

A estruturação dos equipamentos de saúde indígena é baseada em Distritos Sanitários Especiais Indígenas, que garantem seu acesso universal e integral atendendo as necessidades específicas. Os Distritos Sanitários Especiais Indígenas foram estabelecidos em 1991 através do Decreto Presidencial nº 23, que incumbiu o Ministério da Saúde a responsabilidade pela coordenação das ações de saúde destinadas às comunidades tradicionais, criando a Coordenação de Saúde do Índio - COSAI, subordinada ao Departamento de Operações - DEOPE - da Fundação Nacional de Saúde, com a atribuição de implementar o novo modelo de atenção à saúde indígena.

No mesmo ano, foi lançada a Resolução nº 11, do Conselho Nacional de Saúde (CNS), criando a Comissão Inter Setorial de Saúde do Índio (CISI), para contribuir na elaboração de diretrizes de políticas de saúde indígena, sob a coordenação da FUNAI.

A partir disso, a FUNASA e a FUNAI passaram a dividir responsabilidades sobre a saúde indígena através de convênios e parcerias entre municípios, ONGs e organizações indígenas com uma definição de objetivos e metas muito superficiais, executando ações de forma fragmentada que resultava em conflitos.

Em 1999, foi implantada a Lei nº 9.836/1999 – Lei Arouca, que acrescenta o Subsistema de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, composto por Distritos Sanitários Especiais Indígenas/Dseis, unidade organizacional da FUNASA, articulados ao Sistema Único de Saúde (SUS). Trata-se de uma rede de serviços de saúde, distribuída a partir de critérios geográficos, culturais e demográficos dispostos nas terras indígenas, com participação indígena na atuação sobre o controle e planejamento dos serviços, que permite identificar e solucionar casos com

antecedência, além de reduzir gastos com transporte de pacientes e tratamentos mais complexos.

Cada aldeia/comunidade conta com Agentes Indígenas de Saúde - AIS que tem como referência os Polos-Base, apresentando estruturação similar a de uma Unidade Básica de Saúde. Podem estar localizados dentro da comunidade indígena ou em um município de referência.

Dentro dos municípios de referências e em algumas capitais dos Estados, existem as Casas de Saúde do Índio. Com o objetivo de recepcionar e apoiar o paciente referenciado da aldeia/Polo-Base, atuam desde a continuação do tratamento após alta hospitalar até a realização de tratamentos especializados, sempre com articulação com o DSEI.

Há também os Conselhos Locais e Distrital de Saúde Indígena, que tem identificado os principais problemas de saúde das comunidades e orientado a busca por soluções mais adequadas. Enquanto os Conselhos Distritais têm como função a revisão e a aprovação do Plano Distrital de Saúde, além da avaliação e supervisão para sua correta implantação, os Conselhos Locais, formados por representantes indígenas eleitos por suas próprias comunidades, tem como principal função apontar as necessidades específicas relacionadas à saúde dos povos indígenas (Ministério da Saúde, 2012).

Além dos conselhos, a área da saúde indígena conta com um Sistema de Informações de Saúde Indígena – SIASI, que através da coleta de informações é capaz de criar indicadores que auxiliam na análise dos serviços relacionados à Saúde no âmbito dos Distritos Sanitários quanto à sua efetividade, elencando suas prioridades e direcionando recursos.

A UBS Aldeia Jaraguá Kwaray Djekupé responde à Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai), no âmbito federal, regulamentada pela Lei Nacional 12.314/2010, vinculada diretamente ao Ministério da Saúde. Conta com 13 funcionários, dentre eles: 3 agentes indígenas de saúde, 1 agente indígena de saneamento, 1 agente indígena de meio ambiente e 2 motoristas indígenas.

Atende os 580 moradores das aldeias, com capacidade para 1000 pacientes por mês. As principais ocorrências no atendimento, estão relacionadas à doenças no trato respiratório e sintomas comuns a verminoses (CTI, 2013). Já os casos mais graves são encaminhados para hospitais da região, como o Hospital Geral de Taipas, próximo à Av. Elísio Teixeira Leite, em Taipas, no Distrito do Jaraguá (Cabral, 2008).

Esta aldeia apresenta o único equipamento especializado à saúde indígena da região. Ela complementa os rituais indígenas voltados à saúde, baseados em ervas medicinais que, por falta de espaço e acesso à vegetação nativa presente nos limites do Parque Estadual, fica bastante defasada.

Apesar de existir toda uma infraestrutura voltada para a especificidade da saúde indígena, é preciso conhecer e respeitar a cultura tradicional, para que a qualidade de vida seja garantida.

Um dos principais problemas enfrentados pela população tradicional é a subnutrição. Cerca de 60% das crianças das aldeias estão subnutridas segundo levantamento da UBS - Unidade Básica de Saúde, devido à dificuldade de realizar o plantio, interferindo diretamente na variedade na alimentação do dia a dia.

A UBS existente na aldeia, além de exercer o atendimento especializado à saúde indígena, contribui para levantar dados sobre a saúde indígena, como:

- 80% dos problemas de saúde enfrentados pelas aldeias está vinculado à falta de saneamento;
- Foram registrados cerca de 100 casos de dengue no ano de 2016, impacto resultante no acúmulo de água parada no lixo despejado pelos Juruá (população não indígena).
- Até Junho de 2016, 3 crianças morreram por causa da subnutrição.

A população de cachorros atualmente chega a 700 cães

e, segundo a Dona Cida, voluntária há 15 anos na aldeia no cuidado com os cães, já foram catalogadas mais de 1000 adoções. São cachorros despejados nas aldeias que, em grande número, trazem doenças, risco de mordidas e infecções graves.

Quanto à infraestrutura e saneamento básico, as aldeias Tekoa Pyau e Ytu recebem água da Sabesp. As demais aldeias se servem de nascentes que, em parte, já se encontram poluídas devido a ocupação irregular do entorno que despeja nelas seu esgoto diretamente. Segundo lideranças da comunidade tradicional, sempre faltou água na região, e com a crise hídrica em 2014, intensificaram os casos de desidratação. Para suprir o abastecimento que era escasso, buscavam água em uma nascente nas proximidades que, posteriormente, descobriram estar contaminada, contribuindo para a contração de doenças e vírus.

A infraestrutura de saneamento das aldeias é antiga e as aldeias contam com 12 banheiros para cerca de 500 pessoas, sem manutenção e sem água, contribuindo para a proliferação de doenças.

Na aldeia Tekoa Itaverá os banheiros são feitos no sistema de evapotranspiração. A intenção é que este tipo de infraestrutura seja levada às demais aldeias.

TEKOA PYAU

A aldeia está localizada entre as Ruas Comendador José de Matos e Antônio Carlos Nogueira, a oeste, e a Rodovia dos Bandeirantes, à leste (imagem 07). Na década de 50 era utilizada para o plantio de roça e coleta para artesanato.

Também apresenta equipamentos voltados para o atendimento da comunidade indígena, como:

- Centro de Educação e Cultura Indígena (CECI)
- Escritório da Associação Indígena República Guaraní Ambá Verá, administrada por moradores da aldeia.

- Cozinha coletiva
- Caixa D'água geral
- Campo de Futebol
- Galinheiros e hortas

As aldeias apresentam equipamentos educacionais tanto no âmbito Estadual, como a Escola Estadual Djekupé Amba Arandy na Tekoa Ytu, de ensino fundamental que desenvolve a alfabetização e valorização da cultura Guaraní atendendo cerca de 130 alunos, quanto no âmbito municipal, como o Centro de Educação e Cultura Indígena Jaraguá (CECI), vinculada à Coordenadoria de Educação de Pirituba, e atende cerca de 120 crianças de até 7 anos de idade. Todas as atividades abordadas pelos educadores são pensadas e desenvolvidas em conjunto pelas três unidades distribuídas em diferentes Terras Indígenas, em contato com a Secretaria Municipal da Educação (CTI, 2013).

A escolha dos educadores e funcionários dos CECIs é feita pela população da aldeia, sendo remunerada através de convênio entre Prefeitura de São Paulo e uma ONG.

Isto se enquadra no que prevê o Referencial Curricular Nacional para as Escolas Indígenas, no âmbito Federal, documento lançado pelo MEC - Ministério da Educação do Brasil em 1998, que mostra a importância de considerar a especificidade de cada povo indígena e a necessidade de sua atualização para a elaboração de políticas públicas que sejam de fato eficazes para este tema.

De acordo com este documento, até o ano de seu lançamento, o país contava com 1.591 escolas indígenas com cerca de 76.293 alunos no total, sendo que 94% destes alunos estavam cursando entre a 1ª e a 4ª série do ensino fundamental. Os outros 6% estavam distribuídos entre a 5ª a 8ª séries, que apesar do baixo número, apresentava-se como uma grande demanda da comunidade, fazendo com que grande parte dos jovens entre 10 e 14 anos buscassem escolas não indígenas para completar os estudos.



Imagem 07: Tekoa Pyau. Fonte: CTI, 2013.



Imagem 08: Tekoa Itakupe. Fonte: CTI, 2013.

No ano seguinte, em 1999, foi aprovada a Resolução CEB nº 03 da Câmara da Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, que possibilita em seu Art. 2º o funcionamento da escola indígena em terras habitadas por comunidades indígenas, não precisando obrigatoriamente ser declarada como Terra Indígena.

Desde então, a comunidade indígena passa a organizar seu próprio currículo escolar, como a manutenção da língua tradicional e a adequação do calendário escolar às atividades e rituais coletivos, que não eram respeitados quando submetidos ao método de ensino da cultura ocidental.

O nível estadual fica então responsável por reconhecer legalmente as propostas curriculares e possibilitar sua implantação com recursos do orçamento. Isso permite desenvolver um modelo de gestão que abrange a diversidade cultural e linguística, onde o Estado não dita um programa, mas apoia a formulação própria.

Apesar da Terra Indígena apresentar equipamentos de educação tanto municipal, quanto estadual, a infraestrutura disponível não comporta o número de crianças em idade escolar, resultando em salas lotadas. A dificuldade de interlocução entre as esferas de governo, tem levado produzir infraestrutura improvisada para melhor atendê-las.

Uma das principais demandas da comunidade em relação à educação é a implantação de uma nova escola tipo CECI no âmbito municipal e Ensino Médio e Educação para Jovens Adultos – EJA, no âmbito estadual, para atender de forma satisfatória a comunidade.

Tão importante quanto a garantia à educação infantil, fundamental e ensino médio é também o acesso a faculdade, que é incentivado no âmbito Federal pelo Programa Diversidade na Universidade (Lei Federal nº 10.558/2002) e pelo ProUni, que juntos garantem uma reserva de vagas aliada a concessão de bolsas de até 50% (BRASIL, 2002).

TEKOA ITAKUPE (SOL NASCENTE)

Está localizada na região mais ao norte da TI Jaraguá (imagem 08), limitada pelo Rodoanel Mário Covas e Rodovia dos Bandeirantes. Apresenta topografia bastante plana, propícia para plantio, e nascentes de água limpa. Representa importante área da TI Jaraguá para uma possível reorganização do sistema de habitação permanente.

PRINCIPAIS FORMAS DE SUSTENTO E ATIVIDADES ECONÔMICAS

“Os coletivos Guarani em geral foram considerados grandes agricultores. (...) Por conta da ocupação territorial empreendida pela colonização europeia na América do Sul, os Guarani perderam a maioria dos espaços que utilizavam para a produção de roças, para a caça e pesca” (CTI, 2013, p. 180).

Por apresentar sua área atual suprimida em 1,7ha, a realização das atividades de plantio, caça e pesca são praticamente inviáveis fazendo com que os Guarani que ali vivem tenham que recorrer a outras fontes de recursos e formas de sustento, para a manutenção e reprodução física das aldeias.

É importante destacar que grande parte da vida e ritual dos Guarani está extremamente associada às atividades produtivas, relações com o meio ambiente e cosmologia, inviabilizando seu entendimento de forma separada.

As principais formas de sustento das aldeias são:

- Caça e pesca, atualmente pouco realizadas devido à poluição de córregos e lagos que atravessam as aldeias.
- Trabalhos realizados nos equipamentos de saúde e educação instalados nas aldeias, como o CECI, escola Estadual e a UBS.
- Trabalhos realizados fora das aldeias.

- Produção de artesanato.
- Doações.
- Projetos com parceiros governamentais e não governamentais.
- Programas de transferência de renda.
- Circulação e trocas de bens entre TIs.

O reconhecimento da Terra Indígena é de extrema importância não só para a recuperação e proteção ambiental, mas também para ampliação da prática destas atividades tradicionais de subsistência, vinculadas à cultura Guarani.

Os trabalhos realizados nos equipamentos de saúde e educação das aldeias são regularizados com registro em carteira e o tempo que cada um exerce o serviço é limitado, possibilitando que diferentes famílias exerçam esta função através de um rodízio.

Já os trabalhos realizados fora das Terras Indígenas, em sua maioria, não possuem vínculo empregatício, sendo realizados esporadicamente, como em atividades de preparação de terreno ou lote para plantio, carpintaria, postos de combustíveis, obras e etc.

A produção do artesanato é feita, de forma geral, pelas mulheres e é comercializada em diferentes pontos da cidade.

As doações giram em torno de alimentos, roupas e madeiras que podem ser trocadas entre aldeias de acordo com as necessidades, estreitando as relações de troca e reciprocidade entre elas.

PROGRAMAS E PROJETOS SOCIAIS

É grande o número de projetos que envolvem a recuperação ambiental e apoio à produção nas Terras Indígenas.

Vale ressaltar que “ao contrário do que aparece na visão dos não indígenas, que muitas vezes parecem vê-los como necessitados, carentes, que precisam ser alvo de uma ação

exterior para alcançarem o ‘desenvolvimento’, eles mesmos se veem como ativamente decidindo sobre quais projetos querem aceitar e de que forma eles devem ser implementados”, compatíveis ao modo de vida Guarani (CTI, 2013).

Os convênios com entidades governamentais, não governamentais e participação em programas de repasse de renda são formas de amenizar os efeitos negativos da demarcação mínima e a pressão que o crescimento da mancha urbana exercem sobre a Terra Indígena.

O convênio “Cozinha Coletiva” (2003-2008), recebia a quantia mensal de R\$1.000, administrada pelos próprios Guarani. Tinha o objetivo de complementar o alimento que era produzido ou trocado entre aldeias, além de realizar atividades que reforçassem a cultura Guarani entre os mais jovens destacando suas diferenças com a cultura dos não indígenas.

Outro projeto de intervenção citado foi um programa da empresa FURNAS, desenvolvido por meio de um Termo de Ajuste de Conduta em 2001, que previa uma compensação ambiental pela passagem de linhas de transmissão de energia nas áreas indígenas de Parelheiros com a implantação de hortas e galinheiros. Como o Território Indígena extrapola a demarcação das Terras Indígenas este programa atendeu todas as aldeias do município.

A comunidade é atendida por programas de transferência de renda., como o Programa Bolsa Família, com inscrição dos núcleos familiares no Cadastro Único para Programas Sociais, realizado pela Secretaria de Assistência Social em conjunto com a Coordenação Regional da FUNAI. Para permanecer no programa, as crianças e adolescentes devem estar matriculados e frequentando a escola e estar em dia com vacinas e saúde e as gestantes devem fazer exames pré-natal.

Os Guarani se organizam para realizar o acompanhamento da distribuição dos programas de transferência de renda identificando as famílias que ainda não recebem os benefícios e regularizando, quando necessário, os documentos para a inscrição nos programas.

PROCESSO DE OCUPAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO DA TERRA INDÍGENA JARAGUÁ

Com o crescimento da população na periferia da Sub Prefeitura, a região que abriga as aldeias atravessa uma intensa pressão para a ocupação e destinação das Terras Indígenas a outros usos, onde uma população não indígena passa a se declarar proprietária da área que atualmente compreende a aldeia Tekoa Pyau e Ytu, demandando

“esforços consideráveis por parte das lideranças indígenas e dos demais envolvidos no processo, para superar a enorme pressão dos ocupantes não indígenas que, através de ações judiciais, visavam a todo custo impedir o reconhecimento oficial do legítimo direito indígena ao usufruto exclusivo de suas áreas de ocupação tradicional que abrangem a região da TI Jaraguá” (CTI, 2013 p. 127).

Nos anos 90, após a morte de Joaquim, Jandira assume como cacique e solicita apoio de seu primo José Fernandes, liderança religiosa e ex-cacique da aldeia Tenondé Porã, que funda uma Tekoa Pyau. Sua forte liderança religiosa e laços de parentesco atraem novas famílias para o local.

É nesta época que o Parque Estadual do Jaraguá é cercado e o uso de recursos passam a ser proibidos, limitando ainda mais a circulação e uso da população Guarani.

Nos anos 2000, os Guarani tentaram recuperar áreas antes utilizadas por eles, como a região do Sol Nascente (Tekoa Itakupe) próximo ao traçado do Rodoanel Mário Covas. Porém, após a ocupação de parte do local pelo movimento de sem teto e sob ordem judicial para remoção da mesma, todos os ocupantes foram retirados, inclusive os indígenas.

O Parque Estadual do Jaraguá encontra-se sobreposto a área em processo de expansão da Terra Indígena do Jaraguá, constituído por remanescentes de Mata Atlântica, caracterizado como Unidade de Conservação de Proteção Integral de acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC (Lei nº 9.985/2000). Esta modalidade permite apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, desde que não envolva consumo, coleta, dano ou destruição dos mesmos possibilitando apenas a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação ambiental, recreação e turismo ecológico, segundo o Art. 7º:

“Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

I - Unidades de Proteção Integral;

II - Unidades de Uso Sustentável.

§ 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei” (BRASIL, 2000).

A lei define que em unidades de proteção integral não é permitido o uso direto dos recursos naturais, enquanto o uso sustentável é permitido, desde que dentro das leis ambientais. Porém, quando sobrepostas às Terras Indígenas, estas atividades devem se limitar à conservação dos recursos e à satisfação das “necessidades materiais, sociais e culturais” das populações tradicionais, até a conclusão de seu Plano de Manejo, que ocorreu em 2010.

Além disso, prevê no Art. 57 a criação de Grupos de Trabalho para produzir diretrizes em relação à áreas em que exista a sobreposição de unidades de conservação e terras indígenas, com a participação das comunidades tradicionais.

Importante destacar que a sobreposição entre Terras Indígenas

e Parques Estaduais é comum (imagem 09) e positiva para a preservação das áreas remanescentes da Mata Atlântica, Yvy apy, uma vez que tem grande importância para a espiritualidade do povo Guarani, bem como é reconhecida pela própria Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei 9.985/2000) no seu Art. 20:

“Art. 20. A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica” (BRASIL, 2000).

No Estado de São Paulo há cerca de trinta Terras Indígenas que reúnem comunidades Tupis, Guaranis, entre outras, ocupando diversas áreas no litoral, no Vale do Ribeira e no município de São Paulo. Totalizam aproximadamente 48.771,3316 hectares e que contribuem com a conservação da diversidade natural e cultural.

Segundo a Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPISP), quatorze estão regularizadas e as dezesseis restantes em processo de demarcação.

O Censo de 2010 mostra que a população indígena no Estado de São Paulo é de 41.794 habitantes, que representa 0,1% da população total, em sua maioria vivendo em áreas urbanas.

No município de São Paulo, encontram-se duas Terras Indígenas: uma em Parelheiros abrangendo também parte de Mongaguá, São Bernardo do Campo e São Vicente, denominada Tenondé Porã, e outra nas subprefeituras de Pirituba-Jaraguá e Perus, objeto deste estudo, com apenas 1,7 hectares reconhecidos pelo governo, conhecida mundialmente como a menor Terra Indígena já demarcada.

“A questão é que não fomos nós que viemos para a cidade a cidade que cresceu e a gente ficou com um pedacinho de terra que não temos

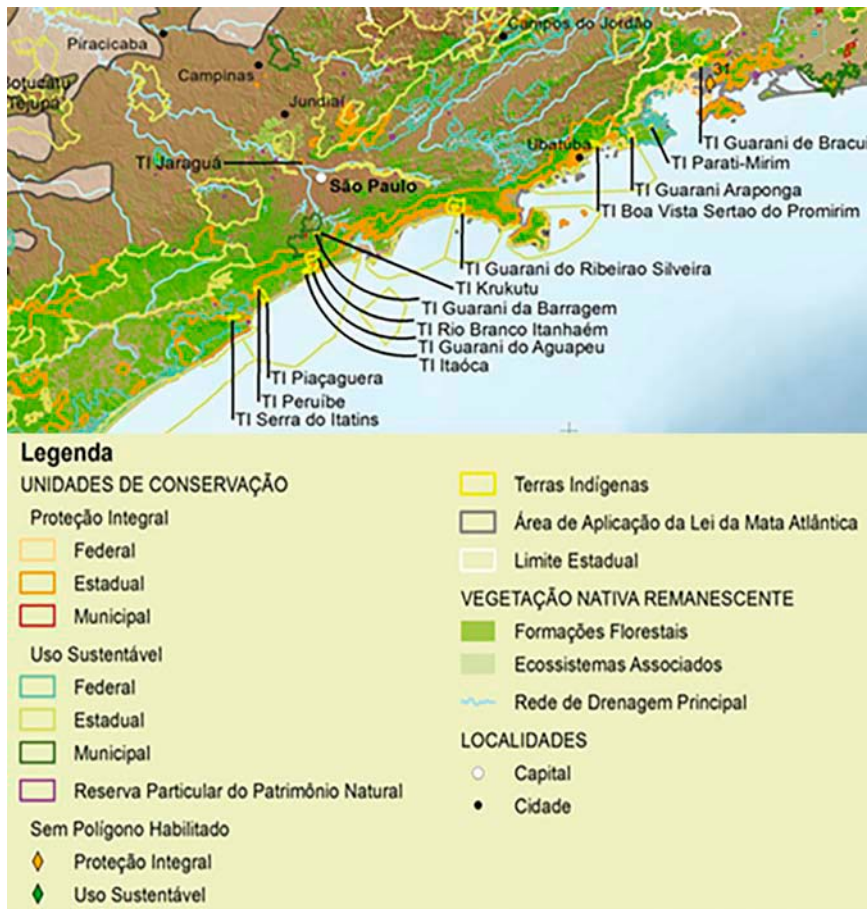


Imagem 09: Unidades de Conservação e Terras Indígenas na Área de Aplicação da Lei da Mata Atlântica.
 Fonte: Ministério do Meio Ambiente.

espaço para plantar, para cultivar, mas porém a gente se concentra nesse lugar e tentamos lutar por melhorias para a comunidade” (JEFERSON XONDARO, 2017).

Em entrevista realizada em 2016, o Gestor do Parque Estadual do Jaraguá, Gustavo Lopes do Espírito Santo esclareceu que, devido à modalidade da Unidade de Conservação, o acesso ao parque para coleta e manejo de plantas medicinais é restrito e feito através de um acordo entre comunidade e a gerência, que limita seu acesso a alguns pontos desde que esta seja feita de recursos naturais caídos, sem extração direta.

Com relação à articulação entre diferentes esferas de governo e a questão da territorialidade, no âmbito Federal, até 1988, a população indígena foi tratada de forma integracionista, sobretudo quando situadas em meio urbano, um dos motivos pelos quais a população indígena realizou movimentos migratórios pelo território, se afastando do litoral, local onde originalmente ocupavam. Era considerada em estágio de desenvolvimento inferior, incapazes de se organizar e, por este motivo, deveriam se integrar a cultura urbana.

Esta ideologia era expressa inclusive através de leis e decretos. O Decreto Federal 58.824/1966 que institui a Convenção nº 107, tem como objetivo a proteção das populações Indígenas, definidas em seu Artigo 1º, como indivíduos “cujas condições sociais e econômicas correspondam a um estágio menos adiantado que o atingido pelos outros setores da comunidade nacional” (BRASIL, 1966).

Em relação ao direito sobre suas terras, a Convenção nº 107 define no Artigo 12, que a população tradicional deve se manter no território originalmente ocupado, porém submete esta condição à interesses de segurança nacional e de interesse econômico. Nestes casos, prevê que a população indígena seja indenizada com a mesma qualidade de terra ou o equivalente em dinheiro., Desconsidera a relação da população indígena com seus territórios, que não lhe atribui um valor financeiro, mas um valor afetivo, simbólico e religioso.

Em 1967, é criada a FUNAI Fundação Nacional do Índio pela Lei Federal nº 5.971, Se por um lado contribui para a

proteção de alguns direitos indígenas, por outro limita sua capacidade de autodeterminação, quando submetem os interesses da população indígena à autorização da Fundação, princípio reforçado no Estatuto do Índio, Lei Federal nº 6.001 de 19 de Dezembro de 1973.

O Estatuto do Índio, em seu Artigo 7º, prevê que “comunidades indígenas ainda não integradas à comunhão nacional ficam sujeitas ao regime tutelar” e que só serão liberadas deste regime quando apresentarem conhecimento da língua portuguesa, além de habilidades para exercer atividade útil e que compreendam os “usos e costumes da comunhão nacional”, conforme Artigo 9º (BRASIL, 1973).

A partir da Constituição Federal de 1988, foi reconhecida à população indígena e sua organização social, os direitos sobre suas terras, suas culturas e suas línguas, e a legitimidade para defender seus próprios direitos. Desta forma, passa a ter os mesmos direitos que os demais cidadãos, além de direitos específicos, dispostos no Art. 231 e 232, reforçados pela Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, em 2007. A função de legislar sobre a questão indígena é de responsabilidade da União:

“Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo” (BRASIL, 1988).

Após a Constituição, a população que se declara indígena cresceu de 294 mil para 734 mil pessoas no Brasil entre 1991 e 2000, ultrapassando as questões demográficas, relacionadas à natalidade, mortalidade e migração, apresentado um aumento no número de pessoas que passaram a permitir reconhecer-se como tal, chegando à 896 mil pes-

soas no Censo de 2010, principalmente em áreas urbanas (IBGE e FUNAI, 2010).

Com isso, diversas leis indigenistas foram criadas a fim de ampliar os direitos das comunidades tradicionais em diferentes áreas de atuação que serão tratadas nos itens a seguir, como a Educação, Saúde, Meio ambiente e Demarcação de Terras, embora esta última vem sofrendo com projetos de leis e propostas que põe em xeque este direito fundamental.

Em 2004, a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), apresenta avanços no reconhecimento dos direitos indígenas coletivos quando prevê em seu Artigo 6º, a consulta prévia aos povos indígenas “cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente” (OIT, 2004).

Em 2005 foi estabelecido o Plano Nacional de Áreas Protegidas, através do Decreto Federal nº 5.758, que determina a articulação das ações de gestão das áreas protegidas e das terras indígenas entre as três instâncias de governo com participação dos povos tradicionais.

Esta questão é reforçada pelo Decreto Federal 7.747/2012, que instaura a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI, e que tem como objetivo garantir a proteção e o uso sustentável dos recursos naturais das Terras Indígenas, assegurando plenas condições de reprodução física e cultural dos povos tradicionais, respeitando sua autonomia sociocultural.

As diretrizes desta política reforçam a importância do reconhecimento e respeito à cultura, tradição e costumes indígenas, bem como a importância de discutir políticas públicas regionais entre as diferentes instâncias de governo e a população envolvida, compondo o Comitê Gestor da PNGATI, previsto nos Art. 6º e 7º. Também reforça a garantia do direito à consulta aos povos indígenas, prevista na Convenção nº 169 da OIT, e o uso sustentável promovido em suas terras, conforme destacado nos incisos:

“VIII - implementação da PNGATI para povos e comunidades indígenas, cujas terras se localizam em área urbana, naquilo que seja compatível, e

de acordo com suas especificidades e realidades locais;”

“XI - garantia do direito à consulta dos povos indígenas, nos termos da Convenção no 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, promulgada pelo Decreto no 5.051, de 19 de abril de 2004;”

“XII - reconhecimento dos direitos dos povos indígenas relativos a serviços ambientais em função da proteção, conservação, recuperação e uso sustentável dos recursos naturais que promovem em suas terras, nos termos da legislação vigente;”

“XIII - promoção de parcerias com os governos estaduais, distrital e municipais para compatibilizar políticas públicas regionais e locais e a PNGATI.” (BRASIL, 2012. PNGATI. Art. 3º).

Embora o Sistema Nacional de Unidades de Conservação de 2000, tenha avançado no que diz respeito à conservação dos recursos naturais, não apresenta considerações efetivas relacionadas à consulta aos povos indígenas sobre a criação de Unidades de Conservação como faz o PNGATI, uma vez que estas sobrepõem-se frequentemente ao território indígena.

Indo contra tudo o que vem sendo conquistado, em 2000, uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 215) que propõe a inclusão do inciso XVIII no Art. 49, foi encaminhada pelo deputado federal Almir Sá, visando submeter ao Congresso Nacional a aprovação e demarcação das terras tradicionalmente ocupadas, além de autorizar a ratificação das demarcações já homologadas, representando um grande retrocesso no processo de demarcação e reconhecimento das Terras Indígenas.

Ao trazer a decisão da demarcação para o Congresso Nacional, com consulta aos interesses dos Estados, o direito às terras indígenas fica submetido ao conceito de propriedade privada, que difere da visão de posse das Terras Indígenas

pela comunidade tradicional.

Além disso, a PEC 215 contradiz o Art. 231 da Constituição Federal que explicita o direito originário das populações indígenas sobre as terras tradicionalmente ocupadas. No caso da Terra Indígena Jaraguá, que é reconhecida como ocupação tradicional inclusive pelo próprio âmbito federal através da FUNAI, conforme abordado anteriormente, encontra-se em ameaça de paralisação e cancelamento do processo de ampliação e homologação da totalidade de sua área, descartando anos de luta da comunidade Guarani que ali reside. Em 2016, a PEC 215 voltou a ser analisada no Congresso e ao que tudo indica, caminha para ser aprovada em breve.

“A dificuldade, as leis que a gente enfrenta que nosso governante propõe é uma ameaça para o povo originário do Brasil. Mesmo com essa dificuldade a gente vai tentando fazer o melhor pra comunidade, a gente luta por isso e mantém nossa união” (JEFERSON XONDARO, 2017).

No âmbito do Governo Estadual, o Programa Estadual de Direitos Humanos, disposto pelo Decreto Estadual nº 42.209/1997, prevê o apoio para a promoção dos direitos dos povos indígenas, a garantia de assistência à saúde e o acesso à educação escolar diferenciada, além do apoio à demarcação de Terras Indígenas no Estado.

A administração do Parque Estadual do Jaraguá, até 2004, sob responsabilidade da Secretaria de Cultura, Esporte e Turismo do governo do Estado tinha objetivo principal o desenvolvimento turístico e de lazer. Ao ser transferida a gestão para a Secretaria do Meio Ambiente, por meio do Instituto Florestal, o foco principal passou a ser a preservação ambiental da área. Neste sentido, desenvolve estudos para caracterizar a unidade de conservação de proteção integral conforme previsto no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), tendo como resultado, em 2010, a elaboração do Plano de Manejo norteando a gestão e valorização do patrimônio natural do Parque para além da visão turística.

O Plano de Manejo do Parque Estadual do Jaraguá apesar de apresentar uma caracterização ambiental bastante detalhada da Unidade de Conservação, desenvolve uma carac-

terização e análise bastante superficial das aldeias indígenas mesmo tendo realizado reuniões com alguns representantes. Esta característica se evidencia quando comparada às informações apresentadas no Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação da Terra Indígena Jaraguá, realizado com ampla participação da comunidade indígena.

Além da caracterização detalhada do meio físico e ambiental da Unidade de Conservação, o Plano aborda brevemente as características de seu entorno, incluindo as aldeias indígenas da região. Define uma Zona de Amortecimento, que inclui a área atual do Parque Estadual juntamente com remanescentes florestais ao Norte e cabeceiras de córregos externos a ele, áreas correspondentes às Aldeias, totalizando 640 ha.

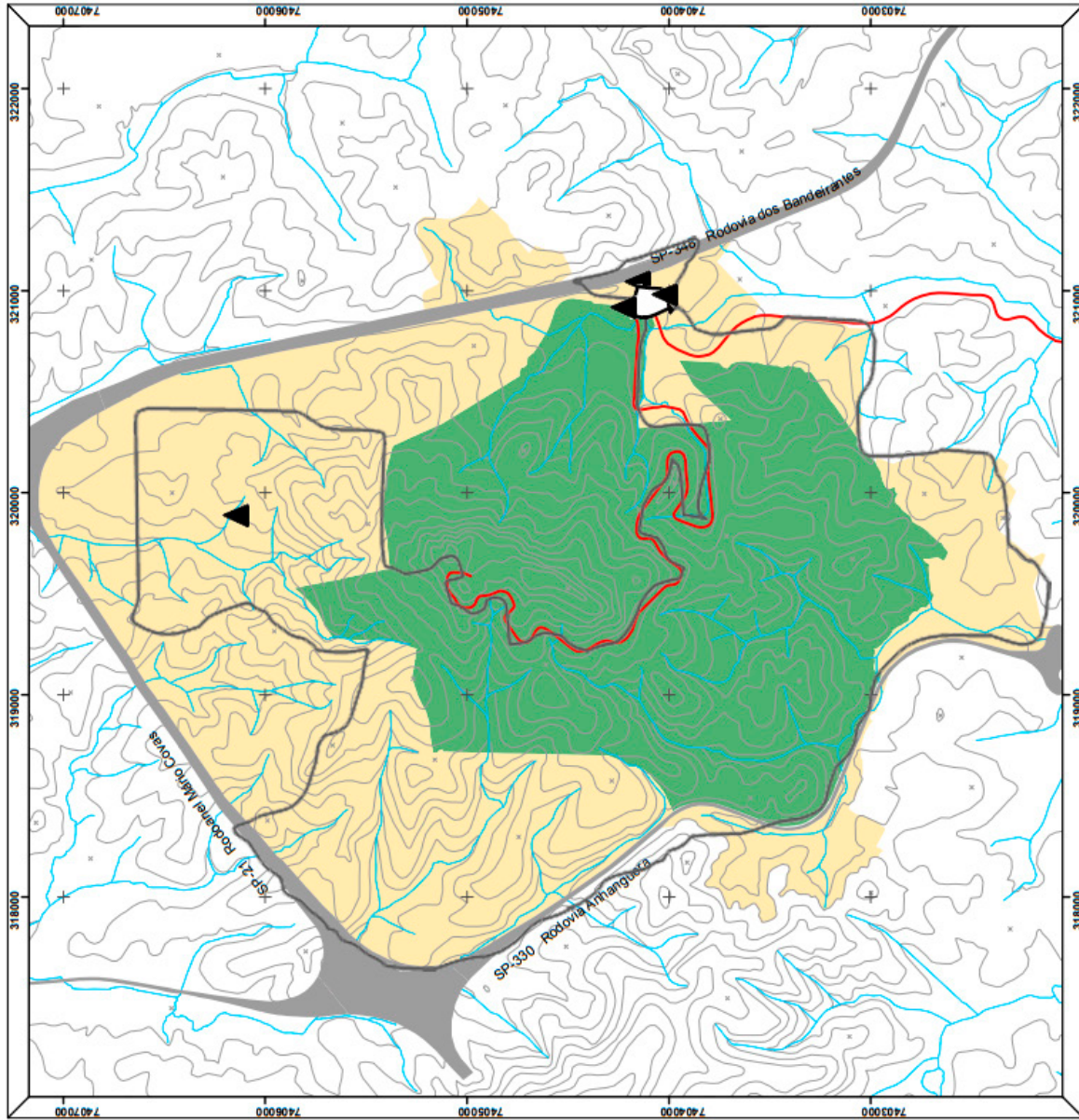
O Plano de Manejo reconhece que a área atualmente demarcada é insuficiente para as atividades culturais e materiais da comunidade indígena e destaca a importância do resgate da sua cultura. Sendo assim, o Programa de Gestão Organizacional do PEJ, propõe o estreitamento de laços “com as instituições governamentais e não governamentais da região (Subprefeituras, Comunidade Indígena Guarani, empresas e outros)” para enfrentar os desafios da gestão além de conceder apoio à homologação e demarcação da aldeia indígena Guarani:

“Diretriz 1 – Articulação e Parcerias

LA 3. Apoio à homologação e demarcação da aldeia indígena Guarani.

A aldeia indígena que se configura como o menor agrupamento do país tem apenas uma parte de seu território homologado. A homologação e a demarcação de todo o território deve ser apoiada pelo PEJ” (SMA, 2010, p. 352).

Ainda no âmbito Estadual, em 2006 é criado o Sistema Estadual de Florestas – SIEFLOR, através do decreto Estadual nº 51.453/2006, e seu funcionamento estabelecido pela Resolução SMA nº 16 de 2007., Composto por todas as modalidades de Unidades de Conservação previstas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação, a Resolução deter-



Bases Cartográficas: IF (2005, adaptado); EML/SLA, n. 244 e 343, vetores das Aldeias Existentes; IBGE (2005) vetores em escala 1:5.000; Projeção: UTM, Fuso 23 S (atm. SAO 99)

Org. Cartográfica: Iam Viviani e Souza - Julho, 2010



Imagem 10: Zona de Amortecimento, Localização das Aldeias e Área Atualmente Demarcada. Fonte: Plano de Manejo do Parque Estadual Jaraguá, 2010, p.46. Adaptado.

mina as competências da Fundação Florestal (FF), responsável por administrar e gerir financeiramente as Unidades de Conservação (UC), e do Instituto Florestal (IF), responsável pela administração e custeio para o desenvolvimento de projetos de pesquisa nas UC, ambos na esfera da gestão estadual.

Com relação à participação indígena nos conselhos gestores, em entrevista realizada em 16/11/2016 com o Gestor do Parque Estadual do Jaraguá, Gustavo Lopes do Espírito Santo informou que o conselho gestor do Parque está em processo de renovação. Atualmente as aldeias são representadas apenas através da cadeira da FUNAI, restringindo seu acesso ao conselho participando como ouvintes, sem poder de voto. Está prevista a inserção de mais uma cadeira no conselho para ser assumida por um representante da comunidade indígena.

Em fevereiro de 2013, a Secretaria de Estadual de Meio Ambiente solicitou ao Governador Geraldo Alckmin que fosse apresentado à Assembleia Legislativa o projeto de lei referente à concessão do uso remunerado de áreas de manejo e de áreas de conservação florestal. Este visava conceder o uso pelo prazo de até 30 anos, dos seguintes próprios estaduais:

1. Parque Estadual Campos do Jordão
2. Parque Estadual da Cantareira
3. Parque Estadual do Jaraguá
4. Estação Experimental de Itirapina
5. Floresta Estadual de Cajuru

A obtenção da concessão ficava vinculada a algumas premissas como a existência de Plano de Manejo da Unidade de Conservação aprovado, atendimento ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação e aprovação da concessão pelo órgão gestor da unidade, que se daria por meio de licitação na modalidade concorrência.

Apresentado em Abril de 2013, o PL 249 ficou por 3 anos na Assembleia Legislativa e contou com diversas alterações

até ter seu teor aprovado na casa em 8 de Junho de 2016.

Foi sancionada pelo governador Geraldo Alckmin em 29 de Junho de 2016 através da Lei Estadual nº 16.260, e expandiu o pedido inicial de 5 para 25 Unidades de Conservação distribuídas pelo Estado de São Paulo. A forma como o processo foi conduzido não possibilitou a ampla participação popular, livre e previamente divulgada, conforme previsto na Convenção nº 169 e levantou uma série de questionamentos, principalmente no que diz respeito à participação popular e aos benefícios que esta concessão trará aos parques.

Segundo o gestor do Parque Estadual do Jaraguá, Gustavo Lopes do Espírito Santo, o texto de lei se apresenta de uma forma um tanto confusa misturando “o conceito de uso sustentável, que permite uso direto dos recursos naturais, como a extração de madeira, com o de proteção integral, que proíbe qualquer tipo de uso dos recursos naturais”.

O principal ponto defendido pelo Governo do Estado era o alto custo com a manutenção e preservação dos parques e a atual situação econômica que dificulta financeiramente a manutenção e estudos necessários em muitas das Unidades de Conservação (UC).

Porém, ao analisar a lei aprovada, observa-se alguns pontos que chamam atenção. É o caso do veto parcial do artigo 4º, que antes previa a restituição das áreas estaduais com a incorporação das benfeitorias realizadas ao patrimônio do Estado, após o prazo de concessão, suprimido na versão aprovada. É também o caso do veto integral ao artigo 6º, que dispunha sobre a destinação dos recursos obtidos com a concessão. Com isto, os deveres inicialmente impostos às empresas que disputarão a concessão, para que houvesse de fato manutenção e melhorias nos parques estaduais, foram retirados.

“Artigo 4º

VII - (vetado) A restituição das áreas ao Estado ao término do prazo da concessão com a incorporação ao patrimônio do Estado das acessões e benfeitorias realizadas sem direito à indenização.

Artigo 6º (vetado) Os recursos obtidos com as concessões serão destinados exclusivamente para a gestão das Unidades de Conservação

I - até 50%, e não menos que 25%, na implementação, manutenção e gestão da própria unidade;

II - até 50%, e não menos que 15%, na implementação, manutenção e gestão de outras unidades” (ESTADO DE SÃO PAULO, 2016).

De acordo com o gestor do Parque Estadual do Jaraguá, este assunto vem sendo tratado pela assessoria da Fundação Florestal (FF), que oferece as respostas formais sobre o tema. Porém explica que para que fosse possível a aplicação desta lei no Parque Estadual do Jaraguá, seria necessário respeitar os serviços previstos no Plano de Manejo, de caráter mais restrito, como os serviços de alimentação e transporte turístico por exemplo. Além disso a proposta de concessão precisa passar pela aprovação do conselho gestor e pela realização de estudos de viabilidade antes de ser aprovada.

O gestor aponta que a iniciativa privada estará restrita ao tipo de serviço que se compromete a prestar, seguindo as condicionantes definidas pela Gestão do Parque. A fiscalização da unidade e do serviço prestado continua sendo atribuição do Governo do Estado.

David Karai Popygua, liderança na Aldeia Tekoa Ytu, ressalta que embora a implantação das Unidades de Conservação (2000) seja posterior ao reconhecimento das Terras Indígenas, esta lei tem grande peso na tomada de decisões. Há experiências de gestão compartilhada entre gestão de Unidade de Conservação e terra indígena, ambas de âmbito federal, onde há diálogo e resultam em experiências positivas. Porém, quando a Unidade de Conservação pertence à esfera estadual e incide em terra indígena que é definida no âmbito federal, costuma haver grande conflito. Apesar da Política Nacional Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas regulamentar a compatibilidade de gestão quando os interesses dizem respeito a dois âmbitos de governo, na prática a gestão compartilhada não se resolve de maneira simples.

No caso das aldeias da Terra Indígena do Jaraguá, o reconhecimento dos 532 hectares da Terra Indígena Jaraguá foi feito em 2013, através do Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação da Terra Indígena Jaraguá, e teve sua Portaria Declaratória N° 581 aprovada em 2015 pelo Ministério da Justiça.

O governo Estadual, no entanto, não reconheceu o ato, e entrou com um mandado de segurança através da Procuradoria Geral do Estado questionando sua demarcação, suspendendo o efeito da portaria declaratória. “Isso significa que toda a história da luta do Jaraguá foi suspensa”, explica David Karai Popygua.

Respondendo esse mandato, o Superior Tribunal de Justiça - STJ nega a representação jurídica da comunidade, ficando sua representação a cargo do Ministério da Justiça, que após o impeachment de Dilma Rousseff, passa a ser gerido por Alexandre de Moraes (PSDB), deixando a situação menos favorável aos indígenas.

David destaca que se o processo de regulamentação da lei de Concessão dos Parques Estaduais acontecer sem diálogo com a comunidade e sem estudo de impacto ambiental, como ocorreu durante a discussão do seu Projeto de Lei, irá favorecer a paralisação do processo de demarcação de terras indígenas, criando um precedente terrível para a defesa dos direitos das populações tradicionais.

“(…) queremos que nosso direito de ser e de viver nesta Terra, de acordo com nossos costumes, princípios e tradições seja respeitado pela sociedade não indígena” (TUPÃ POPYGUA, 2016, p. 51).

No âmbito municipal, os instrumentos previstos no Plano Diretor Estratégico (lei 16.050/2014), Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e Planos Regionais das Subprefeituras, reforçaram a importância de preservação ambiental e o reconhecimento das terras indígenas, conforme destacado nos itens a seguir.

A revisão do Plano Diretor Estratégico, Lei Municipal nº 16.050/2016, reforçou o reconhecimento das terras indígenas, ao identificar em seu Mapa 5 - Rede Hídrica Ambiental

e Sistema de Áreas Protegidas Verdes e Espaços Livres, tanto em Pirituba quanto em Parelheiros, como componentes do Sistema Municipal de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres em seu Art. 266, item III, além de destacar a importância de sua existência para a proteção das áreas de interesse ambiental.

Estas são destacadas através da Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental e Macroáreas de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental e de Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental, que enquadram seus usos às especificidades para garantir melhor qualidade ambiental, através do incentivo do uso não residencial como atividades industriais e de logística, desde que seja respeitada a proteção do patrimônio ambiental, histórico e cultural da região.

Este reconhecimento é de grande importância, para que os próximos gestores tomem conhecimento sobre as Terras Indígenas do município, e que estas sejam consideradas no desenvolvimento do município dos próximos 14 anos.

No Plano Diretor também está prevista nos Artigos 61 e 62 as Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPEC) como porções do território destinadas à preservação, valorização e salvaguarda dos bens de valor histórico, cultural e ambiental, e tem como um dos objetivos:

“IX – proteger as áreas indígenas demarcadas pelo governo federal;” (MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2014. Art. nº 61 e 62).

Porém, quando observa o mapa 2 da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Imagem 11), as ZEPECs encontram-se concentradas nas regiões centrais e, na subprefeitura de Pirituba-Jaraguá, especificamente, não há demarcação de ZEPEC.

Tanto no Plano Diretor Estratégico (imagem 12) quanto na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (imagem 13), o entorno do Parque Estadual junto às áreas da Terra Indígena Jaraguá estão grafadas como Zona Especial de Proteção Ambiental (ZEPAM) que no Art. 19 prevê a preservação do patrimônio ambiental, sobretudo remanescentes da Mata

Atlântica e confere às terras indígenas o mesmo cuidado e proteção necessária em relação ao avanço da urbanização e especulação imobiliária.

Durante aprovação da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo na Câmara Municipal, houve a proposta de alterar a Zona Especial de Proteção Ambiental (ZEPAM) ao norte da Terra Indígena, próximo ao Rodoanel Mário Covas, para ZPDS - Zona de Preservação e Desenvolvimento Sustentável, visando ampliar a implantação de atividades econômicas devido à localização estratégica entre Rodovias Anhanguera, Bandeirantes e Rodoanel Mário Covas. Através de mobilização da comunidade indígena, a proposta de alteração foi indeferida e a área se manteve como ZEPAM, que contribui para controlar a pressão que a área sofre em relação à expansão da mancha urbana e especulação imobiliária, conforme estabelece o parágrafo, 2º:

“Os territórios ocupados por povos indígenas até a entrada em vigor da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE, ficam demarcados como ZEPAM, independentemente de seu reconhecimento como terra indígena nos termos da legislação federal.” (MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2016).

Esta condição já era reconhecida desde o Plano Regional Estratégico de 2004 (imagem 14), prevendo a manutenção das Terras Indígenas e a gestão compartilhada entre FUNAI e Secretaria Estadual do Meio Ambiente em relação às áreas coexistentes à Unidade de Conservação:

“3. Zona Especial: ZEPAM – Diversas Zonas Especiais de Preservação Ambiental estão situadas no entorno do PEJ; (...) A ZEPAM/25 engloba a Terra Indígena Guarani e estabelece as seguintes diretrizes: manutenção do grupo indígena e a preservação de sua cultura; realização de gestões junto à FUNAI e a SMA para revisão de limites da área, buscando sua ampliação; desenvolvimento de programas de apoio e assistência técnica aos guaranis, que deverão ser implantados em conjunto por equipes técnicas da subprefeitura de Pirituba e ONG que atuam junto a populações indígenas, integrando as atividades turísticas do PEJ” (SMA, 2010, p. 169).

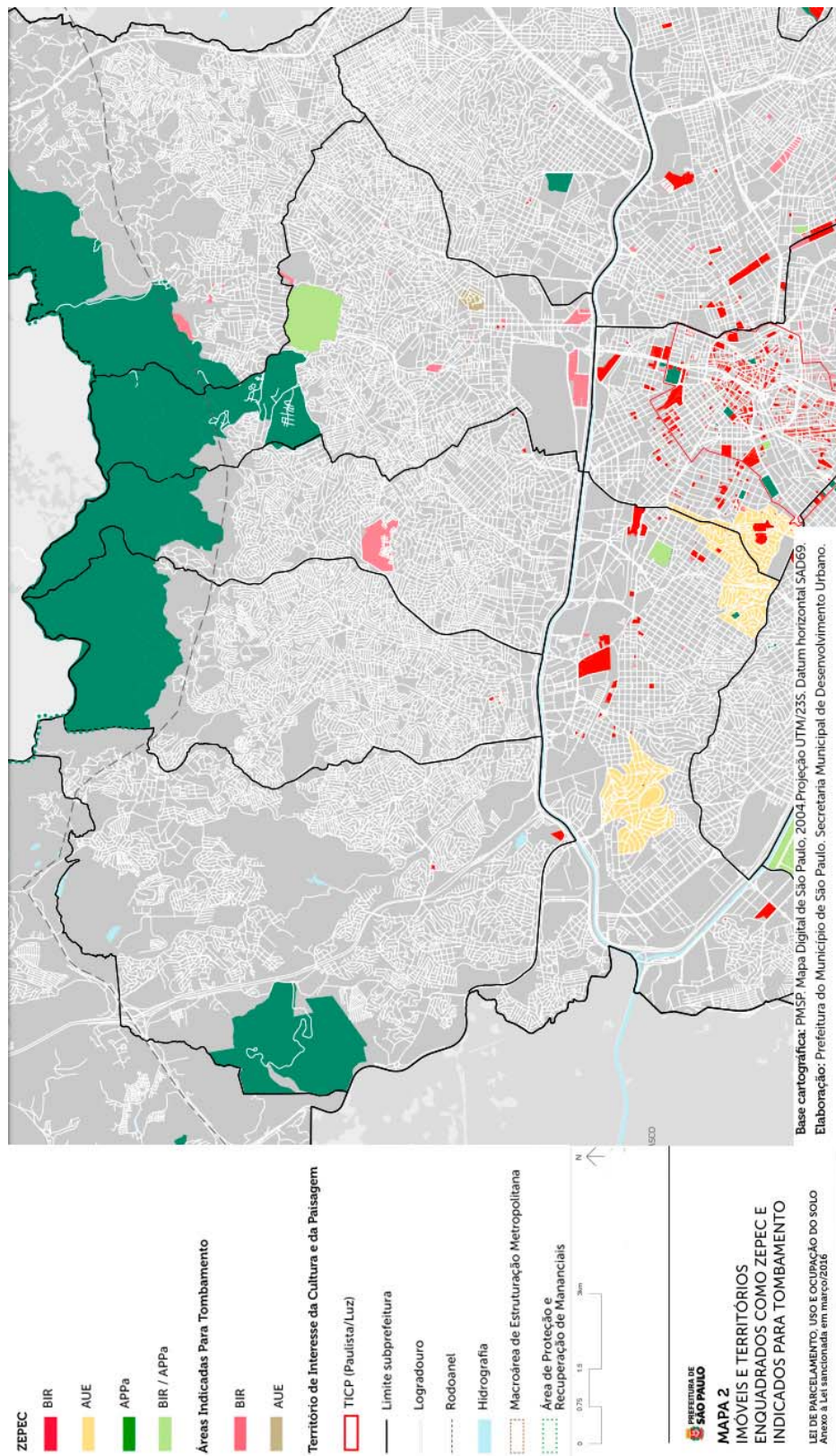


Imagem 1.1: Imóveis e Territórios enquadrados como ZEPEC e indicados para Tombamento. Fonte: Mapa 2 da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

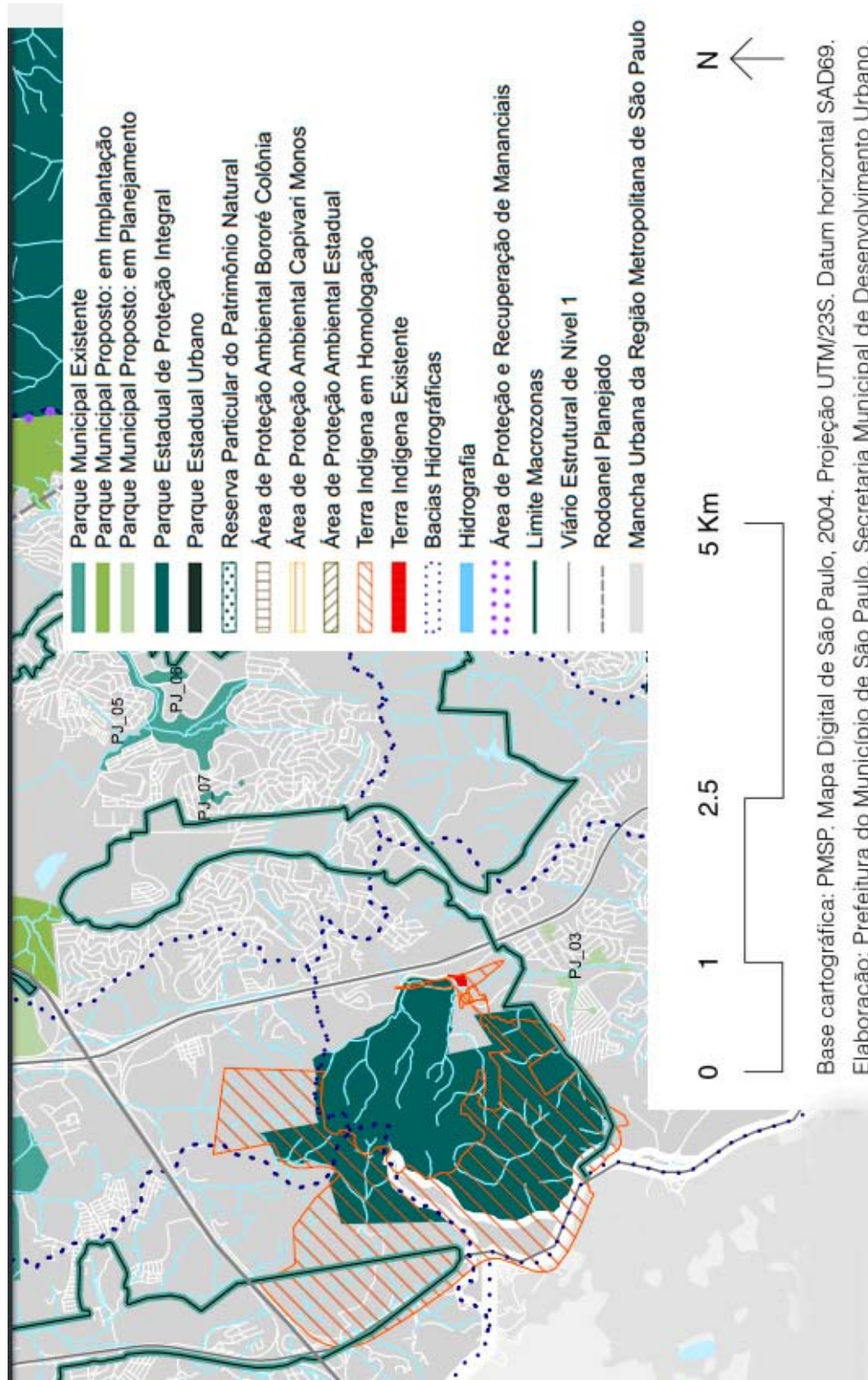
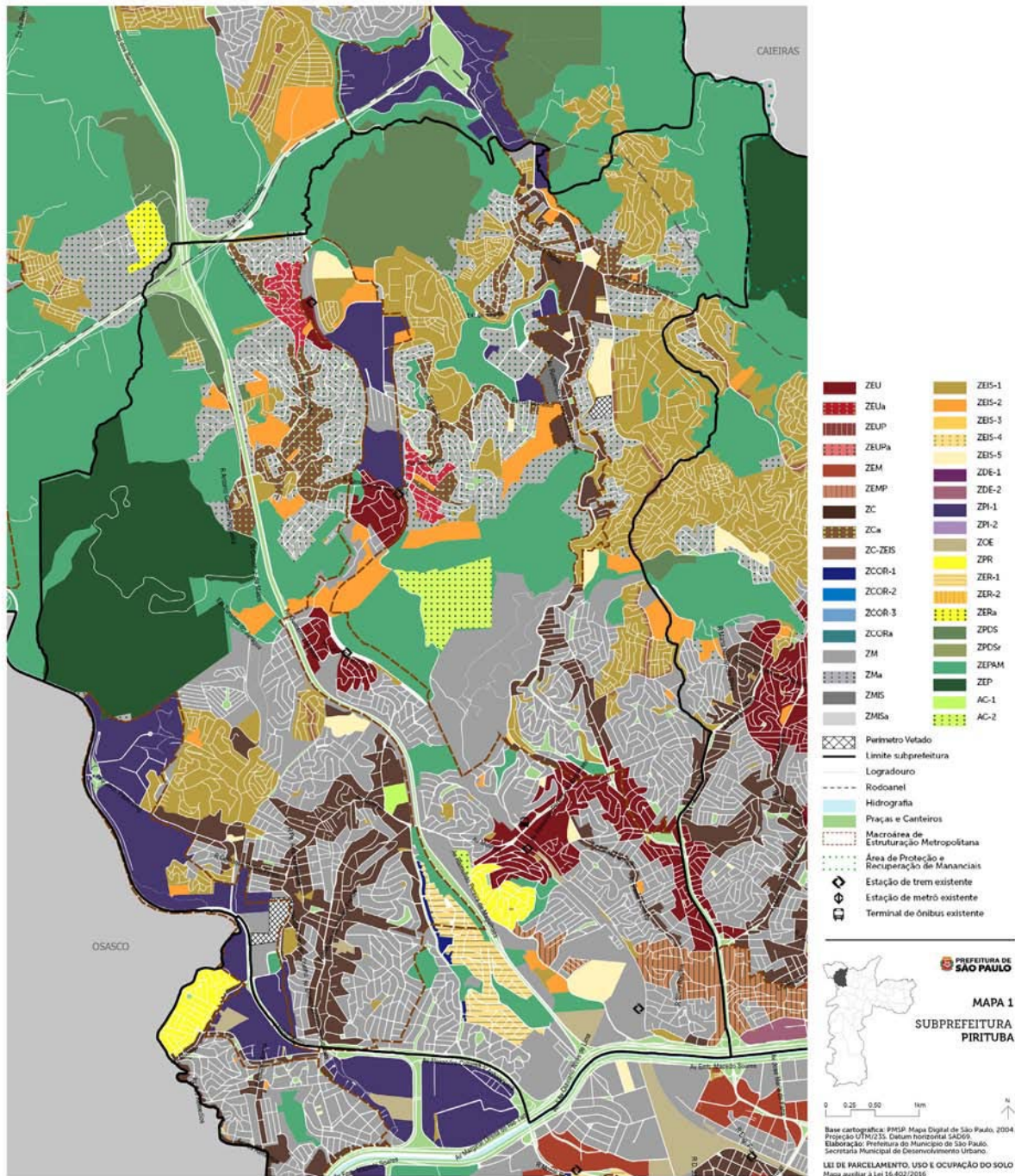


Imagem 12: Terra Indígena em Processo de Homologação. Fonte: Mapa 5 – Rede Hídrica Ambiental e Sistema de Áreas Protegidas Verdes e Espaços Livres (Lei 16.050/2016).

Base cartográfica: PMSP. Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.
 Elaboração: Prefeitura de São Paulo. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Imagem 13: Zoneamento da Subprefeitura Pirituba-Jaraguá. Fonte: Mapa 1 – Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei 16.402/2016).



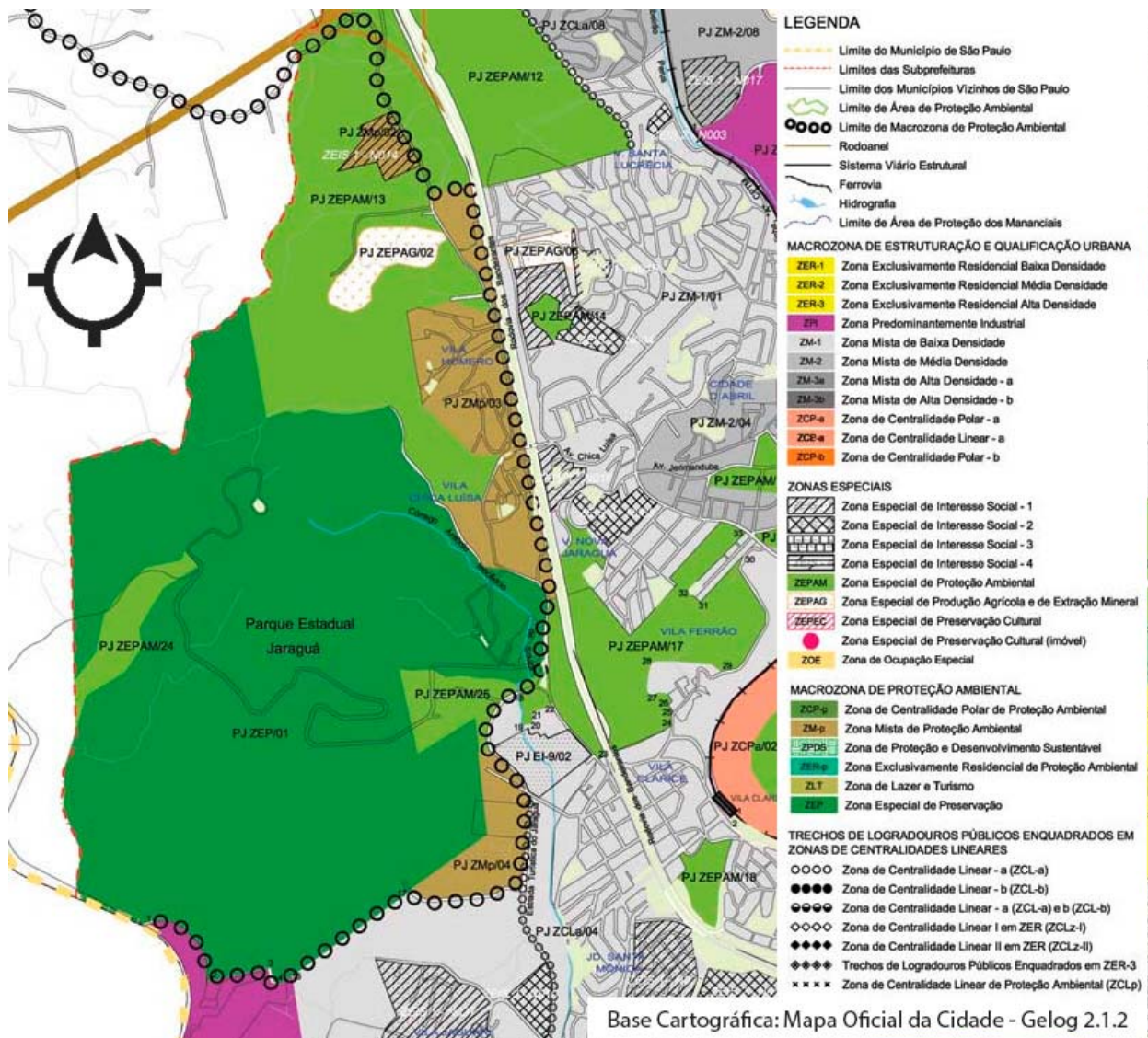


Imagem 14: Zoneamento Subprefeitura Pirituba-Jaraguá.
 Fonte: Plano Regional Estratégico, 2004.

LINHA DO TEMPO: LEGISLAÇÃO — INDIGENISTA

Ao longo do trabalho foram evidenciadas algumas das legislações referentes a comunidade indígena, e procurou-se evidenciar que até a Constituição Federal de 1988, a população indígena era não apenas vista, mas também reconhecida e reforçada através de leis como população e cultura inferior, como a Convenção n 107 (1966) e o Estatuto do Índio (1971).

Após 1988, a população tradicional tem novos direitos reconhecidos e a partir desta data, sob o ponto de vista legal muda a forma de tratar a questão indígena com certos avanços, mesmo que a passos lentos, sobretudo no que diz respeito à saúde, educação. A demarcação, homologação e gestão integrada das Terras Indígenas, avançou de fato com a elaboração da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental das terras Indígenas - PNGATI, em 2012.

Estes avanços são resultados da constante luta e resistência da população indígena para que tenham os direitos básicos garantidos.

Porém, a partir de 2000, foram elaborados projetos de leis que incidem sobre os direitos das comunidades indígenas até então conquistados em favor de grupos de interesse econômicos e polí-

ticos, representando grande retrocesso para os povos tradicionais.

Entre os principais pontos estão a PEC 2015 (2000), no âmbito Federal, que prevê a transferência da decisão final sobre a demarcação das terras indígenas, territórios quilombolas e áreas de preservação do poder executivo para o poder legislativo, permitindo que o Congresso Nacional reveja a situação dos territórios já reconhecidos e homologados.

Outra Lei recentemente aprovada que interfere na garantia dos direitos da população tradicional, no âmbito Estadual, é a Lei da Concessão dos Parques n 16.260 de 2016. De acordo com esta Lei, os Parques Estaduais de São Paulo, poderão ter seu uso e exploração concedidos à empresas. As áreas dos Parques se sobrepõem muitas vezes com terras indígenas e quilombolas, bloqueando seu processo de homologação.

Para melhor compreender o processo e evolução da legislação indígenista, organizamos em uma linha do tempo as principais leis separadas por temática e jurisdição organizadas a partir de 1961, com a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SINAMA).



Imagem 15 : Legislação Indigenista – Linha do Tempo, da autora, 2016

LEGENDA

■ Educação
■ Saúde
■ Meio Ambiente

■ Território + Meio Ambiente
■ Território
■ Legislação fundamental

■ Governo Federal
■ Governo Estadual
■ Governo Municipal



Imagem 16 : Legislação Indigenista – Linha do Tempo, da autora, 2016.

CONSIDERAÇÕES — FINAIS

Ao longo do trabalho foram evidenciados alguns dos desafios para a permanência da comunidade indígena que vive no distrito do Jaraguá.

Entre os principais fatores está a expansão da área urbana e o processo de especulação imobiliária nas áreas que antes abrigavam significativa vegetação da Mata Atlântica e eram utilizadas pela comunidade indígena principalmente para locomoção e manejo. A forma de ocupação destas áreas resulta na degradação da vegetação original e na contaminação das nascentes, agravada pela demora em oficializar o reconhecimento e demarcação da Terra Indígena.

Conforme apresentamos neste trabalho outro grande desafio é a sobreposição de instâncias governamentais distintas. Por apresentarem objetivos e visões políticas diferentes, dificultam a gestão da região e a solução das principais demandas.

No âmbito Federal, representado pela FUNAI, recai a responsabilidade da demarcação de terras indígenas, a

garantia dos direitos da comunidade indígena, a garantia da participação social e consulta prévia aos povos indígenas em medidas que possam afetá-los diretamente.

O âmbito Estadual, além de apoiar a promoção dos direitos dos povos indígenas e suas terras e a preservação dos remanescentes de Mata Atlântica, tem a responsabilidade de garantir o acesso à saúde e educação escolar diferenciada para a comunidade indígena, com propostas curriculares e sua implantação junto às unidades escolares.

Na esfera Municipal, fica a responsabilidade de garantir que as Unidades Básicas de Saúde voltadas para a assistência da população indígena sejam implantadas. Além da implementação de programas, como o Programa Aldeias, e seu monitoramento através de secretarias municipais.

É de extrema importância que as diferentes instâncias de governo realizem um planejamento integrado e que considere as especificidades de cada território. No Jara-

guá, por exemplo, é de extrema importância a preservação das nascentes do entorno do Parque Estadual que, apesar de estarem demarcadas na Área de Amortecimento presente no Plano de Manejo (SMA, 2010, p.79) no âmbito Estadual, não tem sido respeitadas. Esta preservação deve ser possibilitada através de políticas de educação ambiental, descarte consciente e fiscalização para proteger não só a vegetação remanescente da Mata Atlântica, mas também suas nascentes, permitindo a pesca, o banho e abastecimento, beneficiando a população local como um todo.

Outro aspecto importante que merece atenção é a deficiência no saneamento básico existente nas aldeias e no entorno. O ideal é que seja realizado um projeto de saneamento com consulta à população local, como banheiros ecológicos adequados para a realidade das comunidades indígenas.

Apesar da população indígena ser considerada parte da sociedade brasileira através da Constituição Federal de 1988, e ter seu direito assegurado por todos os instrumentos legais citados anteriormente, na prática o que se vê é um grande descaso com as principais necessidades dessas comunidades, tendo sua participação nos planos e elaboração de leis específicas, muitas vezes esquecida.

Ao mesmo tempo em que a legislação prevê a garantia dos direitos aos povos indígenas, na prática, estes continuam subjugados aos interesses e disputas entre diferentes visões políticas, muitas vezes conflitantes entre distintas esferas governamentais, ou ainda dentro do mesmo âmbito, como no caso do Plano de Manejo do Parque Estadual do Jaraguá e a proposta de concessão dos parques estaduais.

Isso provoca o atraso no processo de reconhecimento e demarcação de suas terras, contradizendo e negligenciando esses direitos e impossibilitam a prática de sua forma de vida, *nhandereko*, mantendo a dependência indireta herdada da relação de tutoria, antes da Constituição Federal de 1988.

Desta forma destaca-se a importância que a demarcação da Terra Indígena Jaraguá tem não só para o reconhecimento e valorização da cultura, mas também para a preservação do meio ambiente.

A longa espera pelo reconhecimento das terras interfere diretamente no modo de vida da comunidade Guarani, no modo de ser, na forma de educação, nos rituais sagrados, forçando um grande número de pessoas a viverem em espaço insuficiente para a moradia e convívio. A limitação deste espaço dificulta a produção de alimentos tradicionais para subsistência, aumentando os casos de desnutrição, e o cultivo de plantas medicinais para a reprodução de práticas espirituais que tem grande significado para a saúde indígena, proporcionando a cura não só do corpo, mas também do espírito.

A fragilidade institucional que hoje se apresenta nos níveis federal e estadual na defesa dos interesses indígenas, faz recair sobre os instrumentos legais definidos pelos marcos regulatórios de planejamento urbano municipal, quais sejam o Plano Diretor, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, e até a minuta para os Planos Regionais, a maior garantia para amparar as ações para implantação definitiva da gestão compartilhada das Terras Indígena do Jaraguá com oitiva permanente de suas comunidades.

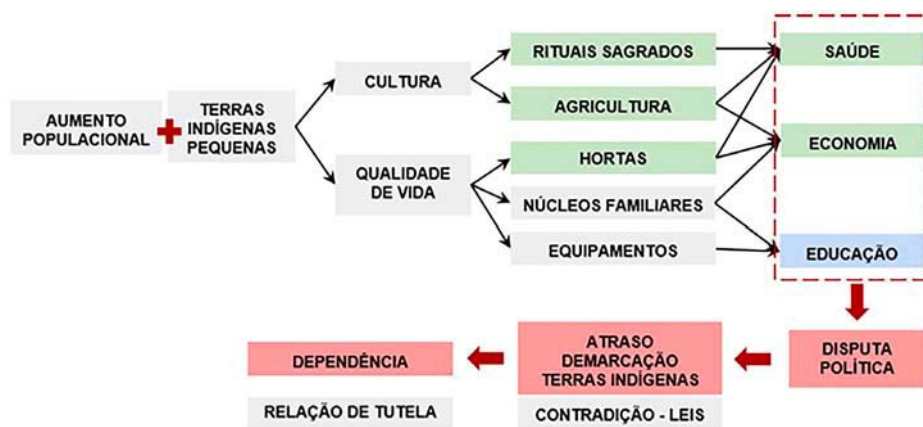


Imagem 17: Esquema de problematização da questão indígena. Da autora, 2016.

Imagem 18: Esquema instâncias de governo que atuam sobre a Terra Indígena Jaraguá. Da Autora, 2016.

— BIBLIOGRAFIA

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). Cadernos das Subprefeituras – Material de apoio para Revisão Participativa dos Planos Regionais das Subprefeituras. São Paulo, 2016. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos-prs/>. Acesso em: 10/2016.

SÃO PAULO (Estado). Metropolitano de São Paulo (METRÔ). Pesquisa de Origem e Destino da Companhia do Metropolitano de São Paulo. São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.metro.sp.gov.br/metro/numeros-pesquisa/pesquisa-origem-destino-2007.aspx>. Acesso em: 10/2016.

SÃO PAULO (Estado). Sistema Ambiental Paulista. “Parques e Unidades de Conservação”. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/ambiente/parques-e-unidades-de-conservacao/>. Acesso em: 10/2016.

SÃO PAULO (Estado). Ministério de Meio Ambiente. “Mata Atlântica”. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biomas/mata-atlantica>. Acesso em: 10/2016.

br/biomas/mata-atlantica. Acesso em: 10/2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. “Unidades de Conservação e Terras Indígenas na Área de Aplicação da Lei da Mata Atlântica”. 2011. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/202/_imagens/mapa_mata_atlantica_frente_150dpi_202.png. Acesso em: 10/2016.

FUNAI; IBGE. “O Brasil Indígena”, 2010. Disponível em: - <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/o-brasil-indigena-ibge>. Acesso em: 10/2016.

Centro de Trabalho Indigenista - CTI. Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação da Terra Indígena Jaraguá, 2013.

Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPISP). “Sim, Existem Índios em São Paulo”. Disponível em: <http://www.cpisp.org.br/indios/html/apresentacao.aspx>. Acesso em: 10/2016.

IBGE. “Censo 2010 – Indígenas”. Disponível em: <http://indigenas.ibge.gov.br/>. Acesso em: 10/2016.

FUNAI. “Modalidades de Terras Indígenas. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>. Acesso em: 10/2016.

FUNAI. “Funai publica estudos de identificação da Terra Indígena Jaraguá (SP)”. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/comunicacao/noticias/548-funai-publica-estudos-de-identificacao-da-terra-indigena-jaragua-sp>. Acesso em: 10/2016.

FUNAI. “Ministro da Justiça assina Portaria Declaratória da Terra Indígena Jaraguá”. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/comunicacao/noticias/3280-ministro-da-justica-assina-portaria-declaratoria-da-terra-indigena-jaragua>. Acesso em: 10/2016.

Centro de Trabalho Indigenista (CTI). “Publicada Portaria Declaratória de demarcação da Terra Indígena Jaraguá”. Disponível em: <http://www.trabalhoindigenista.org.br/noticia/publicada-portaria-declaratoria-de-demarcacao-da-terra-indigena-jaragua>. Acesso em: 10/2016.

OLIVEIRA, Francisco. “O Estado e o urbano no Brasil”. Rio de Janeiro. Fase 50 Anos, 2013.

BRASIL. Decreto Federal nº 58.824, de 14 de Julho de 1966. Promulga a Convenção nº 107 sobre as populações indígenas e tribais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D58824.htm. Acesso em: 10/2016.

BRASIL. Lei Federal nº 5.971, de 3 de Janeiro de 1967. Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5197.htm. Acesso em: 10/2016.

BRASIL. Lei Federal nº 6.001, de 19 de Dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6001.htm. Acesso em: 10/2016.

BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao-compilado.htm. Acesso em: 10/2016.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 42.209, de 15 de Setembro de 1997. Institui o Programa Estadual de Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1997/decreto-42209-15.09.1997.html>. Acesso em: 10/2016.

BRASIL. Decreto nº 5.051, de 19 de Abril de 2004. Promulga a Convenção no 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em: 10/2016.

NAÇÕES UNIDAS. Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_pt.pdf. Acesso em: 10/2016.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 52.645, de 21 de Janeiro de 2008. Dispõe sobre as Diretrizes Estaduais de Atenção aos Povos Indígenas, o Conselho Estadual dos Povos Indígenas e o Comitê Intersetorial de Assuntos Indígenas. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2008/decreto-52645-21.01.2008.html>. Acesso em: 10/2016.

BRASIL. Lei nº 10.558, de 13 de Novembro de 2002. Cria o Programa Diversidade na Universidade, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10558.htm. Acesso em: 10/2016.

BRASIL. Lei nº 11.096, de 13 de Janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm. Acesso em: 10/2016.

BRASIL. Ministério da Educação. “Educação Indígena”. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/educacao-indigena>. Acesso em: 10/2016.

BRASIL. Ministério da Educação. “Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão”. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-continuada-alfabetizacao-diversidade-e-inclusao/apresentacao>. Acesso em: 10/2016.

BRASIL. Resolução CEB/CNE nº 03 de 1999. Câmara da Educação Básica do Conselho Nacional de Educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/RIndigena.pdf>. Acesso em: 10/2016.

Oliveira, Francisco; Rizek, Cibele Saliba. Caderno de Debates 2. Cidades e conflito: o urbano na produção do Brasil contemporâneo. Ed. FASE - Solidariedade e Educação. Rio de Janeiro, 2013.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de Setembro de 1990. Dispõe sobre o Sistema Único de Saúde/SUS. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm. Acesso em: 10/2016.

BRASIL. Decreto Presidencial nº 23, de 4 de Fevereiro de 1991. Dispõe sobre as condições para a prestação de assistência à saúde das populações indígenas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0023.htm. Acesso em: 10/2016.

BRASIL. Resolução nº 11, de 31 de Outubro de 1991. Disponível em: conselho.saude.gov.br/resolucoes/1991/Reso011.doc. Acesso em: 10/2016.

BRASIL. Decreto nº 1.141, de 5 de Maio de 1994. Dispõe sobre as ações de proteção ambiental, saúde e apoio às atividades produtivas para as comunidades indígenas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1141.htm. Acesso em: 10/2016.

BRASIL. Lei nº 9.836, de 23 de Setembro de 1999. Institui o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19836.htm. Acesso em: 10/2016.

Ministério da Saúde. Portaria nº 775, de 18 de abril de 2012. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/>

saudelegis/gm/2012/prt0755_18_04_2012.html. Acesso em: 10/2016.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de Agosto de 1981 – Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 10/2016.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de Julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm. Acesso em: 10/2016.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 51.453, de 29 de Dezembro de 2006. Cria o Sistema Estadual de Florestas – SIEFLOR. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2006/decreto-51453-29.12.2006.html>. Acesso em: 10/2016.

BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de Dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm. Acesso em: 10/2016.

SÃO PAULO (Município). Secretaria do Meio Ambiente (SMA). Plano de Manejo do Parque Estadual do Jaraguá. Secretaria do Meio Ambiente. São Paulo, 2010. Disponível em: http://fflorestal.sp.gov.br/files/2012/01/PE_%20JARAGUA/Volume_Principal_completo.pdf.

BRASIL. Decreto nº 1.775, de 8 de Janeiro de 1996. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1775.htm. Acesso: 10/2016.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 215, de 2000. SÁ, Almir. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idPro>

posicao=14562. Acesso em: 10/2016.

BRASIL. Decreto nº 5.758, de 13 de Abril de 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm. Acesso em: 10/2016.

BRASIL. Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm. Acesso em: 10/2016.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.050, de 31 de Julho de 2014. Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. Disponível em: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE_lei_final_aprovada/TEXT0/2014-07-31%20-%20LEI%2016050%20-%20PLANO%20DIRETOR%20ESTRAT%20C3%89GICO.pdf. Acesso em: 10/2016.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.402, de 22 de Março de 2016. Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16402.pdf>. Acesso em: 10/2016.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 16.260, de 29 de Junho de 2016. Concede a exploração de serviços ou o uso, total ou parcial, de áreas em próprios estaduais. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2016/lei-16260-29.06.2016.html>. Acesso em: 10/2016.

SÃO PAULO (Município). Mapa 04 – Uso e Ocupação do Solo do Anexo II- Livro II Plano Regional Estratégico da Subprefeitura de Pirituba. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/planejamento/zoneamento/0001/parte_II/pirituba/mapa_04.jpg. Acesso em: 10/2016.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). Dados Geoespaciais.

São Paulo. 2000 – 2010. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/development_urbano/dados_estatisticos/index.php?p=160798. Acesso em: 10/2016.

POPYGUA, Timóteo; EKMAN, Anita. Yvyrupa – A Terra Uma Só. Coleção Mundi Indígena. Editora Hedra. São paulo, 2016.

PROCESSO DE MONITORAMENTO DE INVESTIMENTOS PÚBLICOS

UM ENSAIO NA
SUBPREFEITURA DE
CIDADE ADEMAR

SOFIA ARRIAS
BITTENCOURT

SOFIA ARRIAS BITTENCOURT

Arquiteta e Urbanista com graduação em Arquitetura e Urbanismo pela UFSC e intercâmbio acadêmico na University of Salford, Manchester - Inglaterra. Bolsista de pesquisa do grupo PET/ARQ - UFSC durante três anos nos quais desenvolveu pesquisa sobre os temas de Acessibilidade Espacial (2009), Morfologia Urbana (2011) e Patrimônio (2012). Especialista em Planejamento e Gestão Urbana no primeiro Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP) em parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de São Paulo (SMDU/PMSP).

ORIENTADORA

PROFA. DRA. MARIA LÚCIA REFINETTI MARTINS

RESUMO

Este estudo busca compreender o processo de realização de projetos públicos, considerando os diferentes processos da gestão pública que o levam do planejamento à materialidade.

Com a utilização de referenciais teóricos que variam de avaliação de políticas públicas, monitoramento e gestão, e descentralização e transparência, buscou-se compreender como é feito o acompanhamento atual de projetos a partir de diferentes entes da administração e delinear uma maneira em que isso poderia ser feito buscando uma melhor gestão destes projetos.

Para tanto foram realizados entrevistas e conversas com técnicos em diversas escalas, além de análises da bibliografia, para a criação de um fluxograma de monitoramento.

Com a criação deste fluxograma espera-se criar dentro da escala local, uma instância de gestão horizontal a partir do território, facilitando o processo de planeja-

mento a partir da subprefeitura e criando um ciclo de informação entre todos os entes envolvidos.

PALAVRAS CHAVE

PLANEJAMENTO URBANO, GESTÃO, DESCENTRALIZAÇÃO;

— APRESENTAÇÃO

“Planejamento sem orçamento é conversa e Orçamento sem planejamento é mera burocracia”
Fábio Pereira – operador do orçamento na Câmara Municipal

A inquietação inicial que estimulou a realização desse trabalho foi a percepção da desconexão entre o planejamento e sua implementação e os intrincados meandros da gestão pública desde uma decisão até sua materialização.

Uma das grandes questões vistas no trabalho dos Planos Regionais é a manutenção dos problemas encontrados nas subprefeituras apesar dos diversos planos desenvolvidos nos últimos anos. Além disso, não é possível encontrar um acompanhamento territorializado, por parte do poder público, sobre o que foi ou não realizado e a conexão dessa realização com os diversos componentes da política urbana, como leis específicas, dotações orçamentárias, etc.

Apesar de existir um grande componente político sobre como as decisões são tomadas no âmbito urbano, e que possui uma grande influência sobre o processo de planejamento, a pesquisa buscou limitar-se a discussão do que ocorre após a decisão tomada e do processo de tornar projetos em realidade.

A questão é como fazer o planejamento incluir essas possibilidades dentro do seu processo, melhorando a sua integração e eficácia de uma maneira sistemática. Mas será que essa iniciativa não pode passar primeiro pela melhoria da gestão de informação técnica e principalmente descentralizada? Os próprios técnicos têm dificuldade de conhecer as extensões do que é feito e do que pode ser feito dentro de uma cidade como São Paulo, e o trânsito de informações entre os diferentes entes do Município ocorre de maneira bastante segmentada. Como foi relatado em uma das entrevistas “O orçamento é uma caixa preta, aqui e em qualquer lugar. Sempre tive problemas no debate do orçamento participativo, pois ele é importante mas acaba não sendo verdadeiro porque nem os gestores dominam a peça orçamentária.

” ou ainda “Ocasionalmente, acontece de (a Subprefeitura) só tomar conhecimento quando o investimento está pronto e para inaugurar.”

Esta inquietação mais ampla sobre a desconexão do planejamento com os outros componentes que formam o espaço urbano se traduziu em buscar mapear o caminho percorrido por qualquer investimento público, que se materializa fisicamente, desde sua criação enquanto vontade política (Programa de Metas) até o seu Pagamento e Licenciamento de Operação. Assim, espera-se construir uma sistematização para que se acompanhe o planejamento, suas dificuldades e como todo esse processo influencia a construção das cidades.

REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. AVALIAÇÃO

Segundo Trochim (2014) a “Avaliação é a aquisição e gestão sistemática da informação para fornecer respostas sobre um objeto” e não somente uma análise do valor do mérito de uma atividade, mas também da análise de sua implementação de um ponto de vista formativo. Assim, o objetivo principal de realizar uma avaliação parte da busca por respostas, que sejam úteis a diferentes públicos interessados, mas principalmente que sejam influenciadores das tomadas de decisão a serem desenvolvidas no futuro.

Segundo Alvim e Castro (2010), avaliações podem ser realizadas de diferentes maneiras e com diversas metodologias. Para classificar esses tipos, os autores consideram importante averiguar:

MOMENTO DE REALIZAÇÃO

Cohen e Franco (2004) classificam a avaliação a partir do momento em que ela é realizada, como “avaliação ex ante” e “avaliação ex post” (COHEN; FRANCO, 2004 apud ALVIM; CASTRO, 2010).

Enquanto a primeira é geralmente relacionada com a racionalização da implementação da política, como com a utilização de Análises Custo-Benefício ou Custo-Efetividade, a segunda é utilizada em programas em andamento ou finalizados, como nas avaliações de processo ou de impacto.

FINALIDADE METODOLÓGICA

Trochim organiza os diversos modelos de avaliação em dois grupos de acordo com a sua finalidade metodológica, as

avaliações formativas e somativas (TROCHIM, 2014).

Avaliações formativas são aquelas procuram melhorar ou fortalecer o objeto sendo avaliado, através da análise de sua implementação, seus agentes e a entrega do programa e/ou tecnologia. São exemplos análises de necessidade, conceituações estruturadas, análises de implementação e análises de processo.

Já as avaliações somativas são as que procuram analisar os efeitos e resultados do objeto na sociedade. São exemplos de avaliações somativas as análises de custo-benefício, de análises de resultados e análises de impacto.

AVALIADOR

Segundo Alvim et al, a avaliação pode ser classificada de acordo com quem é o agente que a realiza em quatro categorias: externa, interna, mista e participativa. A avaliação externa é aquela realizada por uma agente que não está envolvido na formulação e implementação do programa, enquanto a interna é justamente o oposto, realizada por alguém da organização. Na categoria mista estão incluídos avaliadores tanto externos quanto internos e, por fim, na avaliação participativa, é prevista a inclusão da sociedade civil a partir da inserção da população afetada pelo programa em todas as suas etapas, incluindo a avaliação.

DESTINATÁRIOS

A maneira como é realizada a avaliação também depende para quem se destinam os resultados encontrados. Cohen e Franco também classificam esses destinatários em três dentro da organização: dirigentes-superiores, administradores e técnicos, respectivamente os agentes da maior à menor escala de realização do programa (ZIONI et al., 2007).

ESCALA DO PROGRAMA/PROJETO

Também é possível classificar avaliações de acordo com a escala que se pretende atingir com o programa ou projeto implementado. A quantidade de pessoas afetadas e

o montante de recursos empreendidos tornam possível diferenciar essas escalas, segundo Cohen e Franco, além de ser importante criar um modelo de avaliação que seja condizente com o tamanho do projeto e sua complexidade (ZIONI et al., 2007).

MODELO ADOTADO

Trochim identifica quatro grandes grupos de avaliação: Modelos científico-experimentais, Modelos de sistemas orientados à gestão, modelos qualitativos antropológicos, e por fim, modelos focados nos participantes.

Científico-experimentais: priorizam a necessidade de imparcialidade, precisão, objetividade e validade da informação analisada.

Sistemas orientados à gestão: modelos baseados na gestão de projetos e empresas, como PERT e CPM.

Qualitativos/antropológicos: são os modelos com ênfase na observação e que valorizam a subjetividade humana na interpretação dos dados.

Focados nos participantes: são aqueles centrados no sujeito participante da avaliação.

2.1.1. AVALIAÇÃO E PLANEJAMENTO

No campo do Planejamento, a avaliação teve diferentes papéis ao longo do tempo. Segundo Alexander & Faludi (1989), a relação entre avaliação e planejamento altera-se conforme os diferentes conceitos de planejamento adotados pelos autores (ALEXANDER; FALUDI, 1989).

Na década de 1970, Wildavsky (1973 apud ALEXANDER; FALUDI, 1989) considerava o planejamento como um controle do futuro das cidades, onde incertezas ou alterações eram considerados falhas de planejamento. Como incerteza é uma característica humana intrínseca e conformidade total de plano-resultado é algo utópico, a avaliação do planejamento a partir deste viés se tornava impossível, pois o planejamento seria visto como um fracasso a priori.

Gross (1971 apud ALEXANDER; FALUDI, 1989), por sua vez, considera o planejamento como a criação de uma referência para a tomada de decisões operacionais ao longo do tempo, aceitando um grau de incerteza na qual alterações podem ser feitas sem comprometer um bom resultado final.

Já Alexander (1985 apud ALEXANDER; FALUDI, 1989), acredita que incerteza deve ser incorporada para que o planejamento seja efetivo. No entanto, a teoria de Alexander de que total incerteza deve ser embutida ao planejamento provoca uma outra falha de avaliação: o planejamento se torna incapaz de falhar uma avaliação e, portanto, ser avaliado como bom ou ruim.

De maneira linear, as definições de Wildavsky, Gross e Alexander aceitam diferentes graus de incerteza, desde ignorá-la completamente (Wildavsky) até sua inclusão total no planejamento (Alexander). Assim, o conceito de Gross do planejamento como um quadro de referência para tomada de decisões é o que mais se aproxima da possibilidade de uma avaliação com qualidade e para que se melhore o planejamento.

Quanto à implementação e avaliação, as metodologias desenvolvidas durante a década de 70 foram gradativamente substituídas por avaliações mais “circulares”, reflexivas ou finalmente negociativas, onde a avaliação é muito mais do que a comparação dos resultados com o previsto pela política ou plano, é a avaliação da implementação em si. Esta visão objetivista da avaliação programática de resultados foi questionada e se deu início a avaliação do processo, com características como envolvimento de participantes, organização interna, e sentimento de concretização.

2.1.2. AVALIAÇÃO DE RESULTADOS X AVALIAÇÃO DE PROCESSOS

“A avaliação efetiva dos programas pode levar a seu aprimoramento e uma melhor entrega de resultados no futuro” (MSILA; SETLHAKO, 2013). O monitoramento e avaliação das políticas são críticos na sociedade atual, tão necessários quanto a governança democrática, a promoção da accountability e a melhoria dos programas. A avaliação é um meio para que possa medir os efeitos do programa desen-

volvido e assim contribuir para a realização de melhorias nestes ou nos seus subseqüentes.

A avaliação deveria ser utilizada como modo de influenciar práticas e políticas, principalmente em 3 maneiras: para dar direção a estas, para justificar preferências pré-existentes e ações e para prover novas generalizações, ideias e conceitos, uma vez que a avaliação tem pouca serventia se não compreendida como parte do processo de aprendizagem. Alguns autores ainda comentam que a avaliação deveria estar posta justamente para garantir seu uso pelos formuladores e outros envolvidos no desenvolvimento de programas.

No entanto, não podemos ignorar o fato de que a avaliação, apesar de ser um produto racional, acontece em meio do ambiente político. Os programas e projetos são “propostos, definidos, debatidos, produzidos e financiados através de processos políticos e permanecem sujeitos à essas pressões durante a implementação.” (MSILA; SETLHAKO, 2013).

A avaliação de programas públicos deve levar em consideração os objetivos e estratégias formulados inicialmente, no entanto avaliá-los sem considerar a distância entre formulação, desenho do programas e as intervenções de fato, implicaria em uma conclusão automaticamente negativa, uma vez que a “implementação modifica as políticas públicas” (ARRETCHE, 2001)

Estas políticas são implementadas por agentes que não participam necessariamente da sua formulação, e são esses quem de fato realizam o programa, com margem de autonomia para determinar a natureza, quantidade e qualidade dos bens oferecidos.

Em grandes programas de alta complexidade, ocorre também a inserção das diferentes agendas envolvidas em escalas diversas, e cujo desenvolvimento das funções pode ocorrer de acordo com suas próprias referências e objetivos. Desta maneira, a implementação se torna um jogo de indução das estratégias previstas pelos formuladores, através de incentivos. Assim seu desenho final não será nem o que foi previsto inicialmente, mas o que foi pactuado entre

diferentes agentes, tanto durante sua formulação quanto durante sua implementação.

Além disso, a implementação de políticas públicas ocorre em condições de mutação, onde todos os componentes (recursos, prioridades, influências) podem mudar e geralmente o fazem. Uma vez que as metas são criadas a partir de recursos previstos, alterações ocorrem que mudam a possibilidade de sua realização.

“Uma adequada metodologia de avaliação não deve, portanto, concentrar-se em concluir pelo sucesso ou fracasso de um programa, pois (...) independentemente da ‘vontade política’, da ética ou do interesse dos formuladores e implementadores, a distância entre formulação e implementação é uma Contigência da ação pública. Com efeito, uma adequada metodologia de avaliação deve investigar, em primeiro lugar, os diversos pontos de estrangulamento alheios à vontade dos implementadores, que implicaram que as metas e os objetivos inicialmente previstos não pudessem ser alcançados. (...) Além disso, (...) deveria concentrar-se no exame das razões pelas quais a implementação efetiva ocorre por decisão dos próprios implementadores” (ARRETICHE, 2001)

2.2. ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.2.1. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL

Segundo Iida (1993), o Planejamento Estratégico Situacional (PES) surge como uma metodologia de planejamento aplicável a situações complexas, como organizações sociais, sujeitos a diversos tipos de incerteza.

Este método, desenvolvido na década de 70 por Carlos Matus, dá ênfase ao futuro não-determinístico, onde a realidade é constantemente monitorada para garantir a execução dos objetos. O PES também considera o processo

de realização dos objetos planejados com um jogo, em que cada movimento tem interesses e objetivos diferentes de cada jogador, onde o objeto não é passivo e também realiza jogadas (IIDA, 1993).

Para o autor, problemas complexos não são passíveis de solução com modelos demasiado simples, mas sim através da utilização de modelos adequados a tal complexidade. É nessa realidade que entraria o PES, flexível e que se adapta à realidade de mudanças a todo tempo do processo político, não separando a função de planejamento da sua execução, munindo o dirigente de análises situacionais para orientá-lo.

Essas características, segundo o autor, são o oposto do planejamento tradicional onde seu enfoque é tecnocrático e determinístico, baseado em:

- Planejamento a partir do diagnóstico do passado, sem considerar a possibilidade de mudança;
- Elaborador do plano tem plenos poderes de atuação sobre um objeto estático e passivo;
- Clara divisão entre planejamento e execução;

O PES se baseia em um conceito de diversos resultados possíveis, a partir da junção de diversas realidades que podem ocorrer devido aos atores envolvidos nas decisões e das regras estabelecidas para que se atinjam os objetos.

Para realizar uma jogada, o ator precisa ter acumulações (conhecimentos pessoais, poder econômico, poder político, liderança, domínio sobre organizações, entre outros). Essas jogadas são referidas como fluxos que se realizam dentro das regras, elas são sempre realizadas em oposição ou analogia a algum outro ator, que também reage e produz jogadas de acordo com as suas acumulações.

Alguns atores têm governabilidade sobre os problemas, ou seja, eles controlam os recursos necessários para realizar jogadas, outros atores sem governabilidade podem fazer demandas junto aos que a possuem. Essas relações entre governabilidade, o que está dentro e fora deste espaço

são classificadas em 3 zonas:

- Zona I - Espaço de governabilidade. É o espaço onde se situam as regras, acumulações e fluxos sobre os quais o ator do problema tem governabilidade.
- Zona II - Espaço fora da governabilidade- É o espaço onde se situam as regras, acumulações e fluxos fora de governabilidade do ator, mas que fazem parte do problema.
- Zona III - Espaço fora do jogo. São as regras, acumulações e fluxos fora do jogo, mas que podem influenciá-lo.

Outra maneira em que o PES difere do planejamento tradicional é através da inclusão de incertezas como algo intrínseco ao processo de planejamento, e que essas incertezas podem produzir resultados diferentes, porém sempre com a previsão destes resultados e monitoramento do objeto.

Segundo o autor, (MATTUS, 1992 apud IIDA, 1993) todo problema de origem social é de natureza situacional, ou seja, depende de quem o considera um problema, desta maneira o ator que enuncia o problema deve estar posto para que seja possível considerar claramente a situação.

Para a solução destes problemas, o PES sugere a realização de um fluxograma situacional, que se trata de um gráfico explicativo do problema onde este deve ser resumido em frases curtas (descritores). A partir dos descritores são escolhidos argumentos para as principais causas dos problemas descritos, estes por sua vez são classificados em regras, acumulações ou fluxos e distribuídos nas diferentes zonas de governabilidade.

Os argumentos são organizados em uma matriz, onde as flechas representam relações de causalidade, dos descritores para as regras, indicando a direção desta.

Em seguida, propõe-se a identificação de nós críticos, ou seja, pontos de ação onde a atuação sobre traria resultados práticos para a resolução dos problemas. Esses nós críticos, juntamente com os descritores são separados em

outro gráfico, chamado árvore do problema.

Para realmente atuar sobre o problema são listados três componentes:

- Operações: ações capazes de auxiliar com algum nó crítico e desta maneira impactar os descritores;
- Recursos necessários: são os recursos que tem que ser utilizados para realizar as operações pensadas (podem ser monetários ou materiais, mas também conhecimentos, influências ou até posições de liderança);
- Atores: são os agentes que possuem alguma influência nos recursos e podem auxiliar na resolução dos problemas.

Essas componentes geram três diferentes matrizes de análise, que por sua vez organizam uma análise de viabilidade composta não só pelas possibilidades financeiras ou físicas de realização como também das forças dos atores a favor e contra a sua execução.

A partir da combinação das três matrizes para as diferentes operações é possível responder duas questões:

1. Qual é a parte do plano viável hoje?
2. Como se pode construir a viabilidade futura da parte do plano que não é viável hoje?

No processo de viabilidade, os atores costumam reagir de três maneiras à inviabilidade:

- Aceitar a restrição e fazer somente o possível
- Ignorar as restrições e buscar o resultado completa
- Tomar a restrição como algo temporário e criar uma possibilidade de viabilidade a partir de diferentes cenários.

No caso da construção desta viabilidade, podem ser utilizados diferentes meios para alterar a motivação dos atores ou

mudar o seu controle sobre o recurso necessário.

- Imposição: a partir da hierarquia existente, um ator utiliza-se do seu poder para que os outros obedecem-no.
- Interação cooperativa: acontece quando ocorre uma junção dos atores em colaboração para a realização.
- Interação conflitiva: quando os atores não estão dispostos a colaborar, o processo ocorre por um processo de queda-de-braço.

Um planejamento realizado a partir da metodologia do PES nunca é um plano com fins determinado, mas sim uma espécie de mapa para guiar o ator, buscando tornar suas ações o mais efetivas para cada etapa.

2.3 DESCENTRALIZAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

2.3.1 DESCENTRALIZAÇÃO

A divisão dos grandes municípios em unidades administrativas menores é muito utilizada em cidades com número de habitantes elevado, cujas dimensões tornam sua administração extremamente complexa. Essa divisão pode ocorrer em formatos diversos como distritos, subdistritos e subprefeituras, o que é o caso da cidade de São Paulo. No entanto, essa divisão não cria, necessariamente, autonomia política ou financeira destes entes em relação ao governo central.

No caso das subprefeituras, em específico, elas são determinadas por lei municipal que delimita suas obrigações, buscando a descentralização do processo de governança (ZMITROWICZ; BISCARO; MARINS, 2013). Em São Paulo, a lei que requer a criação das subprefeituras é a própria Lei Orgânica do Município, aprovada em 1990, e a lei específica que as instituiu foi a lei nº 13.399, de 2002. (MARTINS, 2016)

Segundo Refinetti Martins (1997), o primeiro esboço de descentralização em São Paulo ocorre buscando estabe-

lecer uma estrutura focada no usuário e seus anseios, ou seja, uma instituição de governo próxima que fosse pensada a partir de quais serviços eram necessários, superando a segmentação. Essa iniciativa de Reforma Administrativa, no governo Luiza Erundina (Partido dos Trabalhadores 1989-1993), previa as Subprefeituras como unidades integradoras, autônomas e com dotação orçamentária própria, responsáveis por diversos serviços em uma área específica da cidade.

Juntamente com essa primeira tentativa de implementação da descentralização já foram criados diversos suportes à realização de uma governança territorializada e participativa, como a concepção do Plano Diretor em nível municipal e local, e a criação de Projeto de Lei específico de Participação Popular. Enquanto o primeiro considerava o planejamento de estruturas globais para a cidade juntamente com a delegação de regulamentações locais à subprefeitura, o segundo criava as diversas instâncias de participação popular baseadas, principalmente, nos equipamentos regionais. (MARTINS, 1997)

Na impossibilidade de implantação da descentralização, devido à necessidade de aprovação legislativa para tal, algumas iniciativas foram sendo implementadas em uma busca informal da territorialização do governo municipal. Uma dessas iniciativas foi então, a implementação de Governos Locais nas Administrações Regionais já existentes, formada pelo Administrador Regional, seus coordenadores e os supervisores das diferentes secretarias, buscando à unificação e compatibilização das ações no território. A partir dessa organização também foram iniciadas tentativas de realizar o Orçamento Participativo, com a criação de Conselhos Setoriais e realização de Audiências Públicas, porém a última acabava por ter um caráter consultivo de uma proposta já estabelecida, reduzindo as possibilidades de aprofundamento do orçamento.

Os esforços realizados pela gestão Erundina, no entanto, foram suspensos nas gestões seguintes, porém ficaram embutidos nos ideais de gestão dos técnicos que participaram desse processo e da orientação política da Prefeita.

Ao momento da eleição de Marta Suplicy, o debate sobre

descentralização volta à pauta e em 1º de Agosto de 2002 é sancionada a Lei nº 13.399 que cria e dispõe sobre as responsabilidades das Subprefeituras. A Lei prevê a criação de 31 Subprefeituras às quais seriam gradualmente transferidos os órgãos e funções da Administração Direta Municipal, onde a decisão, direção, gestão e controle dos assuntos municipais em nível local deveria ser realizado pelos Subprefeitos.

Dentre as finalidades e atribuições da Subprefeitura delimitadas pela Lei nº 13.399 e atualmente vigentes cabe ressaltar alguns pontos tendo em vista o escopo do trabalho como:

(...) Art. 5º - São atribuições das Subprefeituras, respeitados os limites de seu território administrativo e as atribuições dos órgãos do nível central:

I - constituir-se em instância regional de administração direta com âmbito intersetorial e territorial;

II - instituir mecanismos que democratizem a gestão pública e fortalecer as formas participativas que existam em âmbito regional;

III - planejar, controlar e executar os sistemas locais, obedecendo as políticas, diretrizes e programas fixados pela instância central da administração;

IV - coordenar o Plano Regional e Plano de Bairro, Distrital ou equivalente, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Plano Estratégico da Cidade;

IX - facilitar o acesso e imprimir transparência aos serviços públicos, tornando-os mais próximos dos cidadãos;(...)

(...) Art. 9º - É da competência do Subprefeito:

V - propor à Administração Municipal, de forma integrada com os órgãos setoriais de gestão local, prioridades orçamentárias relativas aos serviços,

obras e atividades a serem realizadas no território da Subprefeitura;

VI - participar da elaboração da proposta orçamentária da Prefeitura e do processo de orçamento participativo;

VIII - assegurar, na medida da competência da Subprefeitura, a obtenção de resultados propostos nos âmbitos central e local;

X - fixar prioridades e metas para a Subprefeitura, de acordo com as políticas centrais de Governo;

XV - garantir a ação articulada e integrada da Subprefeitura;

XIX - elaborar a proposta orçamentária da Subprefeitura, garantindo processo participativo em sua construção; (...)

(...) Art. 13 - O procedimento de implantação das Subprefeituras ora criadas terá início imediato, a partir da aprovação desta lei, cabendo ao Poder Executivo:

III - estabelecer a plataforma de informatização que regulará a produção de serviços descentralizados, sua articulação em rede com o nível central e divulgação pública de dados e informações; (...)

A implantação das Subprefeituras foi realizada nos anos de 2003 e 2004, com diversas dificuldades na descentralização dos entes setoriais e de gerenciar as questões políticas relacionadas à essas alterações tão profundas à estrutura administrativa. No entanto, foi possível avançar na descentralização do corpo técnico, principalmente das secretarias com atuação mais social e pulverizada pelo território, porém com limitado fortalecimento dessas novas instâncias no quesito de participação. Um ponto importante e bastante controver-

so, foi a utilização das subprefeituras como novas áreas de poder, cuja ocupação estaria ligada à formação da coalizão política da gestão, prejudicando o seu intuito inicial e mantendo sua implantação parcial ao fim do mandato. (GRIN, 2015)

Com a entrada da nova gestão em 2005, o processo de descentralização foi suspenso, com a volta do corpo técnico e do controle orçamentário para os órgãos centralizados, porém os entes Subprefeitura foram mantidos e lentamente sucateados pela redução de pessoal e responsabilidades.

2.3.2 TRANSPARÊNCIA

“Quando se pensa em transparência administrativa, a ideia primeira que nos vêm é a de publicidade das ações dos governos, no entanto, são necessárias outras medidas que vão além da simples divulgação dos serviços públicos realizados ou prestados à sociedade. Transparência não é apenas disponibilizar dados, mas fazê-lo em linguagem clara e acessível a toda a sociedade interessada. Dessa forma, dar transparência é chamar a sociedade para participar dos rumos do Estado, é motivar a decisão tomada e também divulgar todos os atos, salvo as exceções normativas.” (SILVA, 2016)

Segundo Silva (2016), para compreender a transparência na Administração Pública, deve-se primeiro entender a sua diferença frente ao princípio da publicidade. Para o autor, a publicidade é na verdade um subitem do princípio da transparência, juntamente com a motivação e a participação popular.

O conceito de transparência é um dos pilares formadores da democracia, criado para extinguir práticas desenvolvidas durante o período Absolutista, e baseado no conceito de transparência idealizado na Grécia Clássica, onde os cidadãos faziam o processo político em conjunto e em lugar público.

No Brasil, a inserção do princípio de transparência foi feita na formação do Estado Democrático de Direito da Constitui-

ção Federal de 1988, buscando reduzir o vão entre as ações realizadas pela Administração e os cidadãos. Ainda segundo Silva (2016), atualmente “(...) não existe plena democracia, sem que haja o rompimento da opacidade administrativa, (...)”, pois essa opacidade proporciona as possibilidades de corrupção e prejudica a eficiência e moralidade das ações públicas.

Um dos principais expoentes dessa transparência é justamente a publicidade, em tornar possível o acesso das informações pela população de uma maneira acessível. Porém somente a publicização de dados não constitui o princípio da transparência per se. Para isso também é necessário a participação popular, segundo a Lei Complementar nº101/2000, que assegura a transparência através do encorajamento desta participação e de audiências públicas nas elaborações de planos, leis e do orçamento. O terceiro princípio que guia a transparência é o da motivação, que requer que a fundamentação das decisões tomadas, explicitando as razões que levaram a tomada de decisões e garantindo a validade do ato.

Apesar de terem ocorridos grandes avanços na direção da transparência nos últimos anos, ainda existem grandes gargalos para que esta seja plena e empodere os cidadãos. E é justamente nesse princípio que a gestão pública ainda pode melhorar e demonstrar a importância de políticas públicas bem executadas por um poder público organizado e eficiente.

“Segundo Evelyn Levy, existem duas grandes armas contra o desperdício do dinheiro público. A primeira é a fiscalização e o controle popular que podem ser realizados pela implementação de sistemas de prestação de contas por parte dos órgãos públicos, tornando-as mais transparentes e constantes, incluindo-se a criação de instituições especializadas para a avaliação das prestadoras de serviços, que contem com instrumentos eficientes de medição, bem como do fortalecimento de projetos como o do orçamento participativo, que tem como base o envolvimento direto da comunidade na adoção das prioridades e na destinação das verbas municipais.” (LEVY, 1997).

DUALIDADE ENTRE O PLANEJAMENTO LOCAL E O — CENTRAL

Para apreender como é feito o monitoramento dos investimentos públicos atualmente na Prefeitura de São Paulo foram realizadas duas entrevistas, uma com a Subprefeitura e outra com a Secretaria de Governo Municipal, baseadas nos seguintes questionamentos:

- Qual a participação dos gestores das Subprefeituras na decisão sobre programas e projetos setoriais?
- As secretarias procuram o Subprefeitura para tirar dúvidas?
- Como acontece o acesso a informações de investimentos setoriais sendo realizados na Subprefeitura? E do que está planejado para o Ano corrente?
- Então a Subprefeitura tem acesso às informações do investimento já na sua execução? Em qual momento essa informação chega à Subprefeitura?
- Sobre informações de andamento de investimentos:
 - Como os técnicos da Subprefeitura tem acesso ao orçamento das secretarias?
 - Os técnicos da Subprefeitura têm acesso ao Cubo Orçamentário?
 - Como é feita inserção dos andamentos de cada etapa do projeto?
 - A informação é cedida pelas secretarias? Ou é centralizada no Gestão Urbana a partir de indicadores comuns?
 - Quais são os indicadores que determinam o status de cada fase – em andamento ou concluída? (Especialmente as iniciais)
 - É realizado algum cruzamento dessas informações com as previsões orçamentárias?
 - O que constituiria uma “Garantia de Fonte de Financiamento”? Tem relação com a reserva de recursos?

3.1 PLANEJAMENTO LOCAL

Para melhor compreender o papel da Subprefeitura na realização dos investimentos setoriais que estão sendo investigados no trabalho, foi feita uma entrevista com o Chefe de Gabinete da Subprefeitura de Santo Amaro. O entrevistado foi selecionado pois além de ter uma visão ampla da Subprefeitura atualmente, já foi Subprefeito em Capela do Socorro no período de 2002-2004 e viveu os diversos períodos de descentralização.

O propósito desta entrevista era entender como ocorre a transmissão de informações dentro da Prefeitura, de órgãos centralizados para os descentralizados, a partir de uma perspectiva da Subprefeitura como representante do Executivo no território.

3.1.1. PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO DOS INVESTIMENTOS SETORIAIS

Atualmente, a participação da Subprefeitura nos Investimentos Setoriais é extremamente reduzida. Um panorama bem diferente do que foi proposto pela Lei das Subprefeituras em 2002, conforme discutido anteriormente, onde a Subprefeitura seria o centro de Planejamento das políticas do território, com o cuidado das políticas locais de maneira descentralizada a partir das diversas coordenadorias propostas na Lei nº 13.399. No entanto, a partir de 2005, o processo de descentralização administrativa, política e econômica foi interrompida, e atualmente a subprefeitura possui um papel de zeladoria. As possibilidades de realização das subprefeituras estão relacionadas à zeladoria, manutenção, pequenas intervenções urbanas e melhorias a partir de um orçamento restrito à estas atividades.

Esse papel esvaziado, com uma grande diferença entre o seu propósito inicial, o que está previsto em lei e a prática atual, cria uma dificuldade até de aderência frente às secretarias, sobre participar e auxiliar na formação de políticas através de uma visão local. Como foi citado na entrevista “As obras setoriais, de educação, saúde, são decididas no âmbito das secretarias, o máximo que acontece é que via subprefeitura ocorrem as demandas,

os pedidos e isso é enviado para as secretarias, mas a discussão não ocorre com a participação das Subprefeituras.”

Alguns processos passam pela Subprefeitura para auxílio na possibilidade de realização, geralmente quando existe alguma dificuldade em relação ao uso não-dominial da área pretendida pela secretaria, uma vez que o Subprefeito é legalmente responsável por esses usos. Ou seja, quando alguma secretaria tem investimentos em áreas que não lhe pertencem, ela necessita pedir a transferência dessa área e a subprefeitura é acionada para dar um parecer técnico via cadastro. No entanto, as vezes esse processo é feito de maneira desorganizada e o investimento é realizado antes da transferência da posse do terreno, como um exemplo citado pelo entrevistado onde existe um equipamento da Secretaria de Saúde já construído em área de posse Secretaria de Assistência Social e que está sendo ajustado na Subprefeitura somente agora.

Na busca por uma melhor intersecção de planejamento entre as Secretarias e as Subprefeituras, o entrevistado citou a implementação dos Governos Locais que são encontros mensais entre representantes das secretarias e o Subprefeito para troca de informações. Esse modelo foi implementado em todas as 32 Subprefeituras, no entanto não existe um modelo ou formato previsto para realização, ou seja, é bastante dependente da Subprefeitura e ocorre de maneiras diversas.

Em Santo Amaro, o espaço do Governo Local está sendo bastante utilizado para esse alinhamento, inicialmente foram feitas apresentações por todas as secretarias e as reuniões seguintes desde então são utilizadas para o acompanhamento dessas previsões. Segundo o entrevistado “O local de excelência de planejamento das necessidades é no Governo Local. A Subprefeitura é a prefeitura no território, mas para que isso funcione é preciso ter empoderamentos: administrativo, com equipe para trabalhar, orçamentário, para realizar as atividades, e político, para dialogar com as pastas centralizadas.”

Atualmente, esse Governo Local tem o status de um fórum para troca de informações, com foco em compatibilizar e acompanhar, porém sem poder sobre as decisões setoriais. Em geral, se utilizam do Programa de Metas como base, pois foi o instrumento organizado de maneira mais territorial no início da gestão.

No entanto, o próprio Programa de Metas não foi desenvolvido com muita participação ativa da Subprefeitura, ou seja, foi baseado nas metas previstas pelas secretarias de acordo com os seus planejamentos internos. Porém, devido a esse caráter territorial do mesmo ele tem possibilidades de acompanhamento que são muito interessantes do ponto de vista local, o que poderia acontecer via PlanejaSAMPA, mas a alimentação da informação é de cargo das secretarias e muitas vezes fica defasada.

Outra questão apontada pelo entrevistado como um problema que aparece na instância do Governo Local, é a diferença de unidades territoriais que são adotadas pelas secretarias em seus planejamentos. Por exemplo, Saúde, Educação e Assistência Social respondem por mais de uma Subprefeitura, Saúde e Educação combinam Santo Amaro e Cidade Ademar, que possuem características e necessidades muito diferentes e que podiam ser lidadas de maneira dedicada onde são maiores. Além disso torna difícil a compatibilização das intervenções, uma vez que “ (...) a Segurança olha pra um território, a Educação olha pra outro, a Saúde para outro, na hora que tenta-se discutir em conjunto não se tem o mesmo pedaço de território. ”

Segundo ele, no desenho inicial da descentralização era muito mais fácil, já que criava as Coordenadorias específicas no menor nível, o território da Subprefeitura, e com junção das políticas afins criando a integração e compatibilização como pressuposto inicial para realização.

3.1.2. PARTICIPAÇÃO NO EXECUÇÃO DOS INVESTIMENTOS SETORIAIS

Em geral, o conhecimento sobre as realizações setoriais na Subprefeitura acontece no Plano de Metas e na comunicação da realização pela secretaria. Porém, ocorrem situações em que essa informação falha e a Subprefeitura só toma conhecimento ao final da realização e com convite para inauguração.

Santo Amaro é uma das Subprefeituras com uma infraestrutura mais sólida, com um corpo técnico bem envolvido e geralmente tem uma boa aderência nas realizações no território. E isso é demonstrado pela participação em algumas implementações setoriais como a Rede Hora Certa, o Centro LGBT – zona SUL, e alguns equipamentos da Educação. Isso acontece quando o Subprefeito é mais engajado e utiliza os momentos de relação com a secretaria na gestão do entorno para aumentar a participação na implementação. Mas é perceptível que isso não é um processo institucionalizado e sim da combinação de diversos fatores favoráveis.

3.1.3. INFORMAÇÃO SOBRE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA SETORIAL

Na Subprefeitura, a Coordenadoria de Orçamento (CAFE) prevista na Lei nº 13.399/2002 foi mantida e é responsável pela revisão orçamentária, porém somente da dotação orçamentária prevista para a Subprefeitura e trata diretamente com a Secretaria das Subprefeituras. A Subprefeitura não tem acesso à execução orçamentária ou ao SOF (Sistema de Orçamento e Finanças – também conhecido como Cubo Orçamentário) dos outros setores, somente o que é disponível publicamente ou através de requisição de informações, algo que não faz parte da rotina de trabalho no órgão local.

Isso difere grandemente da relação prevista pelo desenho operacional da Lei das Subprefeituras onde com o orçamento baseado nas Subprefeituras, as ações setoriais seriam construídas em conjunto e com proximidade do território. Essa relação atual das Subprefeituras de maneira vertical com a Secretaria das Subprefeituras,

as torna mais um ente dentro da gestão e possibilitando “(...) as disputas que ocorrem entre todas de uma espécie de “empurrar” as responsabilidades entre órgãos, sem entendimento que é um corpo só. ”

“Quando foram concebidas as Subprefeituras todo o pessoal ficaria alocado na Subprefeitura, inclusive no orçamento destas. Por exemplo, na Subprefeitura de Capela do Socorro, haviam 430 servidores quando era Administração Regional, a partir da mudança para Subprefeitura, viraram 6000 servidores – 4000 da educação, 1000 da saúde e tinha mais um tanto das outras – todos sob responsabilidade da CAFE. ”

Dentro desse desenho, as secretarias setoriais não precisariam inserir na sua agenda as responsabilidades de manutenção predial, construção de novas unidades ou gestão de pessoal de um ponto de vista orçamentário, utilizando a infraestrutura da Subprefeitura para tanto, liberando os técnicos setoriais para se dedicar às especificidades da sua área. Essa prática criava, segundo o entrevistado, uma dependência sadia e necessária, uma vez que as secretarias não conseguem, e muitas vezes nem devem, ser autossuficientes:

“Hoje em dia, cada secretaria é autossuficiente perante as outras, ou seja, você tem várias prefeituras em cada secretaria, cada uma com seu departamento jurídico próprio, finanças próprias, gestão de pessoas próprias, tornando-se concorrentes umas das outras. Com a dependência via a gestão das subprefeituras, você tinha a necessidade de se utilizar de meios que não eram necessariamente pertencentes à secretaria, gerando um maior diálogo entre os setores. ”

Esse panorama atual acaba gerando diversos problemas, no fluxo de informações, criando retrabalho, além de inchar o corpo técnico das secretarias.

“Em geral, as pessoas têm medo de socializar informação, porque informação é poder, e quando

isso é totalmente transparente você empodera todo mundo. Se você conseguisse empoderar a partir do poder local, que está mais próximo da população, seria o ideal, mas isso é um desejo. ”

Especialmente no quesito do orçamento isso aparece de maneira exacerbada, segundo o entrevistado “O orçamento é uma caixa preta, aqui e em qualquer lugar. Sempre tive problemas no debate do orçamento participativo, pois ele é importante mas acaba não sendo verdadeiro porque nem os gestores dominam a peça orçamentária. ”

3.2. PLANEJAMENTO CENTRAL BASEADO EM DADOS

Buscando entender como é feito o monitoramento das metas atualmente, foi realizada uma entrevista com um técnico da Coordenadoria de Gestão na Secretaria de Governo Municipal. O entrevistado foi participante do grupo responsável pela realização de grande parte das ferramentas utilizadas no PlanejaSAMPA, disponibilizado a partir de dezembro de 2014. Inicialmente, este grupo estava locado dentro da antiga SEMPLA - Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, porém com o seu desmembramento em 3 secretarias - SMDU, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, SMF, Secretaria Municipal de Finanças e SGM, Secretaria de Governo Municipal - foi realocado para a última.

Com esta entrevista, buscava-se entender como se dá o acompanhamento demonstrado no PlanejaSAMPA, tentando compreender o nível de informação que a plataforma poderia atingir com diferentes interações das Secretarias Setoriais.

3.2.1. CRITÉRIOS DE ANDAMENTO

As fases que estão determinadas no PlanejaSAMPA para cada tipo de projeto foram estabelecidas pela Coordenadoria de Planejamento da SEMPLA. Tinha-se a necessidade de estabelecer fases para acompanhar obras, e

Tabela 01 - Etapas de acompanhamento de projetos pelo PlanejaSAMPA. Elaborado pela autora. Fonte: Planejasampa, 2016

Fase	Peso	Marco Inicial	Etapas Intermediárias	Marco Final
Definição de Terreno	10%	Identificação da área	Estudo de Viabilidade, desapropriações	Aprovação do Terreno
Projeto Básico	5%	Identificação dos elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra		Documentação dos elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra
Garantia da Fonte de Financiamento	10%	Contrato, Convênio ou outro instrumento assinado / Empenho realizado / Aprovação da despesa pelo Conselho Gestor do Fundo		
Licenciamento	10%	Solicitação da primeira licença protocolada		Última licença necessária concedida
Licitação da Obra	10%	Publicação do edital		Assinatura do contrato
Obras - Fase 1	20%	Canteiro, Serviços preliminares, Terraplanagem, Fundações, Estruturas, Remanejamento de interferências		
Obras - Fase 2	35%	Fechamentos, Cobertura, Instalações prediais, Instalações especiais, Paisagismo, Ligação de serviços (Água, Luz, Esgoto, Gás)		
Estruturação para funcionamento	5%		Recursos Humanos, Mobiliário, Equipamentos, Telefonia, Informática, etc.	Funcionamento pleno

vários outros tipos de metas, criando 8 tipos de acompanhamento, sendo que o de obra (de construção de edificação) é um destes. E existia essa dificuldade de estabelecer marcos de andamento que fossem genéricos suficientes para abarcar todo tipo de obra, desde a pequena escala como uma creche, até grandes escalas como um hospital, mas que dessem algum sentido de andamento, sem excesso de simplificação.

Não se buscou a criação de um detalhamento que segue à risca todas as etapas de todas as obras, por exemplo se existe uma necessidade de desapropriação em um tipo 1 (obra de equipamentos) ela não entra como uma fase, já em tipos 2 (obras de infraestrutura) ela é considerada uma fase.

INSERÇÃO DE INFORMAÇÕES

Todas as informações são inseridas pelas secretarias no PlanejaSAMPA. Inicialmente, durante o primeiro ano, ainda era feito via inserção em excel, com uma padronização pelo órgão de gestão, hoje em dia existe um sistema com login pelas secretarias. A Secretaria de Governo que cuida do monitoramento é responsável por revisar no site e pedir ajustes quando necessário.

Sobre a questão orçamentária, quando ainda era na SEMPLA, a Coordenadoria de Planejamento ficava responsável pelo monitoramento orçamentário e físico do Programa de Metas, era mais interligado e orgânico e era possível averiguar as informações incluídas no PlanejaSAMPA com a execução orçamentária. Hoje só é possível fazer isso caso seja avisado de algum problema, e nessa situação a Coordenadoria entra em contato com a Secretaria de Finanças para checar. Ou seja, caso não seja percebido o problema, não existe uma revisão orçamentária do projeto.

RELAÇÃO COM O ORÇAMENTO

A criação do DA, Detalhamento de Ação, é algo novo, implementado nessa gestão, antes era somente a ação orçamentária.

No PPA já foi incluído esse detalhamento. Em ações de obras do Programas de Metas, foram incluídos os números de DA correspondentes ao número de projetos das metas. Por exemplo, a meta de construção de creches, que previa 243 creches, na ação orçamentária referente foram incluídos 243 DAs - 60 destes, por exemplo, já possuíam delimitação de local e nome, e o restante foram colocados genéricos (a definir).

Na Lei Orçamentária de cada ano, essas mudanças foram incluídas pela COPLAN (Coordenadoria de Planejamento – atualmente atrelada à Secretaria de Finanças) para tentar facilitar o monitoramento dos projetos. Porém, o processo de realização desses projetos é bastante mutável devido às diversas variáveis incluídas e a dotação orçamentária prevê as possibilidades de alteração, visto que a definição dos DAs não é vinculante do recurso. Ou seja, a implementação do Detalhamento da Ação é uma prática de gestão do Município de São Paulo em fase experimental e sem obrigação delimitada por lei, não limitando a utilização do recurso naquele exato projeto, como é o caso da Ação Orçamentária.

O site do Programa de Metas teve acompanhamento orçamentário da execução até um certo ponto. Até esse ponto, a Secretaria, ao fazer um empenho, tinha que selecionar o DA em que seria utilizado o empenho e essa informação seria alimentada para o acompanhamento do Programa de Metas. Esse processo não funcionou tão bem quanto era esperado, apesar de os instrumentos para a transparência orçamentária terem sido criados nesse nível, a gestão com a secretarias não foi muito fácil.

Na criação do DA, é criado um código condizente com algumas informações sobre região da cidade, meta, subprefeitura e ele possui um nome. Agora se durante o processo de planejamento, um projeto não é mais viável e a secretaria não avisou que aquele específico DA não deveria mais existir, a alteração do DA ou criação de um novo é complexo e no caso de já ter algum empenho realizado, torna-se ainda mais difícil. É um instrumento

extremamente interessante e que facilitaria o monitoramento, porém ao criar mais uma etapa burocrática na execução das secretarias enfrenta resistência à sua adesão. No fim a secretaria acabava empenhando tudo em um mesmo DA, pois ele não criava a vinculação e facilitava a execução para o técnico, precisava de um grande esforço da coordenadoria de planejamento para checar as informações colocadas para garantir sua precisão. Dessa maneira optou-se por retirar a execução orçamentária do monitoramento do Programa de Metas.

Existia também a dificuldade de o DA estar localizado dentro de uma dotação orçamentária específica, por exemplo construção de CEI, porém essa não é a única dotação orçamentária utilizada para garantir o funcionamento de um equipamento. Ou seja, teriam que ser agregados outros valores de outras dotações para averiguar o andamento e a organização do projeto.

A unidade de medida das secretarias não é a da unidade de projeto, e sim a de contrato. Não é por endereço, mas sim para um conjunto de ações que várias vezes são contratadas junto. O DA não é flexível suficiente para lidar com as diferentes maneiras que são utilizadas para a realização de projetos dentro da Prefeitura. Se por exemplo acontecer um contrato e empenho para a realização de 5 unidades em conjunto, o DA não consegue ser organizado para demonstrar isso, pois não é possível inserir mais de um por empenho, seriam necessários cinco empenhos separados.

Apesar de acreditar que é importante saber quanto de dinheiro está sendo gasto, a informação sobre apenas o que acontece seria interessante para os cidadãos. Em geral, a informação fica interna e restrita aos gestores que estão envolvidos no projeto em questão. Para isso, o entrevistado comentou sobre o CPOP (Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo), que possui uma Comissão de Monitoramento que faz esse acompanhamento com as secretarias a cada dois meses; em um mês são as secretarias de infraestrutura e no outro as secretarias sociais, onde há perguntas sobre os projetos. É uma comissão sobre orçamento dentro de um conselho de conselhos, então há problemas de representatividade

dessa instância para conhecimento dos projetos diversos de áreas diversas. Ou seja, se uma pessoa comum que não participa de nenhuma instância institucionalizada de planejamento quer saber alguma informação, teria que pedir para o seu conselheiro participativo local, que repassaria ao conselheiro participativo do CPOP que por sua vez passaria para os conselheiros que fazem parte da Comissão de Monitoramento.

Então atualmente as opções que o cidadão tem para descobrir o andamento de um projeto são: requisitar via seu conselheiro participativo, via Lei de Acesso à Informação (LAI) ou com conversas informais com técnicos responsáveis, secretários, etc.

O Orçamento Cidadão, iniciativa esboçada ao início da gestão, tinha como intenção criar um portal de execução orçamentária no estilo “Meu Município” que organiza o orçamento federal ou como o do Governo do Rio Grande de Sul que disponibiliza a abertura dos dados de maneira linear até os contratos disponíveis dentro de cada dotação orçamentária. Caso tivesse sido possível normatizar os preenchimentos de DA, o portal teria a capacidade de observar todas essas informações de maneira também linear.

A Secretaria de Finanças estava com a demanda de criação desse Portal, com diversos outros, no entanto ele ainda não foi desenvolvido por causa da demanda de acompanhamento do PPA, que ao contrário das outras peças orçamentárias não se restringe ao aspecto do orçamento, sendo físico-orçamentário, com metas físicas-espaciais a serem cumpridas. O acompanhamento do PPA atualmente é um processo bastante complexo que exige um grande esforço do corpo técnico, com pesquisas nas secretarias, e até uma redução de outras atividades. E essa demanda de automatização do PPA é recorrente, de facilitar o processo de acompanhamento e relatório dessas. Para isso é preciso inserir as informações do PPA no Cubo Orçamentário para poder inserir informações de andamento, e isso poderia virar o acompanhamento do Programa de Metas.

Em um futuro ideal, esse sistema poderia ser ainda mais complexo e completo, adicionando acompanhamento de licitações, contratos, tudo pelo SOF. Porém com a escala da cidade de São Paulo, é um esforço de mais de uma gestão, mesmo com as possibilidades econômicas e de recursos humanos dessa prefeitura.

A Controladoria Geral do Município também está desenvolvendo iniciativas que buscam uma maior transparência, reformulando o Portal da Transparência e a parte de execução orçamentária também. Ou seja, está ocorrendo em duas frentes, pela Secretaria de Finanças e pela Controladoria.

É importante ressaltar que o PlanejaSAMPA foi concebido como uma plataforma de transparência para a população e para tanto é feita uma generalização das etapas para possibilitar o acompanhamento de resultados pelo público. Na inexistência de uma ferramenta de gestão interna, a plataforma acaba sendo utilizada para gestão, porém tratam-se de propósitos distintos. Enquanto a plataforma demonstra níveis de informação cujos preenchimentos atualizados e correntes são interessantes para o acompanhamento público, para a gestão interna desses projetos, a generalização torna o nível de informação insuficiente para o monitoramento satisfatório e eficaz.

MAPEAMENTOS

FLUXOGRAMA DE ACOMPANHAMENTO

O Fluxograma de Acompanhamento, livremente baseado na teoria do Planejamento Estratégico Situacional, foi desenvolvido para possibilitar a visualização das etapas de desenvolvimento de um investimento público. As informações para esse desenvolvimento vieram de diversas fontes, desde aulas durante a Residência, aprimorado com bibliografia específica (ZMITROWICZ; BISCARO; MARINS, 2013), e com entrevistas com técnicos da Prefeitura e da Subprefeitura.

Ao longo dessas interações ficou cada vez mais claro o esvaziamento do papel da Subprefeitura nas decisões sobre o território e também sobre o ciclo de informações do que é desenvolvido em esta área que ela representa no Município.

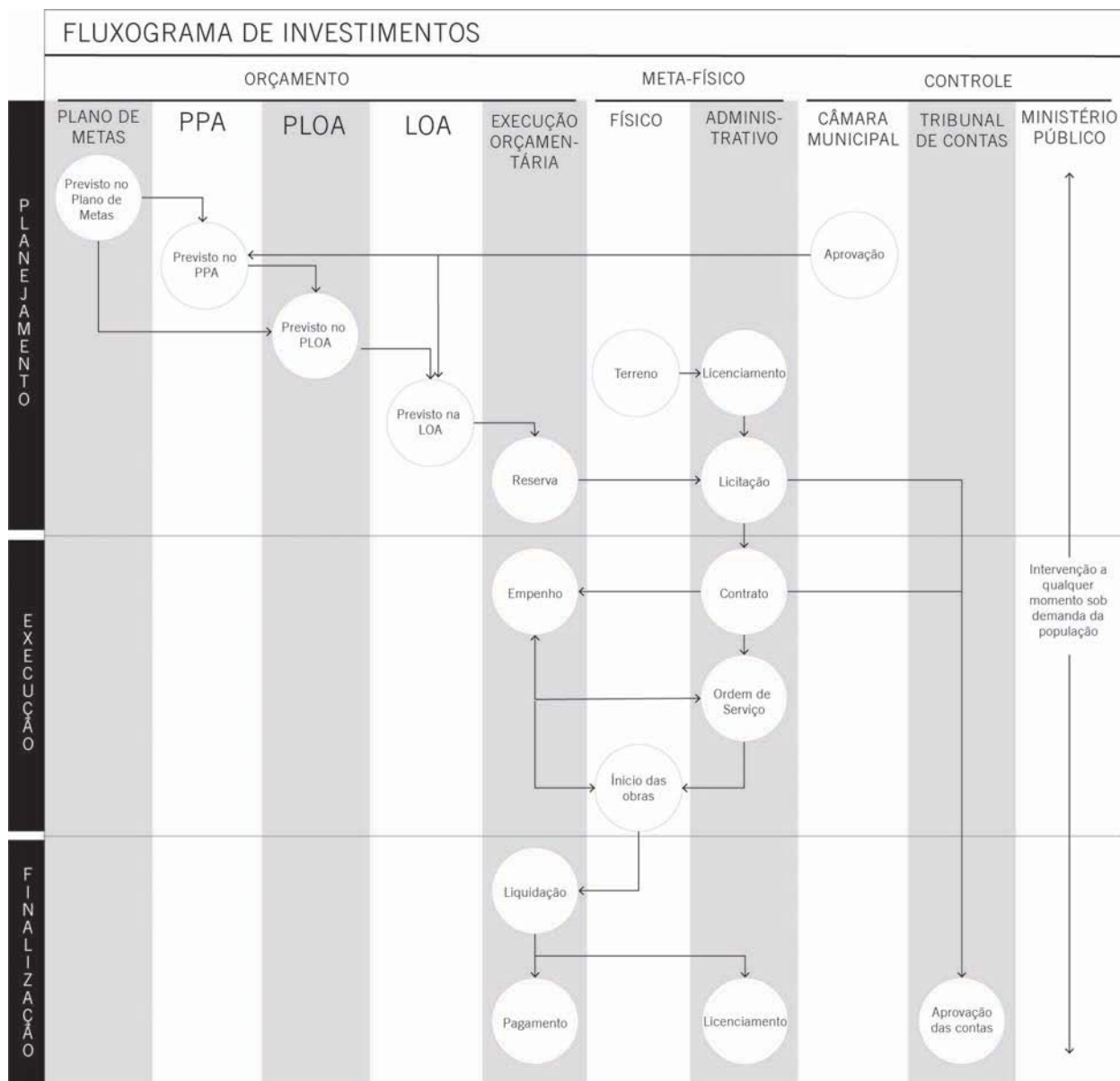
A proposição deste Fluxograma, então, evoluiu para um possibilidade maior: dotar as Subprefeituras de ferramentas de acompanhamento das ações das Secretarias Setoriais em uma área específica do território onde são eles, os técnicos da subprefeitura, que respondem à população e seus anseios.

ETAPAS DE ACOMPANHAMENTO

Programa de Metas - O Programa de Metas foi adicionado à Lei Orgânica do Município de São Paulo em 2008 como uma exigência a toda gestão que assume a Prefeitura. Todo novo prefeito tem obrigação de apresentar um programa que expresse suas prioridades, com ações estratégicas e metas a serem cumpridas pelos diversos setores do governo. Apesar de não limitar as ações do governo ao que está descrito em seu Programa de Metas, é um grande indicativo das intenções da gestão, uma vez que seu cumprimento é monitorado.

PPA - Plano Plurianual - O Plano Plurianual é o instrumento de médio prazo que estabelece os objetivos a serem seguidos por qualquer esfera do Poder Executivo para um período de quatro anos. Sua vigência é a partir do segundo ano de gestão até o final do primeiro ano da gestão seguinte, buscando uma possibilidade de continuidade de políticas. Funções orçamentárias só podem ser inseridas nas peças orçamentárias subordinadas caso estejam previstas no PPA.

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias - A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece os objetivos e prioridades para o exercício financeiro seguinte. Esta peça orçamentária detalha as diretrizes do PPA para o período de



Fluxograma 01: Mapeamento das etapas necessárias à realização de um projeto público. Fonte: Elaborada pela autora, 2016.

um ano, e permite a criação da Lei Orçamentária Anual, que lhe é subordinada. O LDO não entrou na análise do Fluxograma, pois ele não tem definições territoriais como a LOA e o PPA.

PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual - É o projeto, enviado pelo Executivo à Câmara Municipal, da Lei Orçamentária Anual. Ou seja, é a previsão de gastos desejada pelo Poder Executivo e suas Secretarias.

LOA - Lei Orçamentária Anual - É a lei que disciplina todas as ações do Executivo em referência ao orçamento. Nenhuma despesa pode ser realizada se não estiver prevista na Lei Orçamentária Anual. É aprovada pelo Legislativo, Câmara Municipal, com suas modificações à PLOA.

Execução Orçamentária - É a realização das atividades previstas em todas as peças orçamentárias anteriores, para a realização de projetos e atividades planejados. Dentro dessa etapa que são feitas as seguintes ações:

Reserva orçamentária - Consiste em assegurar saldo orçamentário disponível para um processo específico. Apesar de não ser um procedimento requerido por lei, é requerido pelo Tribunal de Contas do Município, e logo adotado por todas secretarias. Existe a possibilidade de fazer uma Reserva com Transferência, em que a Secretaria que possui a dotação orçamentária para a realização do projeto, repassa a utilização dessa dotação para uma Secretaria que irá fazer as etapas seguintes para a sua execução.

Empenho - O empenho é o ato que cria a obrigação de pagamento pendente do Estado para um compromisso assumido com outra entidade.

Liquidação - Verificação da realização dos termos do Contrato com o credor e pagamento.

Terreno - Definição, aquisição e desimpedimento de terrenos para alocação das obras públicas. Em São Paulo, principalmente, a garantia de um terreno é uma das partes mais difíceis de realizar, tanto pelo preço da terra em

áreas centrais quanto por problemas de posse em áreas mais periféricas.

Licenciamento - É o processo de análise a aprovação de construções e reformas, em diferentes órgãos, que qualquer obra pública deve passar. Para que isso seja cumprido, os documentos de viabilidade e projeto devem ser encaminhados aos órgãos competentes para aprovação. Esta etapa ocorre em diversos momentos durante a realização do projeto.

Licitação - A Licitação é o procedimento para contratação de serviços e produtos por qualquer ente da Administração Pública, segundo as leis 8.666/93 e 10.050/02. Em geral, contratações para obras públicas são feitas nas modalidades de Concorrência ou Tomada de Preços, devido a seus altos valores.

Contrato - A etapa do Contrato é onde é criado o vínculo jurídico entre a Prefeitura e a empresa vencedora do processo licitatório. Para que isso aconteça, o valor do contrato já deve estar empenhado dentro da Execução Orçamentária do Município, garantindo o pagamento necessário.

Obras - A etapa de Obras é onde a contratada produz as construções delimitadas em contrato, de acordo com o Termo de Referência desenvolvido pelo Poder Público.

Aprovação de Contas - O Tribunal de Contas do Município de São Paulo é responsável pela aprovação da execução orçamentária ao fim do exercício vigente, para garantir o uso sem desvios das dotações orçamentárias. O órgão também observa e pode interferir nos processos de Licitação e Contrato, para garantir a lisura e bom andamento destes.

Ministério Público - A qualquer momento, sob denúncia da população, o Ministério Público pode entrar com uma ação que barre algum processo da Prefeitura. Claramente, isso pode ocorrer com algum investimento e deve ser considerado no monitoramento das atividades.

Etapa do Planejamento	Atores envolvidos	Informação pública	Informação subprefeitura	Informação Operação do orçamento
PROGRAMA DE METAS	Gabinete, Secretarias, Subprefeituras, População			
PLOA	Gabinete Secretarias			
LDA				
RESERVA	Secretarias			
EMPENHO	Secretarias			
LIQUIDAÇÃO	Secretarias			
TERRENO	Secretarias			
LICENCIAMENTO	Secretarias			
LICITAÇÃO	Secretarias			
CONTRATO	Secretarias			
OBRAS	Secretarias			

Tabela Q2: Atores e acesso à informação nas etapas de realização.

Fonte: Elaborada pela autora com informações colhidas em entrevistas.

ATORES E ACESSO À INFORMAÇÕES

A partir de todas as entrevistas e de pesquisas independentes pelos arquivos da Prefeitura sobre as informações necessárias para monitorar os investimentos, foi possível demarcar o acesso de cada escala à informação

além dos atores envolvidos em cada etapa. Na tabela a seguir, além da delimitação desses atores é criada uma gradação de acesso à informação, quanto mais claro mais acessível e quanto mais escuro mais difícil de obter a informação. A partir de todas as entrevistas e de pesquisas independentes pelos arquivos da Prefeitura

sobre as informações necessárias para monitorar os investimentos, foi possível demarcar o acesso de cada escala à informação além dos atores envolvidos em cada etapa.

Na tabela anterior, além da delimitação desses atores é criada uma gradação de acesso à informação, quanto mais claro mais acessível e quanto mais escuro mais difícil de obter a informação.

Como o processo de descoberta das informações e onde elas estão localizadas não foi linear, e com a falta de agregação dessas informações de maneira fundamentada, é interessante discutir em detalhe onde é possível encontrá-las, ou não, e porquê.

Programa de Metas - O Programa de Metas possui acesso público, via um endereço na internet onde é possível pesquisar e filtrar metas e projetos de acordo com Subprefeituras e/ou Temas. Para observar quais projetos estão previstos para cada Subprefeitura e se eles já foram realizados ou não é relativamente fácil, porém como foi discutido no capítulo anterior, o acompanhamento via Programa de Metas tem lapsos para um acompanhamento real do progresso administrativo desses projetos.

PPA - Plano Plurianual - O PPA, por ser uma lei aprovada, é pública e acessível a todos. Em seus anexos é possível encontrar uma delimitação territorial para cada um dos programas propostos, através do Detalhamento da Ação (DA).

PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual - Desde 2014, além do acesso Público ao Projeto de Lei, existe também a disponibilidade de uma base de dados (em formato excel) que possui o Detalhamento da Ação (DA). Além disso, também existe uma separação por Subprefeitura, possibilitando a criação de filtros para investigação dos projetos previstos pela Projeto de Lei para a Subprefeitura durante o exercício orçamentário.

LOA - Lei Orçamentária Anual - Infelizmente, depois da aprovação da Lei Orçamentária Anual, a divulgação volta a ser realizada sem a inserção do campo de Detalha-

mento da Ação (DA), ou seja, a menor escala é a de Projeto /Ação Orçamentária (PA) onde são aglutinadas todas as ações similares.

Apesar de termos informações que, em geral, são feitas poucas alterações a esses aspectos no processo de discussão com o Legislativo, é difícil afirmar que nada foi alterado sem a descrição do DA.

Execução Orçamentária - A Execução Orçamentária é disponibilizada diariamente pela Prefeitura, via Secretaria de Finanças, porém assim como a LOA não possui o desmembramento em ações detalhadas, impossibilitando a visualização se determinada reserva, empenho, atualizações e liquidações se referem à um projeto específico.

O único acesso diferente nesse caso é do operador do orçamento, que possui uma base de dados do empenho, ou a própria Secretaria responsável pelo Projeto que tem o acesso à toda informação. E essa informação pode ser adquirida dessas fontes através de Lei de Acesso à Informação.

Terreno - A localização exata dos projetos e do processo de desapropriação ou aquisição do terreno não tem uma divulgação pública, com exceção da informação presente no PlanejaSAMPA. Ou seja, se o terreno não está garantido, geralmente ele não aparece na definição da plataforma, e sem o preenchimento do andamento qualitativo não é possível saber o que está acontecendo com um projeto específico.

Na definição do terreno, ocasionalmente, a Subprefeitura pode ser consultada, ou seja, pode ter mais informação sobre a garantia ou não da área para o projeto. Porém não é uma informação sistematicamente compartilhada com o ente local.

Licenciamento

O acesso a informações sobre andamento de projetos em setores de aprovação é geralmente restrito a quem os protocols. Como no caso dos investimentos setoriais

o protocolo é feito pelas secretarias responsáveis, o acompanhamento desses processos é restrito à estas.

Licitação - Todas as licitações abertas, em andamento ou encerradas estão disponíveis para consulta em um portal da Prefeitura. É possível filtrar por órgão responsável, por área (obras, recursos humanos, materiais, imóveis, etc), por subárea (educação, saúde, agricultura, transporte, penitenciárias, etc.) status, data, entre outros. Mas não é possível procurar termos específicos nos títulos, e muitas vezes esses títulos são genéricos, exigindo a análise de diversos editais até encontrar o específico que tem o projeto buscado.

Contrato - A maioria das Secretarias disponibiliza os contratos firmados após licitação. A Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras, por exemplo, faz ainda mais e disponibiliza extratos de todos os contratos, firmados, aditados e finalizados em base de dados formato excel. Considerando a grande utilização de SIURB para a realização de obras das diversas secretarias, é bem interessante facilitar o acesso à essas informações.

Obras - Além da visualização in loco de obras, algumas secretarias realizam boletins de obras com fotos para realizar a divulgação de informação sobre seu andamento em suas páginas específicas.

Tribunal de Contas - O Tribunal de Contas do Município tem um portal de acesso a todos os processos e inspeções realizadas, com acesso a decisões e votações. É possível filtrar por Grupos de Processo, Tipos de Processo. Ano, Relatores, Interessados, Órgão e até buscas livres por termos. Através dessa ferramenta é possível entender algumas incongruências de processos licitatórios e contratuais.

Ministério Público - Existem algumas informações sobre ações impetradas pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em níveis municipais diversos, no entanto não é possível filtrar ou encontrar quais estão disponíveis sobre o Município de São Paulo, por exemplo.

RESULTADOS

FLUXOGRAMAS-SÍNTESE DE INFORMAÇÃO:

Depois do mapeamento dos atores envolvidos em cada etapa e da possibilidade de acesso a informação em cada um dos setores, foram criados dois fluxogramas-síntese.

A organização de todos esses dados em 2 gráficos, um referente à informação pública e disponível para as subprefeituras, e um referente a informação da secretaria responsável, torna mais clara a visualização das possibilidades atuais de informação, e de sua ausência.

FLUXOGRAMA-SÍNTESE: INFORMAÇÃO NA SUBPREFEITURA

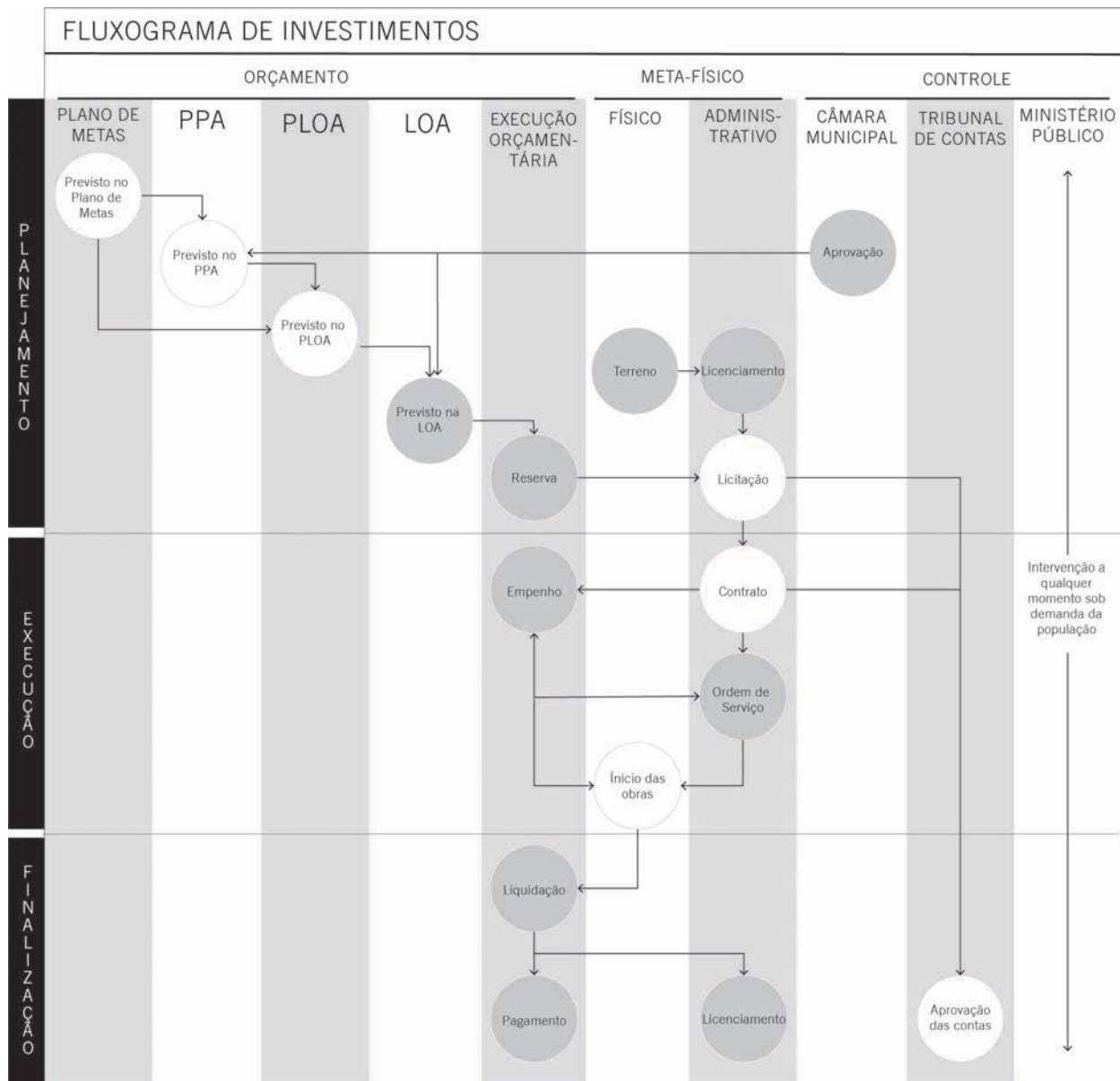
Existe uma grande área cinzenta de falta de acesso à informação sobre a execução orçamentária, inclusive dentro da própria estrutura administrativa.

A possibilidade de acompanhar quais iniciativas estão realmente acontecendo fica restrito a 3 possibilidades:

- Se o projeto foi previsto nas peças orçamentárias.
- Se existe um processo licitatório e contratos para o mesmo.
- A visualização física da obra.

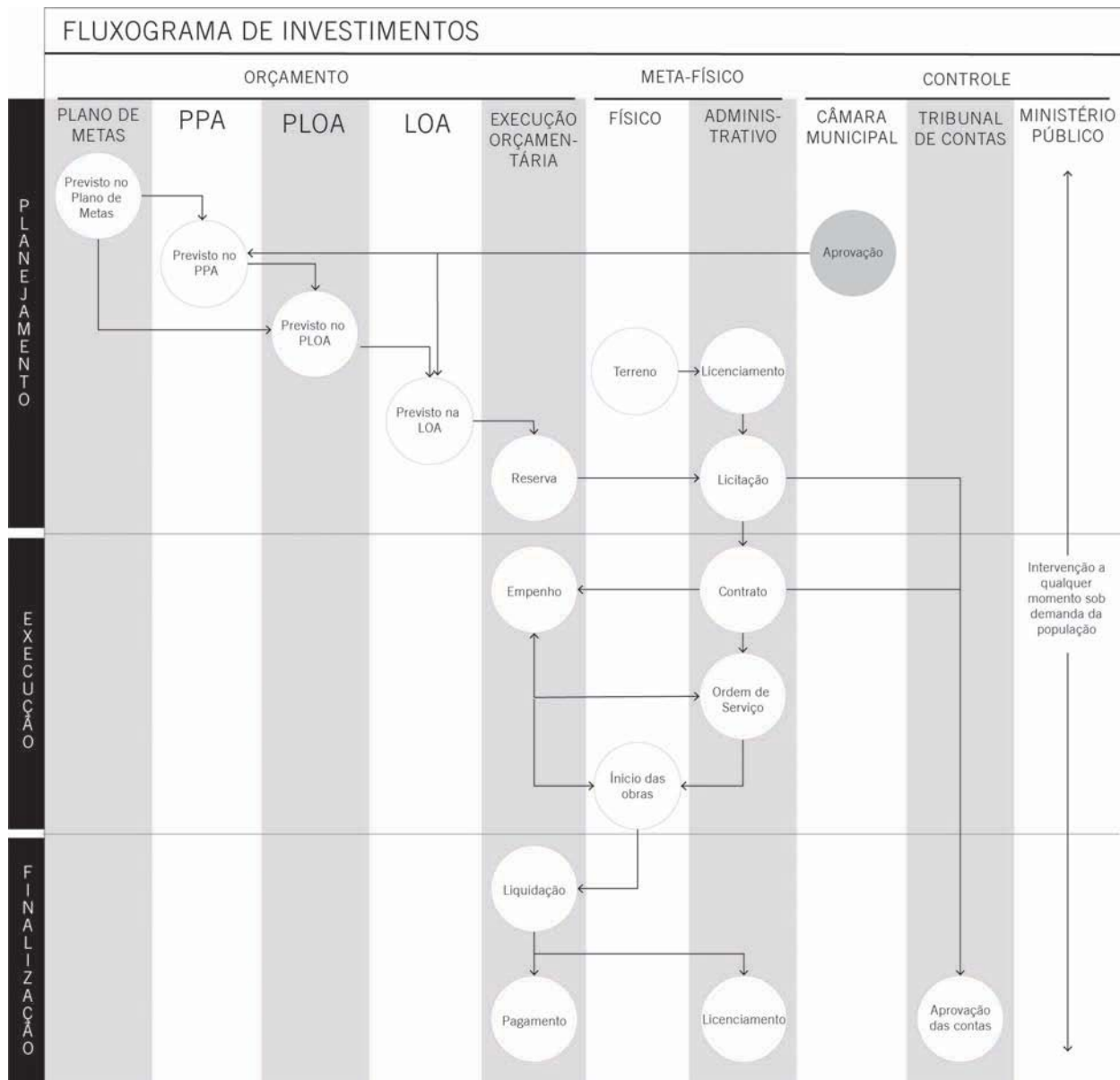
Toda a visualização do dinheiro, se está realmente entrando na realização daquela específica obra não é acessível nem para os técnicos que não sejam da secretaria responsável.

Ao longo da análise das metas a seguir, é possível ver claramente a grande diferença que isso faz ao determinar as causas de dificuldade de um projeto e fornecer um monitoramento satisfatório da realização das metas. Quando as dificuldades de realização do projeto estão em etapas em que é possível o acesso à informação, existe a possibilidade de compreender exatamente o que está acontecendo, e prever ações que possam resolver as dificuldades. No entanto, quando o projeto está “parado” em uma das etapas sem acesso à infor-



Fluxograma 02: Acesso à informações pelo público e pela Subprefeitura. Fonte: Elaborada pela autora, 2016.





Fluxograma 03: Acesso às informações pelo técnico da Secretaria Responsável. Fonte: Elaborada pela autora, 2016.



mação, o monitoramento desse projeto fica insuficiente e restrito aos técnicos diretamente envolvidos.

FLUXOGRAMA-SÍNTESE: SECRETARIA RESPONSÁVEL

O segundo fluxograma demonstra o acesso a informação dentro do órgão responsável pela realização do projeto.

A Secretaria Responsável tem acesso, obviamente, à todas as etapas da realização dos projetos que estão sob sua tutela.

É a dentro deste órgão que acontece o planejamento, a inserção de metas e, várias vezes, a execução orçamentária dos projetos. No entanto, a ausência de compartilhamento dessa informação de maneira intersetorial e nas diferentes escalas de governo reduz a sua difusão.

Tema	Meta Projeto	Andamento PlanejaSAMPA	Fases em Andamento PlanejaSAMPA
CIDADE ADEMAR	Educação		
	16 CEU Cidade Ademar	12,5%	Terreno, Projeto Básico e Garantia de Financiamento
	CEI setor 2203 - CIDADE ADEMAR	27,5%	Licenciamento
	CEI setor 2204 - CIDADE ADEMAR	27,5%	Licenciamento
	CEI setor 2205 - CIDADE ADEMAR	27,5%	Licenciamento
	CEI Setor 5802 - Distrito Pedreira - SIMEC 027	27,5%	Licenciamento
	CEMEI Setor 5805 - Distrito Pedreira - SIMEC 022	27,5%	Licenciamento
	EMEI setor 2203 (Rua São João da Boa Vista X Rua Edith Mason X Rua Maria de Rocha) - CIDADE ADEMAR	27,5%	Licenciamento
	EMEI setor 2206 (Rua Padre Antônio de Gouveia) - CIDADE ADEMAR	27,5%	Licenciamento
	17 EMEI setor 2205 (Rua Marta Brunet X Rua Lorenzo Marilins) - CIDADE ADEMAR	27,5%	Licenciamento
	EMEI setor 2205 II (Rua Angelo Cristiano X Rua Estrela Solitária) - CIDADE ADEMAR	27,5%	Licenciamento
	18 CEI setor 5803 (Rua dos Abiquaras) - PEDREIRA (EMEI transformada em CEI)	0,0%	

Tabela 03: Metas selecionadas e andamento identificado pelas secretarias. Fonte: Elaborado pela autora com informações de livre acesso da plataforma PlanejaSAMPA 2016.

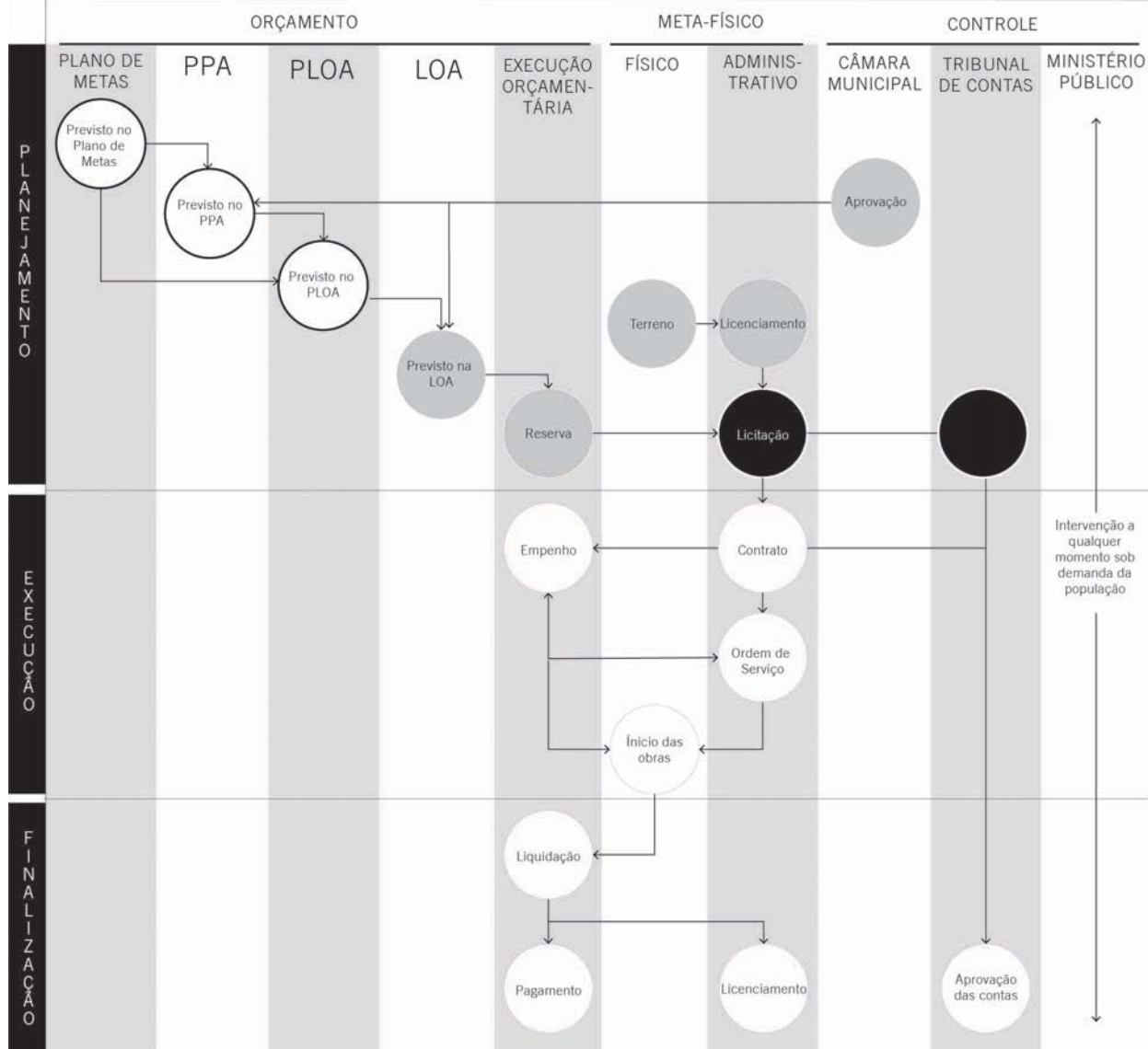
FLUXOGRAMAS DAS METAS SELECIONADAS

A seleção das metas foi feita de acordo com três critérios:

- Investimentos apontados como prioridade pela população nas Oficinas dos Planos Regionais: CEU Cidade Ademar, Creches (CEIs) e Moradia
- Metas de uma só Secretaria
- Análise do andamento nessas metas no PlanejaSAMPA, selecionando as com características mais peculiares, para tentar compreender as razões dessas peculiaridades.

FLUXOGRAMA DE INVESTIMENTOS

CEU - CIDADE ADEMAR 2016



Fluxograma 04: Andamento das etapas para o Projeto CEU Cidade Ademar. Fonte: Elaborada pela autora, 2016.

LEGENDA

- ETAPA REALIZADA
- ETAPA EM ANDAMENTO
- ETAPA NÃO-REALIZADA
- ETAPA SEM INFORMAÇÕES

CEU CIDADE ADEMAR

Previsto no Plano de Metas e no Plano Plurianual como um dos CEUs a definir.

Não esteve previsto em nenhum Projeto de Lei Orçamentária Anual como CEU Cidade Ademar especificamente.

Foi possível encontrar o processo de Licitação para pré-qualificação de empresas aberto desde 2014 (Edital de Pré-Qualificação n. 006/2014/SIURB), juntamente com outros 19 CEUs. Ao analisar todas as etapas conectadas à Licitação foi possível encontrar um processo do Tribunal de Contas datado de 2014 (Processo TC: TC nº 72-000.040.15-66) que foi julgado em 24/08/2016.

A partir da análise das informações encontradas é possível inferir que algumas das razões pelo grande atraso desse projeto são:

O atraso no processo de pré-qualificação das empresas para construção de 20 CEUs. Sendo que este atraso está diretamente ligado com o processo impetrado junto ao Tribunal de Contas do Município, e a demora para sua resolução.

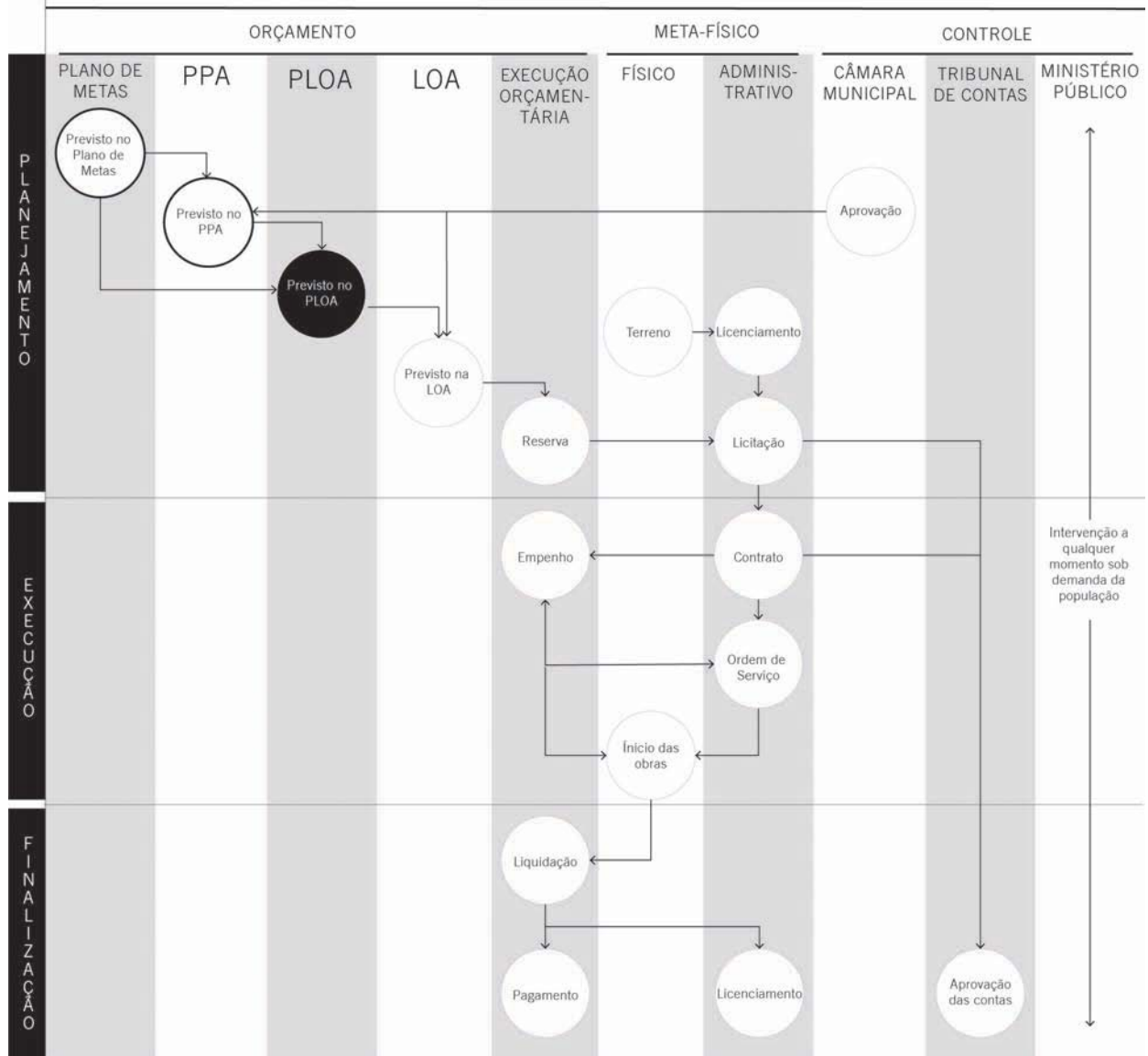
O caso do CEU Cidade Ademar é exemplar sobre como o monitoramento destes investimentos é extremamente necessário para a população. É uma demanda antiga da população a criação de um espaço para lazer, esporte, educação e cultura no distrito de Cidade Ademar, uma área densa, com grande população jovem e inexistentes áreas públicas.

Ao longo do processo de desenvolvimento dos Planos Regionais a demanda foi reafirmada inúmeras vezes, em reuniões e encontros com a população e conselheiros. No entanto, não tínhamos respostas para as causas da sua não-realização, haviam informações via SMDU que estava em processo de negociação, mas sem garantias de execução, tornando difícil dar respostas para a população.

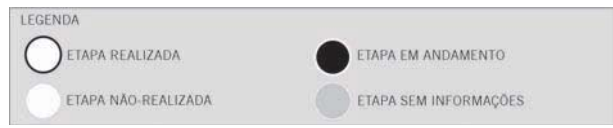
Somente com o exercício destes fluxogramas é que foi possível encontrar outras questões envolvidas no seu atraso e perceber outros atores envolvidos nestes. A possibilidade do acesso à essa informação pelo planejamento local, com acompanhamento e compatibilização horizontal entre os diferentes setores, facilitaria o processo de planejamento em ambas escalas.

FLUXOGRAMA DE INVESTIMENTOS

CEI 2203 - CIDADE ADEMAR 2016



Fluxograma 05: Andamento das etapas para o Projeto CEI 2203.
 Fonte: Elaborada pela autora, 2016.

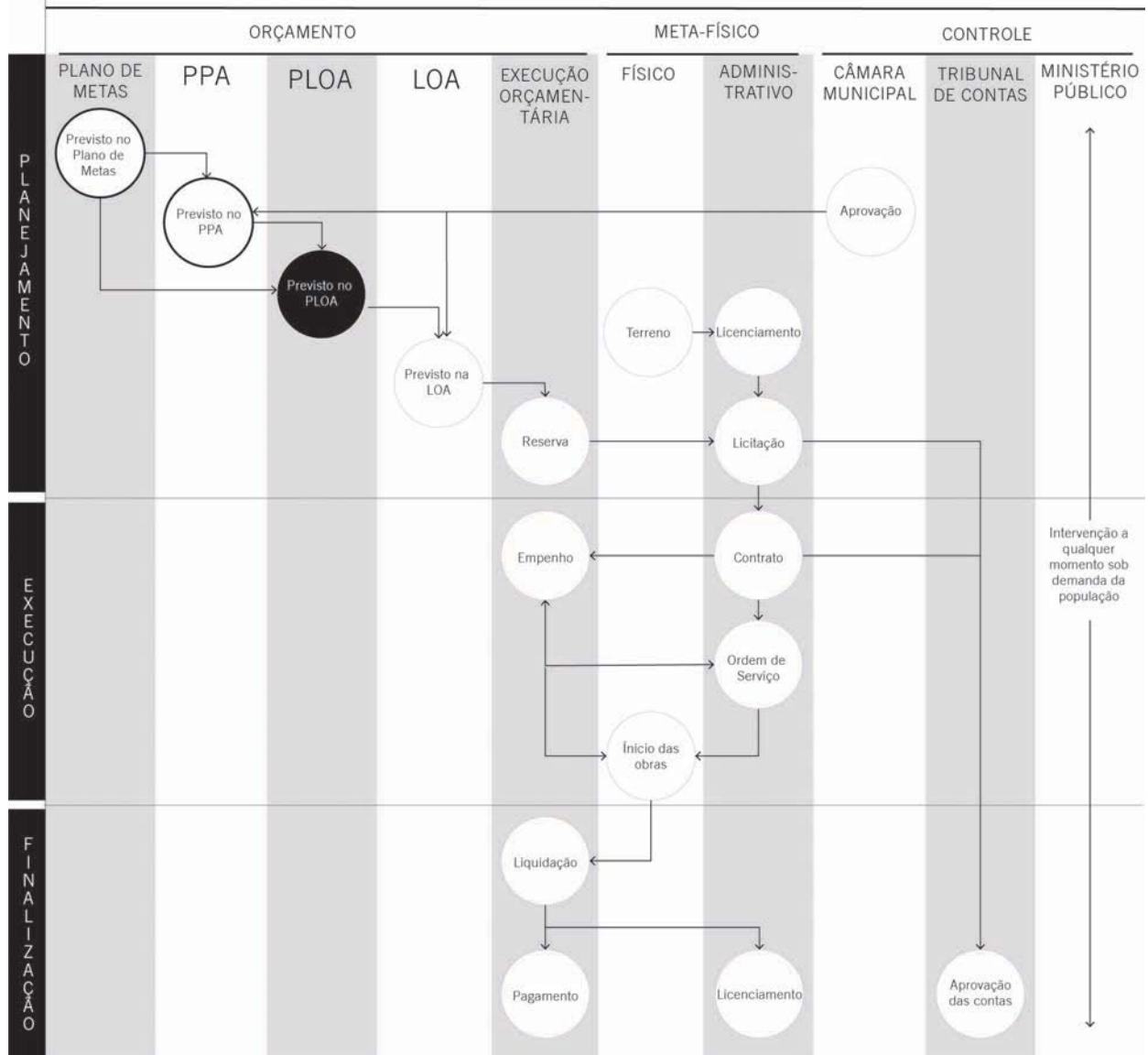


CEI SETOR 2203

A CEI Setor 2203 não foi encontrada nos Projetos de Lei Orçamentária Anual no período de 2014-2017, o que leva a crer que esses são os motivos para a sua não-realização.

FLUXOGRAMA DE INVESTIMENTOS

CEI 2204 - CIDADE ADEMAR 2016



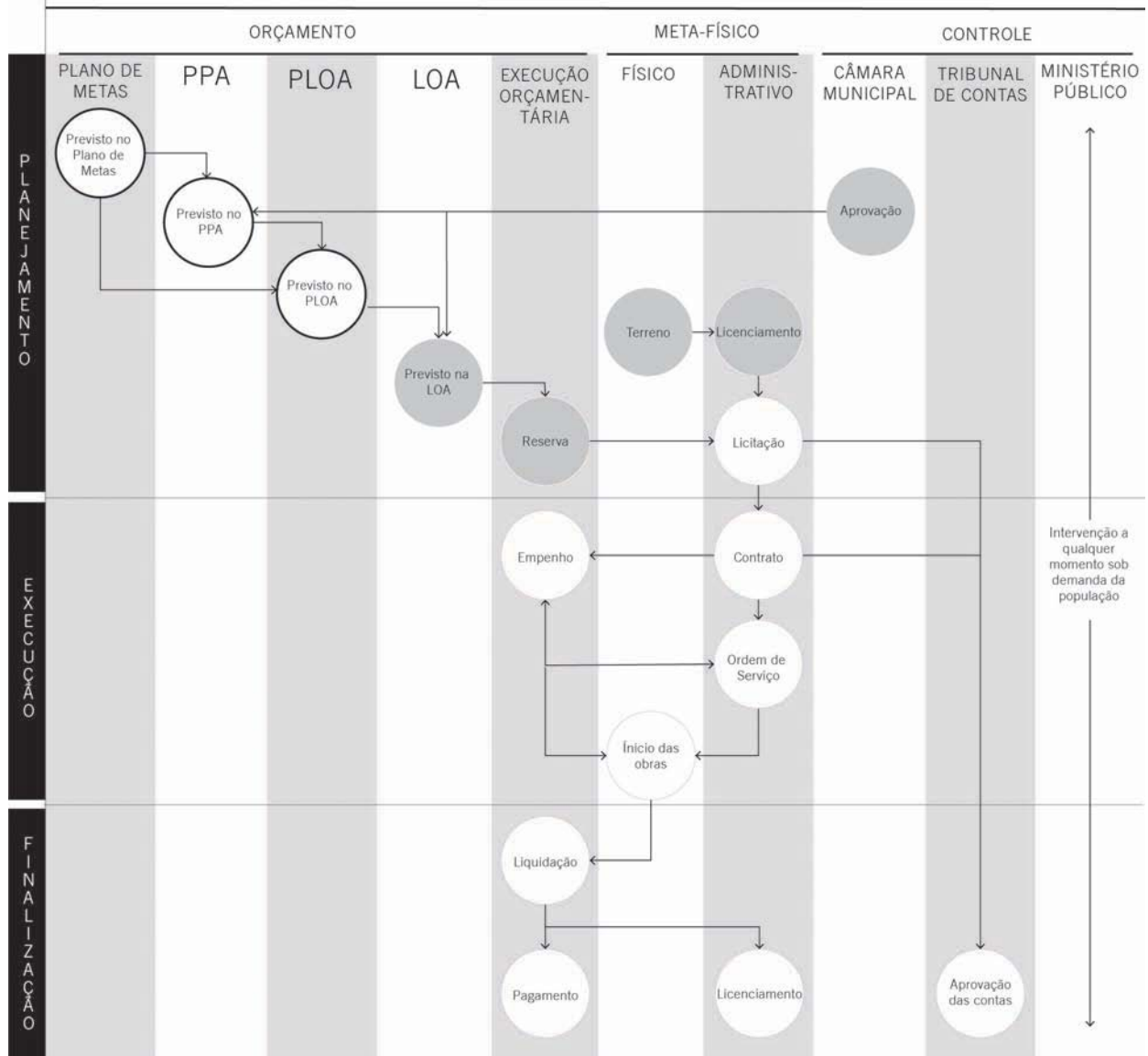
Fluxograma 06: Andamento das etapas para o Projeto CEI 2204.
Fonte: Elaborada pela autora, 2016.

CEI SETOR 2204

A CEI Setor 2204 não foi encontrada nos Projetos de Lei Orçamentária Anual no período de 2014-2017, o que leva a crer que esses são os motivos para a sua não-realização.

FLUXOGRAMA DE INVESTIMENTOS

CEI 2205 - CIDADE ADEMAR 2016



Fluxograma 07 Andamento das etapas para o Projeto CEI 2205. Fonte: Elaborada pela autora, 2016.



CEI SETOR 2205

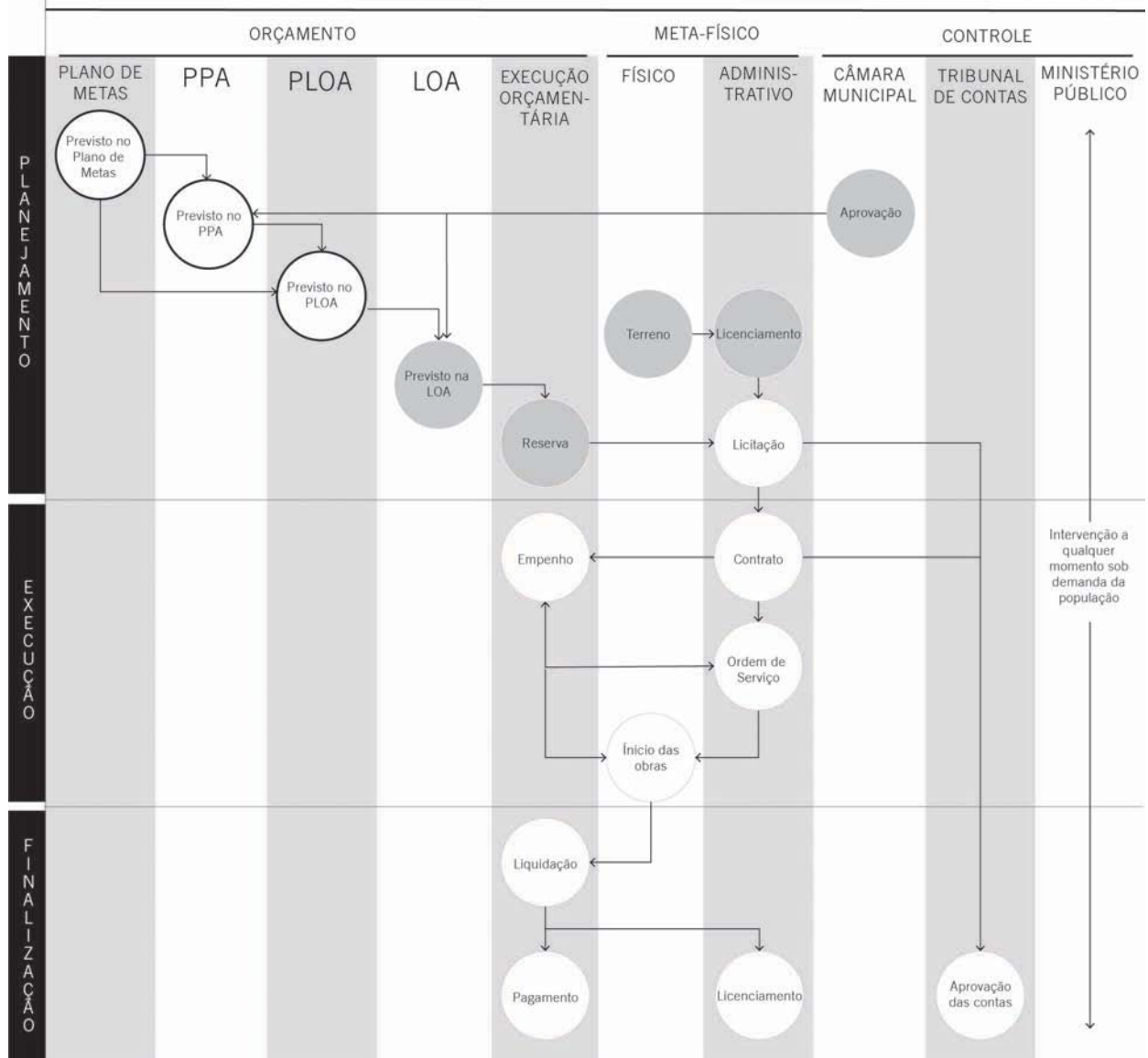
A CEI Setor 2205 foi prevista no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2015.

No entanto como não está listada em nenhuma licitação (em aberto, em andamento ou encerrada) encontra-se na zona de informações restritas à secretaria, impossibilitando definir os motivos da sua não-realização até o

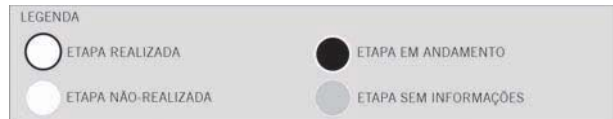
presente momento.

FLUXOGRAMA DE INVESTIMENTOS

CEI 5803 - CIDADE ADEMAR 2016



Fluxograma 09: Andamento das etapas para o Projeto CEI 5803.
 Fonte: Elaborada pela autora, 2016.



CEI SETOR 5803

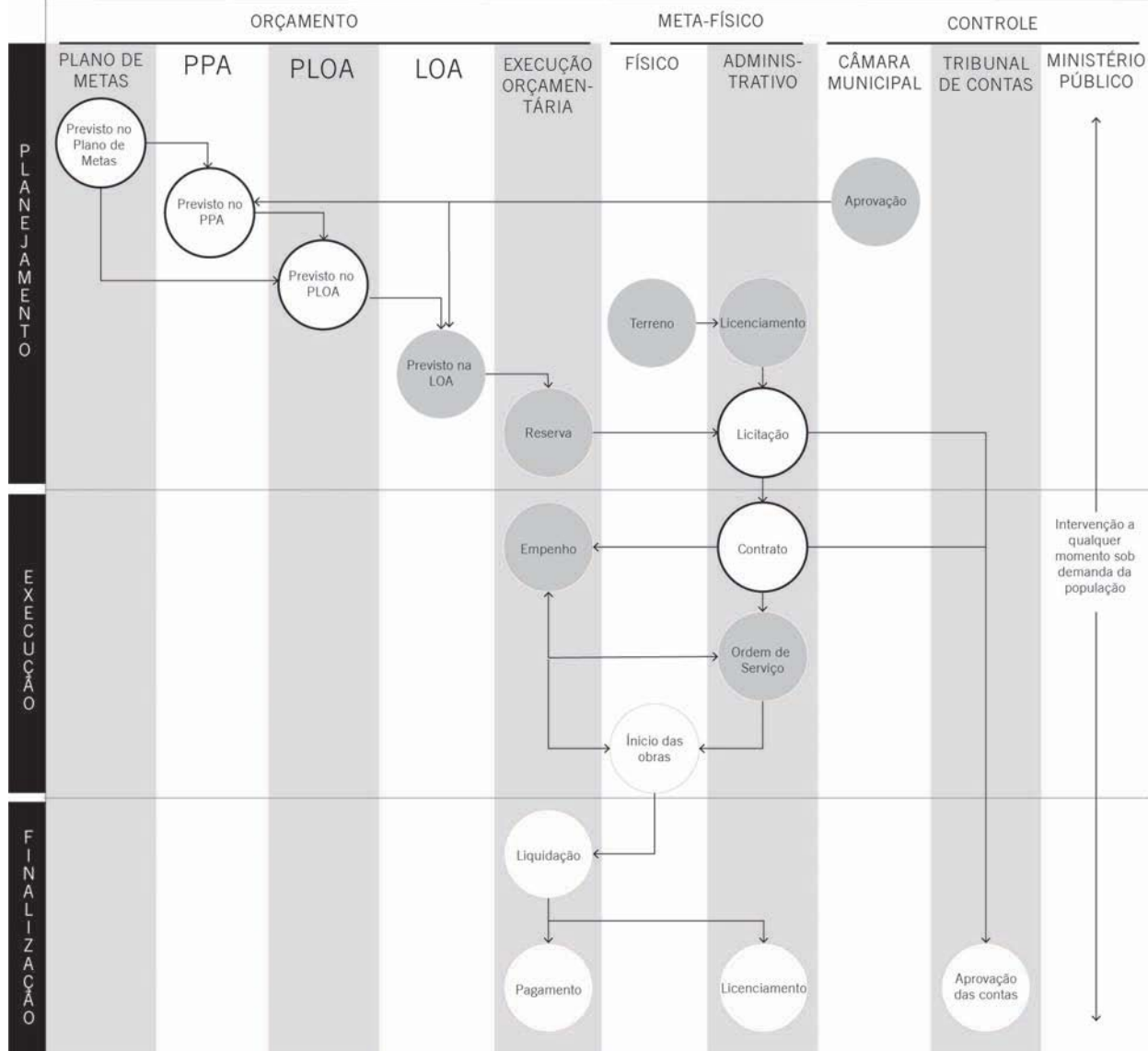
A CEI Setor 5803 foi prevista no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2015.

No entanto como não está listada em nenhuma licitação (em aberto, em andamento ou encerrada) encontra-se na zona de informações restritas à secretaria, impossibilitando definir os motivos da sua não-realização até o

presente momento.

FLUXOGRAMA DE INVESTIMENTOS

CEI 5802 - CIDADE ADEMAR 2016



Fluxograma 08: Andamento das etapas para o Projeto CEI 5802.
 Fonte: Elaborada pela autora, 2016.

LEGENDA

- ETAPA REALIZADA
- ETAPA EM ANDAMENTO
- ◐ ETAPA NÃO-REALIZADA
- ◑ ETAPA SEM INFORMAÇÕES

CEI SETOR 5802

Previsto no Plano de Metas. Previsto em Projeto de Lei Orçamentária Anual em 2014, 2015 e 2016. Foi realizada licitação para a construção de 4 lotes de CEIs por todo o município (EDITAL DE LICITAÇÃO RDC PRESENCIAL Nº 001/14/SIURB) sob o título de “execução de serviços e obras para construção de CENTROS DE EDUCAÇÃO INFANTIL - CEI E ESCOLAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO” com o processo de nº 2014-0.159.774-9.

Os contratos foram firmados em 2014 com as seguintes empresas:

148/SIURB/2014 – CONSTRUTORA CRONACON LTDA.

149/SIURB/2014 – PILÃO ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA.

150/SIURB/2014 - LEMAM CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO LTDA.

151/SIURB/2014 – LOPES KALIL ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA.

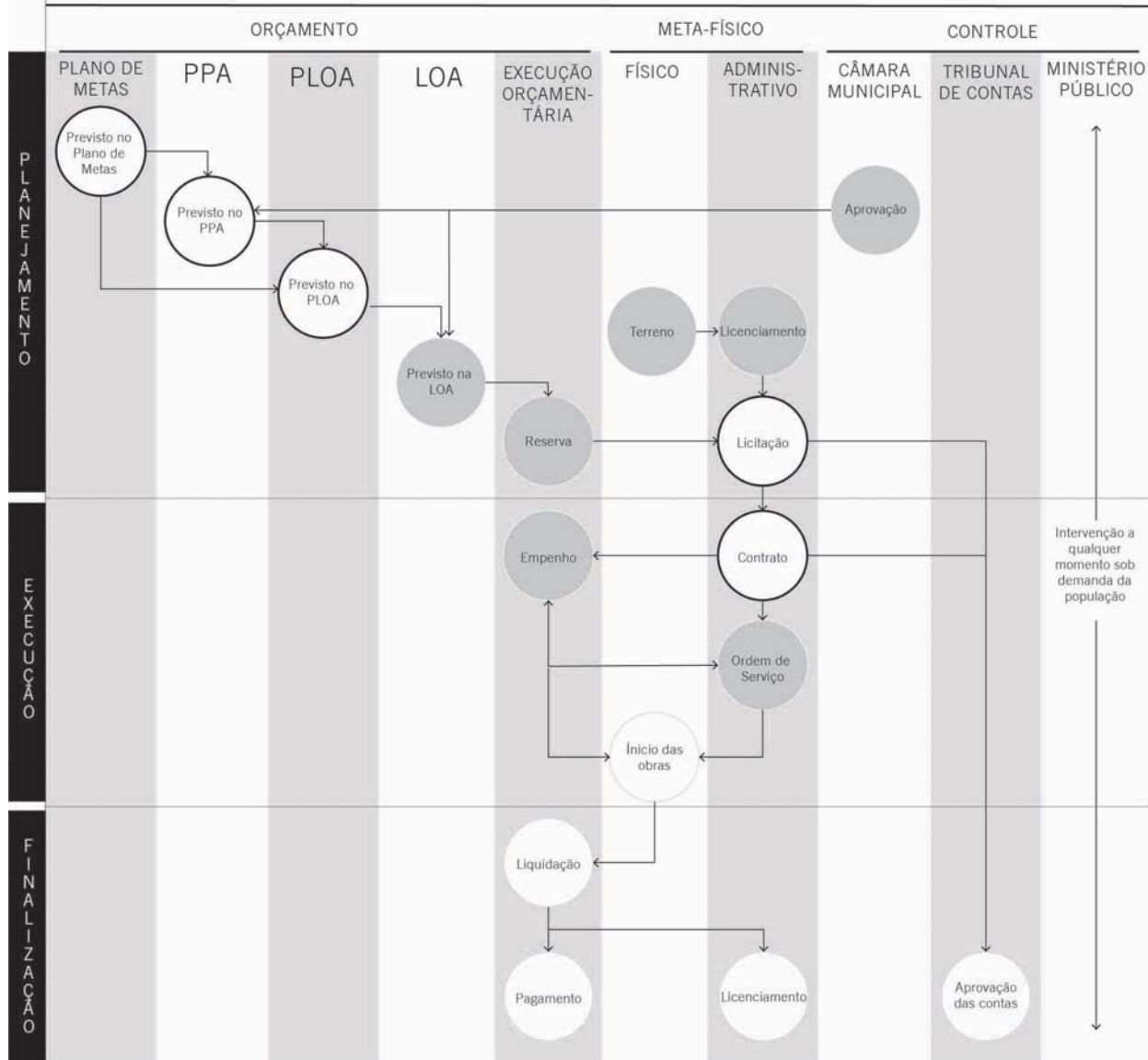
Os contratos foram todos aditados, provavelmente para aumento de tempo, em 2015 e 2016.

Porém não é possível ter mais informações sobre as próximas etapas (Empenho e Ordem de Serviço) e porque elas não foram realizadas.

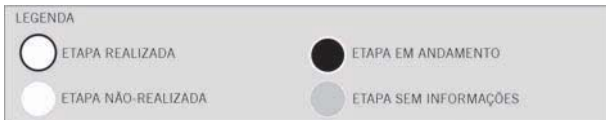
Em conversa com o operador do orçamento foi possível verificar que não foram realizados empenhos em nenhum dos projetos. No entanto, o acesso à essa informação não é público.

FLUXOGRAMA DE INVESTIMENTOS

CEMEI 5805 - CIDADE ADEMAR 2016



Fluxograma 10: Andamento das etapas para o Projeto CEMEI 5805.
 Fonte: Elaborada pela autora, 2016.



CEMEI SETOR 5805

Previsto no Plano de Metas e no Plano Plurianual

Previsto em Projeto de Lei Orçamentária Anual em 2014, 2015 e 2016.

Foi realizada licitação para a construção de 4 lotes de CEIs por todo o município (CONCORRÊNCIA Nº 004/14/SIURB) sob o título de “Execução de serviços e obras para construção da CEI SETOR 1701, situada na rua Eusébio de Matos – SP/CL e da CEI SETOR 5805 ANEXO AO CEU PEDREIRA/ALVARENGA, situada na Estrada do Alvarenga, 3572 – SP/AD.” com o processo de nº 2014-0.021.372-6.

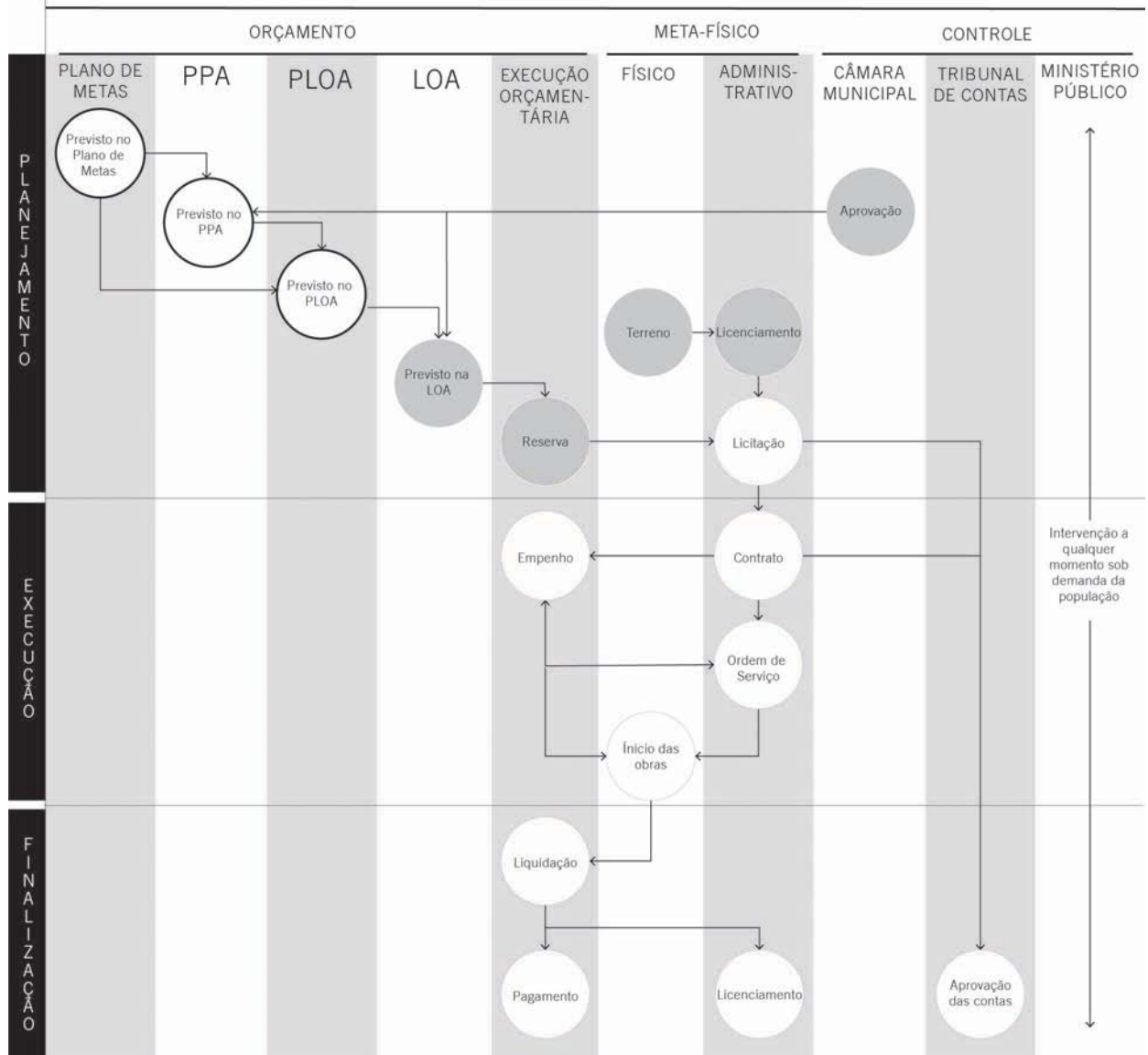
O contrato foi firmado em 2014 com a FLASA ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA sob o número de 122/SIURB/2014. Este foi aditado 5 vezes – 27/09/2014, 13/08/2015, 09/07/2016, 05/03/2016 e 23/08/2016 – segundo o extrato de contratos da SIURB.

Porém não é possível ter mais informações sobre as próximas etapas (Empenho e Ordem de Serviço) e porque elas não foram realizadas.

Em conversa com o operador do orçamento foi possível verificar que não foram realizados empenhos em nenhum dos projetos. No entanto, o acesso à essa informação não é público.

FLUXOGRAMA DE INVESTIMENTOS

EMEI 2203 - CIDADE ADEMAR 2016



Fluxograma 11: Andamento das etapas para o Projeto EMEI 2203.
 Fonte: Elaborada pela autora, 2016.

EMEI SETOR 2203

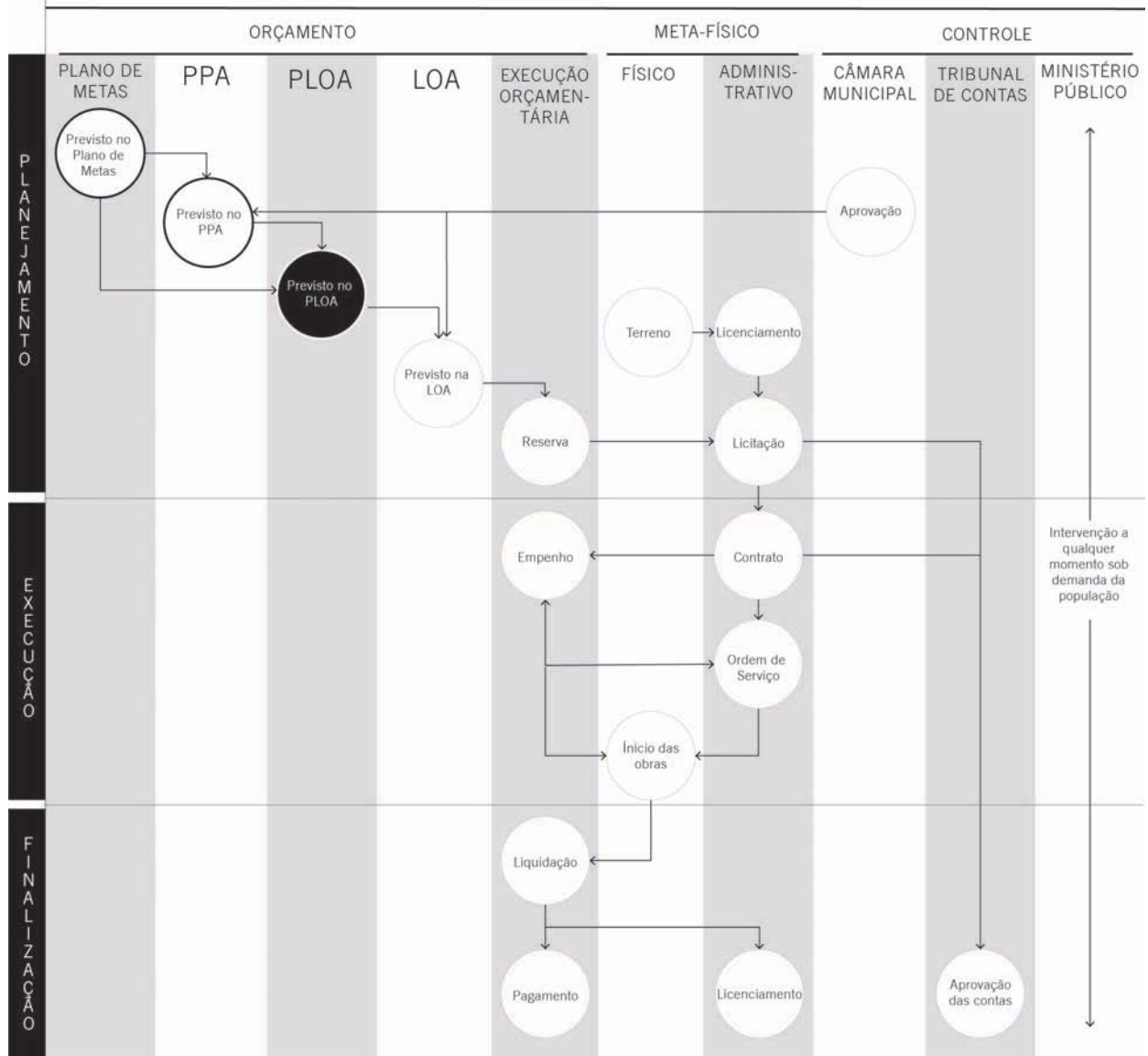
A EMEI Setor 2203 foi prevista no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2015.

No entanto como não está listada em nenhuma licitação (em aberto, em andamento ou encerrada) encontra-se na zona de informações restritas à secretaria, impossibilitando definir os motivos da sua não-realização até o

presente momento.

FLUXOGRAMA DE INVESTIMENTOS

EMEI 2205 - CIDADE ADEMAR 2016



Fluxograma 12: Andamento das etapas para o Projeto EMEI 2205.
 Fonte: Elaborada pela autora, 2016.

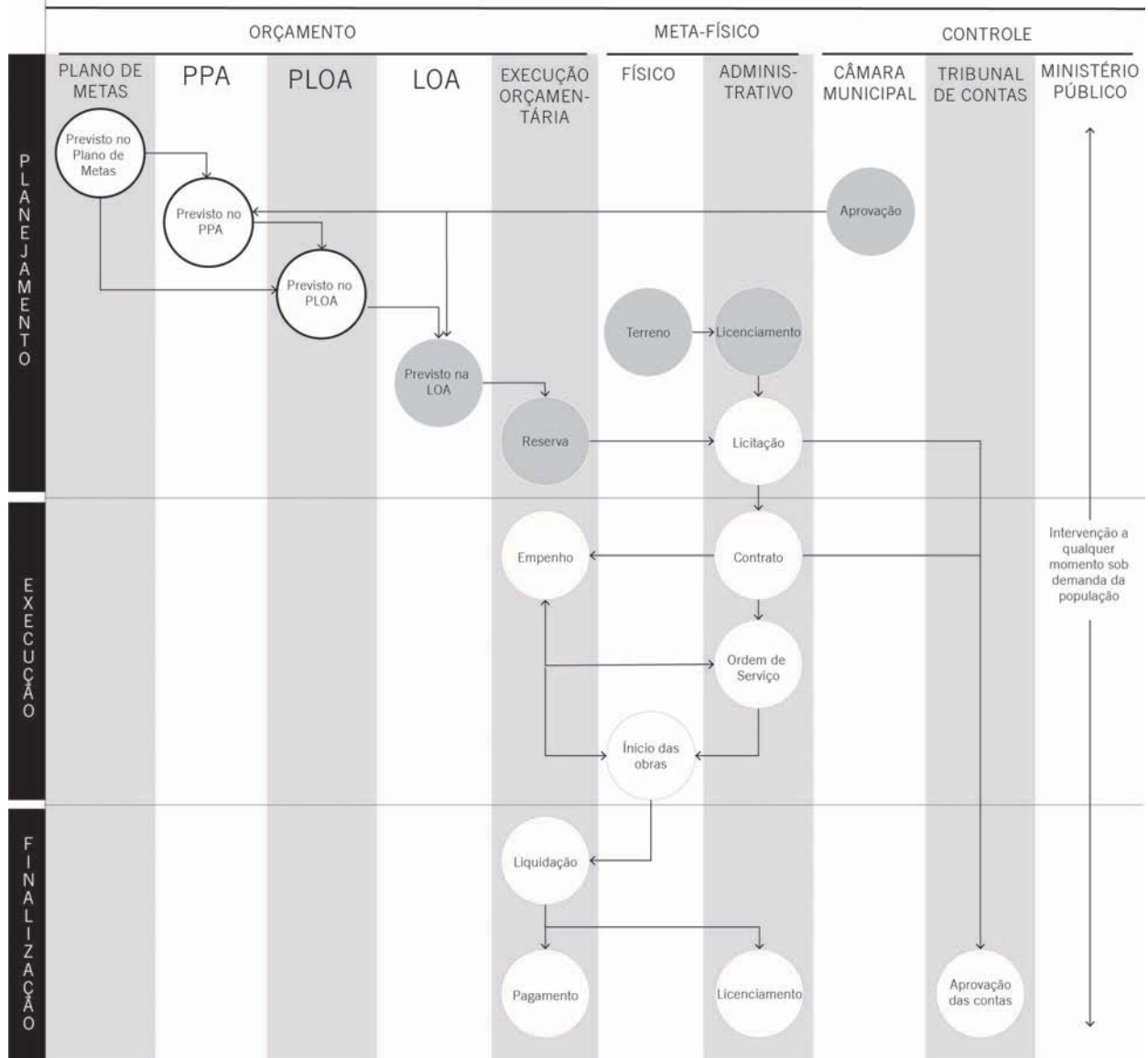


EMEI SETOR 2205

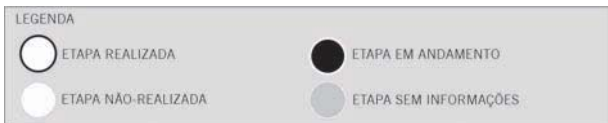
A EMEI Setor 2205 não foi encontrada nos Projetos de Lei Orçamentária Anual no período de 2014-2017, o que leva a crer que esses são os motivos para a sua não-realização.

FLUXOGRAMA DE INVESTIMENTOS

EMEI 2205 II - CIDADE ADEMAR 2016



Fluxograma 13: Andamento das etapas para o Projeto EMEI 2205 II. Fonte: Elaborada pela autora, 2016.



EMEI SETOR 2205 II

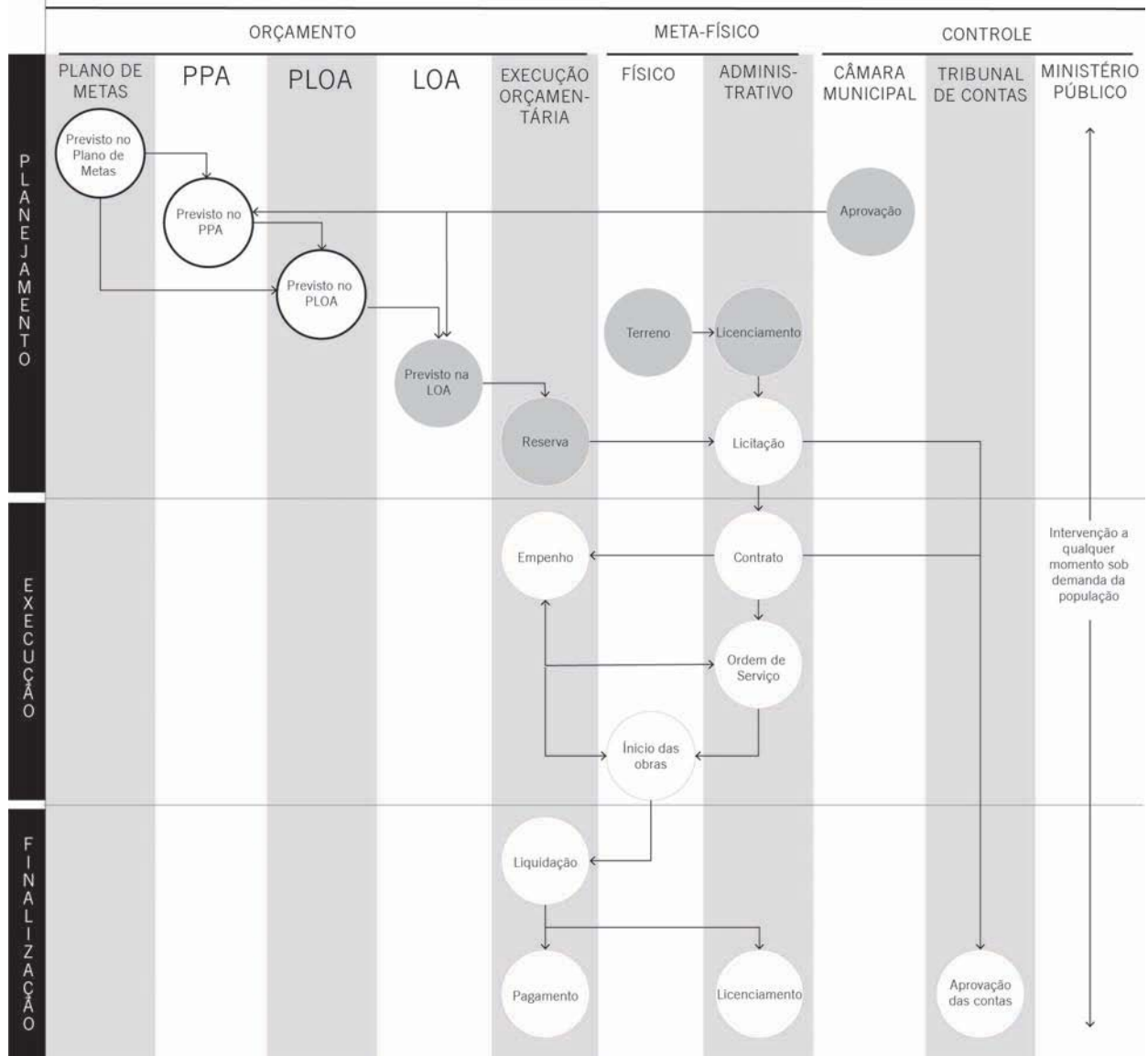
presente momento.

A EMEI Setor 2205 II foi prevista no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2015.

No entanto como não está listada em nenhuma licitação (em aberto, em andamento ou encerrada) encontra-se na zona de informações restritas à secretaria, impossibilitando definir os motivos da sua não-realização até o

FLUXOGRAMA DE INVESTIMENTOS

EMEI 2206 - CIDADE ADEMAR 2016



Fluxograma 14: Andamento das etapas para o Projeto EMEI 2206. Fonte: Elaborada pela autora, 2016.

EMEI SETOR 2206

A EMEI Setor 2206 foi prevista no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2015.

No entanto como não está listada em nenhuma licitação (em aberto, em andamento ou encerrada) encontra-se na zona de informações restritas à secretaria, impossibilitando definir os motivos da sua não-realização até o

presente momento.

CONCLUSÃO

RESULTADOS ENCONTRADOS

A possibilidade de encontrar os diferentes níveis de informação na transparência pública elucidou diversos pontos sobre o andamento das metas selecionadas.

Especialmente nesses casos, foi possível ver quais atores são decisivos nas tomadas de decisões e possibilitando encontrar as dificuldades que estão atrasando a realização de alguns projetos que, pessoalmente, não possuía a menor ideia.

Este exercício de navegar dentro das mais diversas fontes de informação (possíveis) e encontrar respostas para questionamentos colocados durante todo o processo dos Planos Regionais, pelos próprios residentes e pela população, foi de extrema importância para compreender o funcionamento da máquina pública. E a possibilidade de ter essas respostas para todos os projetos da cidade, com uma ampla difusão de informação, é o que toda administração pública deveria buscar.

MONITORAMENTO ENQUANTO PRÁTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO

Durante o desenvolvimento do trabalho, com as entrevistas e do exercício de monitoramento, foi ficando cada vez mais claro a necessidade da visão aproximada dos projetos setoriais de maneira conjunta, e principalmente descentralizada.

O monitoramento centralizado como o feito pelo PlanejaSAMPÁ tem que ser realizado de maneiras mais genéricas para abarcar as diferenças entre secretarias e projetos. E essa padronização acaba por simplificar o monitoramento em etapas que não são os atos administrativos que realmente são necessários para a realização das melhorias desejadas pela população. Com a análise de somente 11 metas de educação da Subprefeitura de Cidade Ademar foi possível encontrar entraves dos mais diversos na execução de projetos, isso sem entrar em áreas mais profundas do orçamento, como averiguar as fontes de recursos, que poderiam explicar outras questões envolvidas nesses atrasos.



Imagem 01: Possibilidade de organização da transparência à população via Subprefeitura. Fonte: Elaborada pela autora, 2016.

Esse tipo de monitoramento, que encontra as razões reais para o desenvolvimento ou não dos projetos é de extrema importância para criação da cultura de responsabilidade e eficiência de atos públicos em todas as esferas de governo, incluindo as responsáveis pelo controle.

Cabe ressaltar que com o maior compartilhamento de dados dentro das esferas de governo, essa transparência e monitoramento seria idealmente feito pela Subprefeitura.

O órgão descentralizado, que atualmente tem escasso acesso a informações setoriais, seria a escala que poderia fazer o monitoramento horizontal dos projetos previstos por todos os entes setoriais. Desta maneira, ao invés de entrar como mais um setor vertical dentro da estrutura administrativa municipal, a Subprefeitura podia compatibilizar políticas entre secretarias, entre secretarias e população como um ente empoderado e empoderante.

— BIBLIOGRAFIA

BERTACCHINI, Enrico. Da regeneração urbana à cidade. ALEXANDER, E. R.; FALUDI, A. Planning and plan implementation: notes on evaluation criteria. *Environment and Planning B: Planning and Design*, v. 16, n. 2, p. 127–140, 1989.

ALVIM, A.T.B.; CASTRO, L.G.R., orgs. Avaliação de políticas urbanas contexto e perspectivas. São Paulo: Mackenzie, 2010.

ANDRADE, Guilherme Parra de. Entrevista. [out. 2016]. Entrevistador: Sofia Arrias Bittencourt. São Paulo, 2016. 1 arquivo .mp3 (52:40 min.).

ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais, p. 43–56, 2001.

GRIN, E. J. Construção e desconstrução das Subprefeituras na cidade de São Paulo no governo Marta Su-

plicity. *Revista de Sociologia e Política*, v. 23, n. 55, p. 119–145, 2015.

IIDA, I. Planejamento estratégico situacional. *Produção*, v. 3, n. 2, p. 113–125, 1993.

MARTINS, M. L. R. DESCENTRALIZAÇÃO E SUBPREFEITURAS EM SÃO PAULO experiência da gestão 1989-1992: Prefeita Luiza Erundina de Sousa. p. 1–9, 1997.

MARTINS, M. L. R. O papel das subprefeituras. *Folha de São Paulo*, p. 2–3, 2016.

MSILA, V.; SETLHAKO, A. Evaluation of Programs: Reading Carol H. Weiss. *Universal Journal of Educational Research*, v. 1, n. 4, p. 323–327, 2013.

PAIS, Tadeu Dias. Entrevista. [out. 2016]. Entrevistador: Sofia Arrias Bittencourt. São Paulo, 2016. 1 arquivo .mp3 (30:57 min.).

SÃO PAULO. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. . PlanejaSAMPA: Programa de Metas. 2014. Disponível em: <<http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metas/>>. Acesso em: 15 out. 2016.

SÃO PAULO. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Orçamento. 2014. Disponível em: <<http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

SÃO PAULO. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Licitações: e-negócios Cidade de São Paulo. Disponível em: <<http://e-negocioscidadesp.prefeitura.sp.gov.br/BuscaLicitacao.aspx>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

SÃO PAULO. TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. . Processos. Disponível em: <<http://portal.tcm.sp.gov.br/Acordao>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

SILVA, C. R. A. DA. Princípio da transparência na Administração Pública. 2016.

TROCHIM, W. M. K. Introduction to Evaluation. p. 1–5, 2014.

ZIONI, S. et al. Avaliação de políticas urbanas e escalas. Iii Fórum De Pesquisa Fau.Mackenzie I 2007, n. Xii, p. 1–11, 2007.

ZMITROWICZ, W.; BISCARO, C.; MARINS, K. R. DE C. C. A Organização Administrativa do Município e o Orçamento Municipal. 2013.



An aerial, black and white photograph of a city. In the foreground, a wide, multi-lane road curves through a park-like area with many trees. The road is filled with cars, indicating heavy traffic. To the left of the road stands a tall, slender, rectangular obelisk. In the background, a dense urban skyline is visible under a cloudy sky. A large, rounded, dome-shaped structure is prominent on the right side of the image. The overall scene depicts a busy urban environment with green spaces.

ORÇAMENTO PÚBLICO

FOTO CEDIDA POR MARINA LUNA

A COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA

E O
FINANCIAMENTO
DO
DESENVOLVIMENTO
URBANO

GIUSEPE
FILOCOMO

GIUSEPE FILOCOMO

Arquiteto e Urbanista graduado em 2014 pela Universidade Estadual de Campinas. Realizou intercâmbio acadêmico na Universidad Politécnica de Madrid em 2012, com enfoque em Estudos Urbanos e da Paisagem. Especialização em Planejamento e Gestão Urbana pela Universidade de São Paulo.

Aluno da primeira turma do Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (2015/2016), promovido a partir de parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura do Município de São Paulo.

Bolsista de Iniciação Científica FAPESP (2011/2013), Bolsista Graduação Sanduíche CNPq “Ciência sem Fronteiras” (2012) e Bolsista FUSP (2015/2016).

ORIENTADOR

PROFº. DRº. EDUARDO ALBERTO CUSCÉ NOBRE

RESUMO

Este artigo objetiva avaliar os impactos exercidos pela estrutura fiscal e federalista brasileira e a importância da cooperação interfederativa para o financiamento e implementação de políticas públicas urbanas pelos municípios brasileiros.

Devido à relevância das transferências interfederativas de recursos na composição da receita dos municípios brasileiros, é apresentada avaliação sobre a importância conferida pelo Governo Federal ao financiamento de políticas urbanas no âmbito das Transferências Intergovernamentais realizadas pós-implementação do Ministério das Cidades (2004/2015).

Referente a isso, é discutida a conformação dos avanços institucionais recentes e relativos à política urbana nacional e sua capacidade em institucionalizar e normatizar a cooperação e coordenação interfederativa e a destinação de recursos não onerosos no âmbito das Transferências Intergovernamentais efetivadas pela União em prol do financiamento do desenvolvimento urbano, assim como

possíveis impactos dessa conjuntura na qualificação de gestão pública local e eficácia de planejamento setorial implementado pelos entes federados subnacionais.

Em última instância, este artigo visa discutir os limites e possibilidades à efetivação da Reforma Urbana brasileira a partir de análise sobre estrutura de organização territorial do poder brasileira.

PALAVRAS CHAVE

POLÍTICAS PÚBLICAS, POLÍTICAS URBANAS, FEDERALISMO BRASILEIRO, FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO.

INTRODUÇÃO

Este trabalho⁰¹ almeja contribuir para o entendimento dos principais desafios e potenciais associados ao financiamento de políticas urbanas locais pelo poder público. O seu recorte, no entanto, visa abarcar questões conjunturais, estruturais, associadas ao planejamento e à gestão pública, considerando esta esfera de discussão tópico essencial à reflexão sobre os desafios enfrentados pela administração local e, fatalmente, de impacto direto na promoção do desenvolvimento urbano pelo poder público⁰².

De maneira geral, este artigo objetiva avaliar os impactos exercidos pela estrutura fiscal e federalista brasileira e pela agenda do Governo Federal no financiamento e implementação de políticas urbanas locais. Especificamente, objetiva:

- Avaliar o comportamento das Transferências Intergovernamentais realizadas pela União (2004/2015);
- Avaliar os limites e possibilidades de financiamento de políticas urbanas implementadas pelos

municípios brasileiros no âmbito das Transferências Intergovernamentais realizadas pela União pós-implementação do Ministério das Cidades (2004/2015);

Para tal, este artigo inicia-se com discussão sobre a estrutura federalista e fiscal brasileira. Em segundo lugar, discutirá a composição da receita dos municípios brasileiros e as possibilidades ao financiamento do desenvolvimento urbano pelo poder público. Por fim, apresenta-se breve discussão sobre o financiamento nacional de políticas urbanas locais no âmbito das Transferências Intergovernamentais realizadas pela União aos entes federados subnacionais.

Este trabalho não busca o esgotamento do tema, dada a complexidade com a qual lida, mas, esperançosamente, espera ser capaz de subsidiar futuras discussões, especialmente nas esferas locais, onde a busca por soluções ao urbano se mostra com ainda mais urgência.

O FEDERALISMO À BRASILEIRA — E O URBANO

Nos anos 1970 e 1980 a temática urbana ganhava força e espaço nas discussões apresentadas pelos movimentos sociais e articulações populares, conferindo visibilidade à problemática. Em grande parte graças à articulação social, em 1987 a Reforma Urbana é incorporada como matéria de discussão no âmbito da Assembleia Constituinte onde, inclusive, é apresentada a Emenda Popular pela Reforma Urbana, formulada por “[...] um amplo campo de movimentos populares urbanos, entidades sindicais e profissionais, organizações não governamentais, setores universitários e técnicos do Poder Público” (MARTINS, 2004, p. 1). Deste processo, resultam os artigos 182 e 183 da Constituição, ao longo dos quais é discutida a Função Social da Propriedade e da Cidade. A regulamentação destes artigos se daria apenas em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001).

Assim, fruto de lutas sociais em torno da questão da Moradia, compreendida não só como o teto mas também enquanto um “lugar na cidade”, o Estatuto da Cidade é o marco referencial para uma

Política Urbana. Pela sua amplitude e por referir-se a competências atribuídas pela Constituição, de modo concorrente, a todas as esferas de governo, sua implementação necessita efetivamente enraizar-se em todos os níveis, estando sob controle direto e atento da Sociedade. (MARTINS, 2004, p. 2) (grifo nosso).

No entanto, para debater-se a questão urbana no Brasil e, em última instância, a efetivação da Reforma Urbana brasileira, é fundamental que tenhamos em vista não somente os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, mas também como se a organização territorial do poder⁰³ no Brasil.

Sobre isso, é interessante que se tenha claro que o Federalismo brasileiro, apesar de inspirado na experiência norte-americana, constituiu-se de maneira distinta, baseado na descentralização do poder e não na união de unidades autônomas: Este processo é conhecido como modelo centrífugo. Em 1988, a

Constituição Brasileira apresentou a revisão de regimento de modelo Federativo brasileiro (BRASIL; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2016):

- A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (Art. 1º);
- A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (Art. 18);
- Os entes da federação têm competências próprias, exemplos: Arts. 22, 23, 25 e 27;

Nos anos 80 o Brasil experimentou um processo de descentralização, com motivação política muito forte. Um dos principais objetivos era o fortalecimento financeiro e político de estados e municípios como forma de fortalecer a democracia então em vias de restabelecimento (Ou seja, promover a descentralização do poder). A Constituição Federal de 1988, movida por esses ideais, promoveu diversas mudanças no federalismo brasileiro.

Os municípios foram reconhecidos como membros da federação, em condição de igualdade com os estados-membros em relação a direitos e deveres, passando a assumir também papel de maior importância na prestação dos serviços de âmbito local e social.

A escolha entre centralizar e descentralizar a provisão de bens e serviços públicos, assim como a arrecadação de tributos, passa pela questão da eficiência. Assim, deve-se identificar qual esfera de governo possui as melhores condições para executar uma função pública. (BRASIL; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2016, p.10) (grifo nosso).

O reconhecimento dos municípios enquanto entes federados é uma particularidade do sistema federativo brasileiro e, enquanto um Estado Federativo tripartite, a União e os entes federativos subnacionais configuram no Brasil uma pluralidade de poderes executivos, todos autônomos entre si. Cada qual dos poderes executivos é considerado Pessoa Jurídica de Direito Público e possui competências e capacidade de arrecadação próprias. Essas atribuições, dentre elas o direito de cobranças de impostos e taxas, são definidas pela Constituição Federal.

Segundo Martins, há uma lógica na atribuição das competências entre os diferentes níveis do poder executivo pela Constituição de 1988:

A distribuição das funções públicas entre as esferas de governo é definida a partir do critério da natureza dos serviços prestados. Em linhas gerais pode-se dizer que tudo o que é mais abstrato, afeto ao campo da Economia e variável, cabe à União – tanto em termos de atribuição quanto da natureza da base de imposição do tributo que lhe compete. No extremo oposto está o Município, a quem cabe a materialidade, o palpável e fixo. Assim, o imposto essencialmente da União é o Imposto sobre a Renda, enquanto o imposto típico do Município é o IPTU – relativo à propriedade imobiliária (Imposto Predial e Territorial Urbano). (MARTINS, 2004, p. 3).

A distribuição de competências apresentadas pela Constituição está organizada por temáticas e também organizada entre competências exclusivas e concorrentes. As competências exclusivas são particulares a uma determinada esfera de governo (seja ela federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal), reguladas e de responsabilidade única. Enquanto isso, as competências concorrentes devem ser pensadas coletivamente, a partir da cooperação entre os diferentes níveis de poder.

Segundo Martins, a base de sustentação desta cooperação entre os entes federados formula-se

principalmente em torno da questão fiscal, o chamado “Federalismo Fiscal”⁰⁴, ou seja, a arrecadação e distribuição de recursos pelas e entre as diferentes instâncias de governo assume papel importante na manutenção da federação. No entanto, a relação entre competências e receitas próprias apresentada pela Constituição de 1988 traz alguns desequilíbrios, em especial sobre aquilo que se refere ao urbano.

Mais especificamente vinculadas à cidade enquanto estrutura física contam-se: proteger o meio ambiente e o patrimônio histórico, artístico e cultural; promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Estes últimos são setores que necessitam grande investimento. A possibilidade de uma mobilização mais ampla de recursos, incluindo financiamento e fomento de agências internacionais ou a articulação com o sistema Financeiro, evidentemente estão mais na esfera da União. No entanto, a específica competência municipal de “legislar sobre assuntos de interesse local” e de “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, associada à competência comum, conforme acima, atribuem ao Município amplo potencial de ação e responsabilidade. (MARTINS, 2004, p. 3) (grifo nosso).

Para o melhor entendimento dos impactos do desequilíbrio apresentado na relação entre competências administrativas e capacidade de gasto dos entes federados, com destaque específico ao desequilíbrio associado às competências urbanas municipais e a capacidade municipal de tributar, é interessante que se estabeleça a distinção conceitual entre execução e autoridade na execução de políticas públicas (ARRETCHE, 2012).

[...] convergência em torno das regras federais é alavancada quando a) a Constituição obriga comportamentos dos governos subnacionais ou a

União controla recursos fiscais e os emprega como instrumento de indução de escolhas dos governos subnacionais. (ARRETCHE, 2012, p.171) (grifo nosso).

Possíveis desequilíbrios entre responsabilidades e capacidade de resposta (associada à capacidade de gasto e geração de receita própria) estabelecidos pela Constituição Federal podem contribuir para a fragilização de uma suposta autonomia política e administrativa dos entes subnacionais, uma vez que, para ser possibilitada a efetivação de demandas implementadas em 1988, verifica-se a precisão por parte dos municípios em vincular-se a agendas estaduais ou nacional com vistas à captação de recursos. Ou seja, a concentração de recursos pela União pode manifestar-se enquanto instrumento de indução de governos subnacionais e de fragilização de autoridade na execução de políticas públicas.

Distinguir quem formula de quem executa permite inferir que, no caso brasileiro, embora os governos subnacionais tenham um papel importante [...] no gasto público e na provisão de serviços públicos, suas decisões de arrecadação tributária, alocação de gasto e execução de políticas públicas são largamente afetadas pela regulação federal. (ARRETCHE, 2012) (grifo nosso).

Em razão disso, parte do desenvolvimento e melhoria da implementação de ações públicas e efetivação da agenda constitucional está associada também ao amplo entendimento do processo decisório e da autoridade decisória dos diferentes níveis do poder executivo, do processo de implementação de políticas públicas (ARRETCHE, 2001) e da estrutura fiscal e de financiamento das políticas públicas, elementos de impacto sobre as premissas federativas e sobre a qualidade da governança e autonomia de gestão locais.

Assim sendo, em relação à agenda da Reforma Urbana apresentada pela Constituição e a estrutura federalista brasileira, é importante que entendamos

aspectos relativos à cooperação estabelecida entre entes federados, em especial a relação estabelecida entre União (concentradora de recursos) e municípios (competências vinculadas ao território urbano): A União enquanto financiadora e formuladora de agendas no âmbito nacional; municípios enquanto implementadores de políticas urbanas no âmbito local.

Apesar da autonomia conferida aos governos municipais pela Constituição de 1988, e a possibilidade de formulação de metas e políticas próprias desvinculadas das demais esferas de governo⁰⁵, é constatada tendência de afetação da capacidade decisória e de governança municipal pela regulação e financiamento federal, de impactos variados segundo as dimensões e capacidades administrativas associadas a cada município. Ou seja, mesmo que as competências administrativas dos entes federados estejam previamente orientadas, os recursos federais, de modo geral, assumem importância na efetivação dos direitos e competências estabelecidas pela Constituição.

[...] instalou-se, após o advento da Constituição Federal um modelo de pacto federativo que passa pela formatação de políticas públicas na esfera nacional, com atribuições e transferências de recursos aos demais níveis (MARTINS, 2007, p.1) (grifo nosso).

Enquanto elemento de entendimento de discurso apresentado e seus impactos no campo das políticas urbanas, consideremos a provisão habitacional como elemento da Política Habitacional⁰⁶ e, por consequência, como dimensão importante da Política Urbana.

Para a construção de unidades habitacionais, os municípios cooperam preferencialmente com o governo federal. Quarenta e um por cento dos municípios brasileiros se associaram ao governo federal para entregar unidades residenciais no biênio 2007-2008. Entretanto, a cooperação com governos estaduais não é irrelevante. Representou 29% dos casos no período. A iniciativa exclusiva, como já vimos, também não foi irrelevante: 13,3%

do total. As demais formas de convênio (com a iniciativa privada, outros municípios e outros) parecem ser irrelevantes, não ultrapassando 2% dos municípios em cada caso. Portanto, para a construção de habitações, a cooperação predominante é com o governo federal e, em menor medida, com os governos estaduais. [...]

Em suma, a iniciativa habitacional mais frequente nos municípios brasileiros é a construção de unidades habitacionais, para a qual a cooperação é um elemento decisivo, sobretudo com o governo federal e com governos estaduais, com destaque para o primeiro. (CEM/CEBRAP; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2012, p.137) (grifo nosso).

Apesar de recorrer a análises sobre as políticas habitacionais para ilustrar os impactos políticos e administrativos exercidos pela estrutura federalista e fiscal brasileira na efetivação de direitos sociais, é importante que tenhamos claro o caráter multidisciplinar vinculado aos estudos e ações voltados ao urbano. E, em relação a isso, a implementação de políticas públicas urbanas se depara com importantes desafios institucionais, relativos à intersectorialidade na gestão pública.⁰⁷

1.1 A CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES

O Ministério das Cidades é criado no dia 1º de janeiro de 2003 por meio de Medida Provisória (MP) implementada no primeiro dia de exercício da presidência por Luís Inácio Lula da Silva, o Lula. A Era do Partido dos Trabalhadores (PT) no Governo Federal, encerrada com o Golpe Parlamentar de 2016, é então inaugurada com a criação de um Ministério voltado à discussão do urbano a nível nacional.

Segundo Maricato (2003), o Ministério das Cidades advém de uma proposta elaborada no âmbito do Projeto Moradia, desenvolvido no ano de 2000, a pedido do ex-presidente Lula. Sobre isso, o Projeto Moradia organizou-se em torno de três principais temas. Esses

temas, que assumem importância na reflexão sobre a estruturação do novo Ministério e as políticas urbanas brasileiras, são:

- O urbano (a terra urbanizada);
- O financiamento;
- E o arranjo institucional.

O terceiro eixo temático apresentado por Maricato fundamenta-se em torno da problematização das capacidades administrativas apresentadas pelos entes subnacionais, em especial os municípios, sendo este aspecto de fundamental importância para a execução de políticas de nível nacional. Sobre isso, Maricato (2003) apresenta: “A maior parte dos municípios brasileiros, dotados de Secretaria de Planejamento, não tem órgão voltado para a política habitacional, como se fosse possível garantir o planejamento urbano sem a produção de moradias” (p.21).⁰⁸

Assim sendo, premissa importante para a implementação de políticas públicas urbanas nacionais seria a participação pública de entes subnacionais e a participação popular, visando o comprometimento de entes federativos subnacionais e de organizações da sociedade civil na implementação de ações e programas ministeriais, agentes de uma política urbana integrada e transdisciplinar (MARICATO, 2003).

Como estratégia para o enfrentamento dessas e outras problemáticas, o Ministério das Cidades estaria organizado nos seguintes organismos: Secretaria Nacional de Habitação, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Secretaria Nacional de Transporte, Mobilidade e Trânsito e a Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Atualmente (2016), a Secretaria Nacional de Transporte, Mobilidade e Trânsito se converteu em Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana; a Secretaria Nacional de Programas Urbanos em Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos.

Sobre a estruturação do Ministério e suas políticas, já após os dois mandatos Lula, Rodrigues (2011) analisa em seu estudo as principais “permanências” e “mudanças” referentes à política urbana brasileira durante o Governo Lula. A criação do Conselho das Cidades (ConCidades) em 2004, assim como as conquistas associadas à institucionalização da participação popular, é apontada pela autora como uma das principais mudanças instituídas pelo governo petista.

As principais mudanças referem-se à abertura de espaço para a participação social na elaboração de políticas urbanas, consubstanciadas a criação do Ministério das Cidades (2003) e do ConCidades (2004) e por intermédio do Ministério a realização de quatro conferências da cidade nos âmbitos municipal, estadual e nacional. Esta participação propiciou definir diretrizes e princípios de atendimento prioritário para quem ganha até cinco salários mínimos, estabelecer a meta de atendimento universal nas políticas de saneamento, habitação de interesse social, mobilidade e transporte público urbano e participação nos planos diretores municipais. Aprovou a Lei nº 11.124 DE 16 DE JUNHO DE 2005 – FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – FNHIS – E DO CONSELHO DO FNHIS, COMPOSTO POR ENTIDADES QUE PARTICIPAM DO CONCIDADES E DE ÓRGÃOS PÚBLICOS.

[...] Porém há entraves que ainda precisam ser contornados ou removidos, como o fato do Conselho Nacional das Cidades não ter caráter deliberativo. (RODRIGUES, 2011, p.61) (grifo nosso).

Ainda durante a implementação do Ministério das Cidades (MCid), Maricato (2003) definiria o novo Ministério como um órgão “planejador” e não “operador de recursos”. Com isso em mente, é estabelecida a adoção da Caixa Econômica Federal como a operadora vinculada aos programas implementados pelo Ministério:

a Caixa estaria a cargo da operação dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), sendo o Ministério das Cidades responsável por sua gestão e aplicação (PRONI; FAUSTINO, 2015).

No entanto, apesar do caráter “planejador” defendido para o Ministério das Cidades, o estudo apresentado por Proni e Faustino (2015) sugere que há uma crescente demanda por vinculação de emendas parlamentares⁰⁹ ao MCid e, vinculada à importância política¹⁰ adquirida pelo Ministério, é verificado um expressivo crescimento do orçamento ministerial.

A despesa empenhada (sempre um pouco inferior à dotação autorizada) passou de R\$ 286 milhões, em 2005, para R\$ 2,2 bilhões, em 2007; R\$ 13,2 bilhões, em 2009, para R\$ 16,7 bilhões, em 2011, e R\$ 21,5 bilhões, em 2014 (valores correntes). Segundo a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2014, 58,9% do orçamento do ministério seriam destinados para “moradia digna”; 11,7% para “mobilidade urbana e trânsito”; 9,4% para “planejamento urbano”; 6,5% para “saneamento básico”; e 7,0% para “gestão de riscos e resposta a desastres. (PRONI; FAUSTINO, 2015, p.187).

No que tange a vinculação dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço às políticas urbanas nacionais e responsabilização do Ministério das Cidades por seus recursos, Rodrigues (2011) traz importante contribuição:

A política urbana no governo Lula tem permanências entre as quais se destaca a utilização dos recursos do FGTS, proveniente das relações de trabalho para se investir no urbano, caracterizando a socialização capitalista da exploração da força de trabalho. Mesmo que as normas criadas em 1964/66 não tenham possibilidade a curto prazo de alteração é fundamental que este desafio seja colocado em debate. (RODRIGUES, 2011, p.76) (grifo nosso).

De modo geral, proposta e metas apresentadas para a criação do Ministério das Cidades pelo governo petista contemplariam, ao menos discursivamente, importantes problemáticas associadas à implementação de políticas urbanas no Brasil. Tal afirmação não significa dizer que houve a resolução plena dos grandes entraves associados às políticas urbanas, mas sim confere destaque a avanços institucionais importantes, vinculados ao debate histórico sobre a Reforma Urbana brasileira.

Sobre isso, nem sempre os avanços na gestão pública significam drásticas mudanças nas cidades brasileiras. Inclusive, no primeiro ano de mandato da presidenta Dilma Rousseff (PT), Maricato também se pronunciaria sobre a dissociação entre avanços institucionais e efeitos práticos no campo do desenvolvimento urbano de uma maneira ainda mais incisiva:

Não houve mudança de rota no rumo que orientou a construção das cidades, especialmente das metrópoles. [...] As conquistas institucionais não lograram mudar as forças que conduzem as cidades brasileiras para a condição de tragédia social e ambiental. (MARICATO, 2011, p.77 apud SANTO AMORE, 2013, p.23) (grifo nosso).¹¹

Em suma, a literatura específica reconheceria a importância da criação de um Ministério voltado à discussão do urbano. Contudo, após alguns anos de funcionamento do MCidades, houve a constatação de que a instituição se mostra apenas como parte de uma possível solução aos grandes debates referentes ao desenvolvimento urbano, não sendo capaz de, por si só, equacionar a problemática em torno deste grande tema. E, além disso, evidencia-se a precisão pela manutenção de debates históricos acerca um aspecto fundamental à implementação de políticas urbanas no Brasil: o seu financiamento.

O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS URBANAS

A Constituição Cidadã atribui aos municípios o papel de regular a política urbana das cidades. A Constituição não somente providenciou o reconhecimento dos municípios brasileiros enquanto entes federados e com direitos próprios, mas visou a autonomia política e administrativa dos entes subnacionais. Neste sentido, uma nova organização no sistema tributário seria essencial, de modo a conferir o aumento da autonomia fiscal necessária aos municípios (MAC DOWELL, 2007; IPEA, 2011).

Em relação a isso, a composição das capacidades fiscais municipais e o entendimento das atribuições fiscais locais pode dar-se através de análise estabelecida em dois momentos: os instrumentos clássicos tributários municipais presentes no Código Tributário desde 1970; e os instrumentos de financiamento urbano municipais expandidos pela Constituição de 1988 e a aprovação da Lei Federal nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, o qual “[...] ampliou a gama de instrumentos urbanísticos que também possuem caráter financeiro, com o qual a municipalidade pode dispor para executar e financiar sua política urbana” (IPEA, 2011, p.4).

Além disso, a composição da receita municipal está fortemente vinculada ao entendimento do papel das transferências intergovernamentais e dos convênios interfederativos, estejam os convênios vinculados ou não a grandes programas nacionais, tal como o PAC (SANTOS, 2012).

Apresenta-se adiante breve discussão acerca dos instrumentos clássicos tributários municipais e a sua problematização em comparação ao papel desempenhado pelas transferências intergovernamentais na composição da receita municipal e, posteriormente, pontual posicionamento acerca dos instrumentos de financiamento urbano municipais expandidos pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade.

2.1 INSTRUMENTOS CLÁSSICOS TRIBUTÁRIOS MUNICIPAIS

Em relação aos instrumentos tributários responsáveis pela composição da capacidade de arrecadação própria

dos municípios brasileiros, constituídos principalmente a partir da possibilidade dos municípios em fixar alíquotas e administrar tributos e taxas associados à prestação de serviços pela gestão pública, é possível enumerar:

- IPTU: Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana;
- ISS: Imposto Indireto sobre a Prestação de Serviços definidos em lei federal complementar;
- ITBI: Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos;
- ISSQN: Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza;
- Taxas Urbanas, Contribuições Econômicas e a Contribuição de Melhoria (trata-se de uma taxa de prestação de serviço, contrapartida à prestação de serviços estatais com receita plenamente vinculada a determinada atividade);

Em busca do fortalecimento fiscal do nível municipal, além de sua responsabilização pelos tributos e taxas enumeradas acima, a Constituição de 1988 também efetivou a ampliação do sistema de transferências intergovernamentais, já previstos anteriormente pela Constituição de 1967. Sobre isso, Mac Dowell (2007) apresenta em seu trabalho um breve panorama das mudanças fiscais registradas a partir de 1988, fenômeno base para o debate sobre a composição da receita municipal e o financiamento do desenvolvimento urbano pelos municípios brasileiros.

Sobre a revisão do regimento referente às transferências intergovernamentais estabelecida pela Constituição de 1988, é possível destacar a tonificação do Fundo de Participação dos Municípios -FPM (22,5% da arrecadação federal referente ao Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI e o Imposto de Renda - IR) e o aumento da Quota Parte dos municípios sobre a arrecadação estadual do Imposto sobre Circulação de Mercadorias - ICMS, equivalente a 25% sobre a arrecadação do imposto em município onde houve o fato gerador.

A responsabilização dos municípios pela arrecadação de IPTU, ISS, ITBI e ISSQN, além dos reforços conferidos às transferências intergovernamentais para os municípios, via FPM (22,5%) e Quota Parte do ICMS (25%), podem ser entendidos como elementos da descentralização administrativa brasileira. Houve o fortalecimento da receita municipal pela Constituição de 1988 (MAC DOWELL, 2007; SANTOS, 2012).

Sobre isso, é possível afirmar que a promoção do reforço da receita municipal, a autonomia dos municípios em elaborar e executar seus orçamentos, além da não vinculação dos repasses intergovernamentais a ações específicas, conferiu um relativo aumento na capacidade de priorização e formulação de agendas pelos chefes dos executivos locais. Ou seja, a Constituição de 1988 traz maior autonomia durante o processo de implementação de políticas públicas pelos municípios (ROYER, 2003 apud SANTOS, 2012).

No entanto, em contrapartida ao reforço das receitas municipais brasileiras, dá-se a relativa redução da arrecadação por parte do Governo Federal (MAC DOWELL, 2007). Assim sendo, como contraponto à descentralização propiciada pela Constituição, houve a criação de novas contribuições sociais pela União em 1997, significando o aumento da arrecadação própria realizada pelo Governo Federal. Em relação às novas contribuições, é interessante mencionar que estes recursos não estariam vinculados aos fundos de transferências intergovernamentais, ou seja, a União estaria livre da obrigatoriedade da repartição desta receita específica com os entes subnacionais. Dá-se a retomada do fortalecimento da arrecadação própria da União (MAC DOWELL, 2007).

Por fim, apesar do relativo fortalecimento fiscal dos municípios, é possível dizer que a União sempre concentrou a composição da receita pública disponível. Verifica-se também que a participação da União na arrecadação prevalece diante dos demais entes federados: em 2006, a União arrecadou 69,21%; estados 25,68%; municípios 5,11%; já em 2015, a União arrecadou 68,26%; estados 25,37%; municípios

6,37%¹²(CASTRO, 2016). A União prevalece enquanto detentora de recursos públicos.

Em paralelo a isso, simultaneamente ao processo de estruturação do SUS (Sistema Único de Saúde), em 1997 houve a criação do FUNDEF (Fundo para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental). A criação de sistemas de financiamento de políticas públicas setoriais específicas configurou novos paradigmas nas dinâmicas de cooperação vertical entre União e entes subnacionais no Brasil, caracterizados pela tendência à vinculação de receitas públicas (MAC DOWELL, 2007) e a institucionalização da cooperação entre entes federativos através de organizações e fundos públicos (SUS e Fundos da Educação).

Dadas as proporções conferidas ao processo de descentralização administrativa, é interessante que se entenda a importância das transferências intergovernamentais na composição da receita municipal.

Referente a isso, o documento O estado das Cidades no Brasil: Relatório 2000-2009 indicará que no ano de 2008 a receita orçamentária dos municípios brasileiros era constituída em média por 16,34% de receitas tributárias, 68,21% de receitas de transferências intergovernamentais¹³ (sejam elas obrigatórias ou voluntárias, advindas da União ou dos governos estaduais) e 15,45% de outras receitas. Ainda segundo o estudo supracitado, a análise da importância da receita tributária na composição de receita municipal pode contribuir para a identificação do grau de autonomia orçamentária municipal ou de sua dependência em relação aos governos estaduais e Federal. De modo geral, verifica-se alta dependência dos municípios brasileiros em relação às transferências intergovernamentais.¹⁴

Em suma, apesar dos avanços apresentados pela Constituição Federal de 1988 e o processo de descentralização administrativa, a composição da receita municipal está, de maneira intrínseca, associada à cooperação interfederativa, em especial às contribuições realizadas pela União, dado o caráter

concentrador desta. Associado a isso, a tendência de vinculação de receitas na esfera nacional complexifica o debate e traz novas dimensões à discussão sobre a relativização da autonomia municipal na elaboração de uma agenda e políticas próprias.

No que tange às políticas urbanas, evidencia-se a precisão por reflexão profunda em momentos de desenho de políticas nacionais. É fundamental que se debata a relação entre a importância da participação da União enquanto viabilizadora de ações locais e a autonomia conferida aos municípios no exercício de suas funções e na priorização e elaboração de uma agenda local, vinculada aos anseios de sua população.

No que tange às funções tipicamente urbanas, a Constituição Federal prevê competências complementares entre os três níveis de governo. Na prática, essa situação pode levar a uma acomodação dos governos federal e estadual na provisão e financiamento desses serviços já que, devido à demanda da população, os governos municipais são, na prática, obrigados a assumir a responsabilidade. [...]

Por fim, é importante ressaltar que a sustentabilidade do nosso sistema federativo está na coordenação e harmonização entre os níveis de governo. Apenas em um ambiente de cooperação entre os níveis de governo no financiamento do desenvolvimento urbano será possível tornar nossas cidades socialmente e ambientalmente sustentáveis e mais competitivas (MAC DOWELL, 2007, p.23) (grifo nosso).

2.2 A EXPANSÃO DE INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO URBANO MUNICIPAIS PELA APROVAÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 10.257/2001

A partir de breve discussão apresentada sobre os instrumentos clássicos tributários e a vinculação a nível

nacional de receitas a setoriais específicos e, também, com base em estudo apresentado por Santos (2012), é possível observar que a revisão do sistema tributário apresentada pela Constituição de 1988 e os desdobramentos organizados em torno do ano de 1997 não trouxeram vinculações de receitas ao desenvolvimento urbano.

O Sistema Único de Saúde (SUS) tornou-se um paradigma. Foi exitoso ao produzir uma arquitetura que integrou as competências, estruturou o sistema decisório, definiu o financiamento e estabeleceu uma divisão compartilhada de trabalho. Harmonizou as relações federativas verticais. Tornou-se referência para outras áreas. [...] Em outras funções de governo que também ensejam políticas públicas, o desempenho do Estado brasileiro permaneceu fragmentado e de reduzida efetividade. (TREVAS, 2012, p.25 apud SANTOS, 2012, p.113).

No entanto, o que sim houve foi a expansão das possibilidades de financiamento urbano através da regulamentação do capítulo da Reforma Urbana da Constituição Federal pelo Estatuto da Cidade em 2001, consolidando a possibilidade de arrecadação de receitas destinadas à execução de políticas urbanas pelos municípios brasileiros (IPEA, 2011; SANTOS, 2012).

Um ponto importante no que tange ao financiamento da Política Urbana refere-se à obrigatoriedade dada pelo Estatuto à destinação dos recursos municipais advindos da aplicação dos instrumentos urbanísticos citados, que devem ser aplicados exclusivamente em ações decorrentes dessa política, sendo a diferença básica para outros instrumentos clássicos de arrecadação citados nesse artigo. Um dilema, no entanto, se apresenta na natureza da aplicação dos instrumentos dependente dos interesses administrativos municipais: o seu uso pode ter tanto caráter de regulação do ordenamento territorial, na medida em que permite o controle do uso e ocupação do solo, como financeiro, caracterizando mais uma forma de arrecadação para o município.

Compreende-se que esses dois princípios não são excludentes entre si, mas devem ser equalizados para maximizar o seu efetivo uso (IPEA, 2011, p.24) (grifo nosso).

Este trabalho não se deterá a uma análise profunda do marco regulatório da reforma urbana brasileira, mas é importante para a discussão aqui estabelecida a enumeração dos principais instrumentos urbanísticos com potencial de expansão da receita destinada ao financiamento e/ou viabilização das políticas urbanas locais:

- Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios;
- IPTU Progressivo no Tempo;
- Desapropriação com Pagamentos em Títulos da Dívida;
- Usucapião Especial de Imóvel Urbano;
- Direito de Superfície;
- Direito de Preempção;
- Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC);
- Operações Urbanas Consorciadas;
- Transferência do Direito de Construir;
- Consórcio Imobiliário;
- Tributos sobre imóveis urbanos diferenciados em função do interesse social;

Entre outros instrumentos, a Lei nº 10.257/2001 também discorrerá sobre improbidade administrativa.

Em estudo apresentado pelo IPEA (2011), a avaliação da adesão e eficácia destes instrumentos a nível nacional não foi possível, uma vez que não havia a consolidação de um banco de dados federal sobre o tema.

O FINANCIAMENTO NACIONAL DE POLÍTICAS URBANAS — LOCAIS

Através de revisão bibliográfica, este artigo busca apresentar discussões que conferem relevo ao entendimento da importância da cooperação interfederativa na implementação de políticas públicas e políticas urbanas locais e também dos impactos da estrutura federalista e fiscal na composição da receita e efetivação da autonomia dos municípios brasileiros.

De maneira mais específica, são referenciados trabalhos que problematizam a concentração dos recursos públicos pelo Governo Federal e o papel das transferências intergovernamentais enquanto via institucional responsável pela distribuição de recursos federais aos entes subnacionais.

Em razão da importância das transferências intergovernamentais na composição da receita dos municípios brasileiros e enquanto viabilizadora de políticas públicas implementadas pelos poderes executivos locais, este estudo busca contribuir à compreensão do comportamento das transferências intergovernamentais realizadas pela União e também da importância conferida pelo Governo Federal às políticas urbanas frente a outros setoriais no âmbito das transferências intergovernamentais.

3.1 AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS REALIZADAS PELA UNIÃO

A contribuição sobre o financiamento nacional de políticas urbanas locais organiza-se em torno da avaliação das transferências intergovernamentais realizadas pela União aos entes federados subnacionais. O recorte temporal desta avaliação será de 2004 a 2015, principalmente porque apenas para este período encontram-se publicizadas as bases de dados necessárias ao estudo.

Vale ser dito, o recorte temporal não é fundamentalmente esdrúxulo ao trabalho, uma vez que o Ministério das Cidades é implementado em 2003 e, ocasionalmente, poderá ser estabelecida avaliação sobre a relação entre o ministério e a destinação de recursos públicos federais às políticas urbanas locais.

Esta pesquisa visa contribuir ao entendimento da importância e do comportamento das transferências intergovernamentais realizadas pela União e também de seus impactos na composição das receitas municipais brasileiras, tratando a distribuição espacial e a alocação setorial de recursos públicos federais como eixos condutores deste estudo.

3.1.1 A DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS RECURSOS FEDERAIS NO ÂMBITO DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS REALIZADAS PELA UNIÃO

A partir de análise de dados disponibilizados pelo Governo Federal, verifica-se que, apesar da variação anual do montante total destinado às transferências intergovernamentais (ver Gráfico 01), há a manutenção de comportamento na distribuição regional dos recursos federais no âmbito das transferências intergovernamentais realizadas pela União (ver Gráfico 02).

Os entes federados subnacionais das regiões Sudeste e Nordeste concentraram grande parcela percentual dos montantes totais disponibilizados pela União entre os anos de 2004 e 2015, 31% e 35% respectivamente; enquanto a região Centro-Oeste brasileira acaba por destacar-se enquanto a menos privilegiada nos repasses de verba pública realizados pela União, sendo contemplada em média com apenas 9% do montante destinado às transferências intergovernamentais no período estudado.

Verifica-se também particularidade de comportamento referente ao montante total disponibilizado para as transferências intergovernamentais realizadas pelo Governo Federal no ano de 2011, ano em que o montante total superou os 400 bilhões de reais, índice muito superior ao apresentado no ano de 2010, quando o montante se aproximou dos 200 bilhões de reais. Como um dos possíveis elementos de compreensão deste dado, destaca-se a transição de mandatos presidenciais: Dilma Rousseff se torna presidenta do Brasil.

Caberia aqui discussão acerca a importância atribuída pelos diferentes chefes do executivo federal às transferências intergovernamentais realizadas pela União, entendendo-as como elementos de importância para a descentralização administrativa brasileira e a efetivação da autonomia dos executivos locais.

TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS REALIZADAS PELA UNIÃO DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DE RECURSOS FEDERAIS

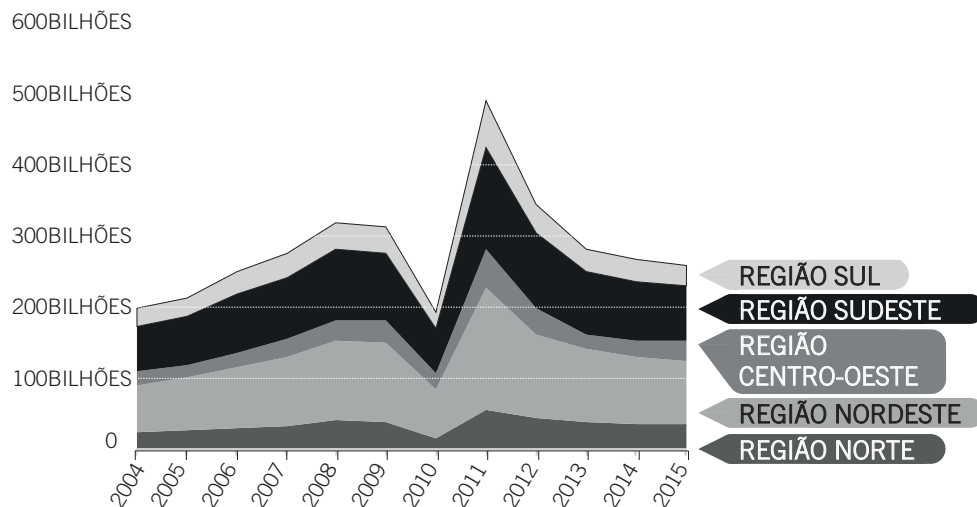


Gráfico 01: Transferências Intergovernamentais realizadas pela União: Distribuição Regional de Recursos Federais (Reais). Valores atualizados para Dezembro/2015.

Elaboração: FILOCOMO, Giusepe (2016).

Fonte: BRASIL. Portal da Transparência Governo Federal: Execução Orçamentária – Transferência de Recursos (2004-2015).

TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS REALIZADAS PELA UNIÃO DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DE RECURSOS FEDERAIS

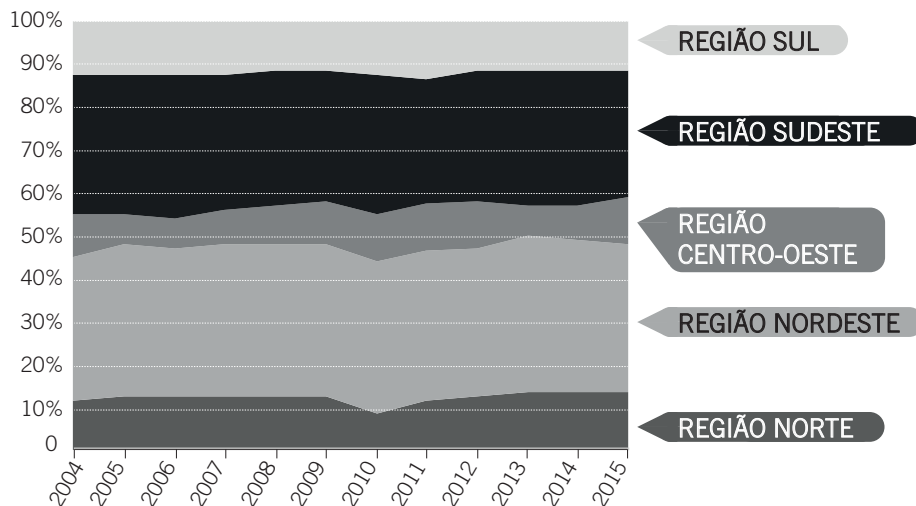


Gráfico 02: Transferências Intergovernamentais realizadas pela União: Distribuição Regional de Recursos Federais (%).

Elaboração: FILOCOMO, Giusepe (2016).

Fonte: BRASIL. Portal da Transparência Governo Federal: Execução Orçamentária – Transferência de Recursos (2004-2015).

3.1.2 A ALOCAÇÃO SETORIAL DOS RECURSOS FEDERAIS NO ÂMBITO DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS REALIZADAS PELA UNIÃO

Objetivando identificar a importância conferida ao desenvolvimento urbano pelo Governo Federal nos repasses de verba realizados aos entes federados subnacionais, é proposto um estudo de comportamento da alocação setorial dos recursos federais no âmbito das transferências intergovernamentais. Para tal, em termos orçamentários, são identificados os gastos realizados nas funções orçamentárias Habitação, Saneamento e Urbanismo.

São também identificados os recursos destinados à saúde e educação, setores com vinculação legal de receita federal. Vale lembrar, estes setoriais em específico orientam a discussão sobre a tendência à vinculação de receitas públicas (MAC DOWELL, 2007), sobre a criação de sistemas nacionais de financiamento de políticas públicas, e sobre a cooperação interfederativa através da criação de instituições e fundos públicos (no caso, o Sistema Único de Saúde – SUS e os Fundos da Educação) no Brasil.

Almeja-se fornecer uma dimensão comparativa entre a alocação de receita pública em ações e programas executados nas funções Habitação, Saneamento e Urbanismo e a receita federal destinada às áreas da Saúde e Educação, onde a cooperação interfederativa está orientada por estruturas de gestão e instituições nacionais.

No âmbito das transferências intergovernamentais realizadas pela União entre os anos de 2004 e 2015, é possível verificar que há relativa regularidade na alocação de receita pública nas áreas da Saúde e Educação (ver Gráficos 03 e 04). Em média, a Saúde é responsável por cerca de 21% do total do montante destinado aos repasses realizados pela União; a Educação por cerca de 6%. Também é possível verificar que as funções Habitação, Saneamento e Urbanismo são responsáveis por parcelas mínimas do montante destinado às

transferências intergovernamentais realizadas pela União, significando, juntas, apenas 0,7% do total das transferências realizadas pela União entre os anos de 2004 e 2015.

Neste sentido, é possível dizer que há, no âmbito das transferências intergovernamentais realizadas pela União, indícios de uma fraca cooperação por parte da União no financiamento do desenvolvimento urbano e implementação de ações e programas pelos entes subnacionais. Em termos comparativos, os gastos voltados à Educação chegam a significar mais de oito vezes os gastos destinados ao desenvolvimento urbano; os gastos em Saúde cerca de trinta vezes os gastos voltados ao desenvolvimento urbano.

A partir de avaliação de comportamento das transferências intergovernamentais realizadas pela União, é possível dizer que os avanços institucionais referentes à Reforma Urbana não são capazes de assegurar regularidade e continuidade de alocação de recursos não onerosos¹⁵ em investimentos voltados ao desenvolvimento urbano no âmbito das transferências intergovernamentais realizadas pela União e, em última instância, pouco institucionalizam e regulamentam a cooperação interfederativa em prol do financiamento do desenvolvimento urbano. Sobre isso, retoma-se o trabalho apresentado por Rodrigues (2011), que ilustra a opção política atual adotada ao investir-se no urbano no Brasil, a qual remonta ao período da Ditadura Militar: A política urbana implementada pelo governo Lula apresenta permanências históricas, dentre as quais destaca-se a utilização de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

A baixa capacidade apresentada em institucionalizar e normatizar a cooperação e coordenação interfederativa e a destinação de recursos não onerosos em prol do financiamento do desenvolvimento urbano brasileiro também pode contribuir para a baixa eficácia do planejamento de médio e longo prazo realizados pelos entes federados subnacionais, acarretando a diminuição da eficácia de setoriais locais específicos e também a qualidade do controle social realizado sobre os gastos

TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS REALIZADAS PELA UNIÃO DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS POR AGREGADORES FUNCIONAIS

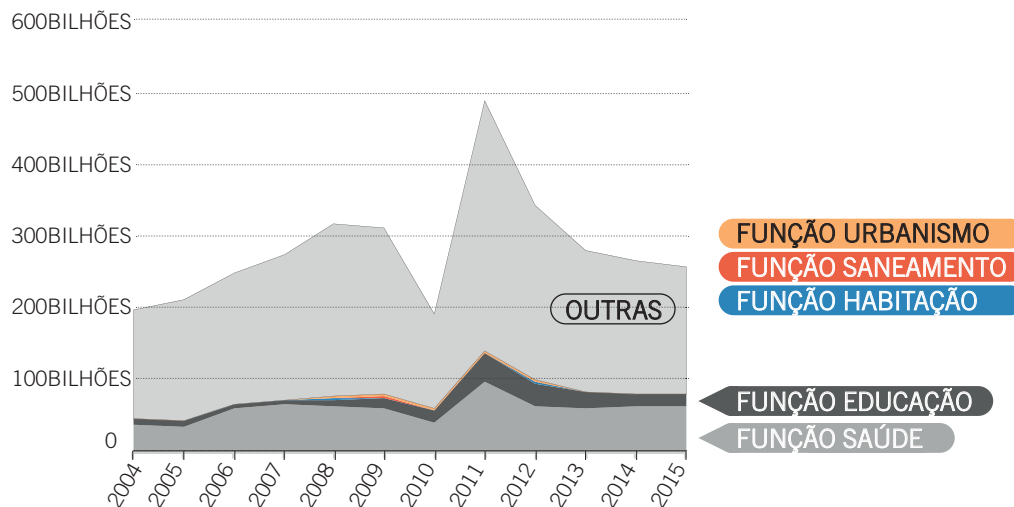


Gráfico 03: Transferências Intergovernamentais realizadas pela União: Despesas Orçamentárias por Agregadores Funcionais (Reais). Valores atualizados para Dezembro/2015. Elaboração: FILOCOMO, Giuseppe (2016). Fonte: BRASIL. Portal da Transparência Governo Federal: Execução Orçamentária – Transferência de Recursos (2004-2015).

TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS REALIZADAS PELA UNIÃO DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS POR AGREGADORES FUNCIONAIS

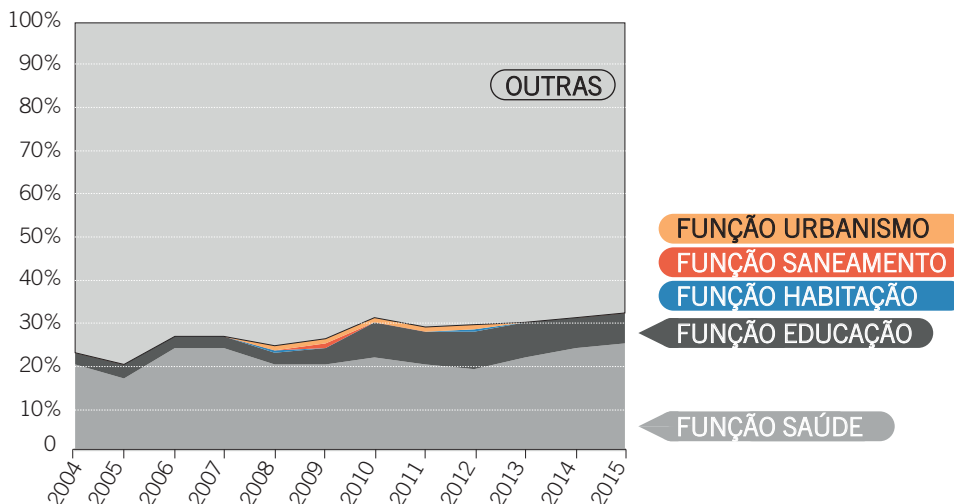


Gráfico 04: Transferências Intergovernamentais realizadas pela União: Despesas Orçamentárias por Agregadores Funcionais (%). Elaboração: FILOCOMO, Giuseppe (2016). Fonte: BRASIL. Portal da Transparência Governo Federal: Execução Orçamentária – Transferência de Recursos (2004-2015).

públicos. Avanços neste sentido poderiam significar um passo importante na formulação de estratégias de financiamento via cooperação interfederativa para o desenvolvimento urbano e o planejamento setorial local, de modo a evitar, possivelmente, a dissolução das iniciativas, agendas e prioridades (urgências) locais frente a novas ofertas de financiamentos descontínuos, esporádicos e de forte vinculação ao mercado privado, tal como constatado recentemente no caso Minha Casa, Minha Vida (MCMV), por exemplo.

Por sua vez, o MCMV foi criado em 2009, em um contexto de enfrentamento da crise econômica, dada a importância da cadeia da construção civil na geração de empregos. Contudo, o caráter anticíclico do MCMV sobrepôs-se à sua face de política habitacional. Como destaca Fix (2011), o programa acabou por colocar-se à frente do PlanHab, que fora objeto de grande debate e propunha uma política habitacional de longo prazo e com menor influência do mercado privado (PRONI; FAUSTINO, 2015, p. 12) (grifo nosso).

Ainda referente à cooperação e coordenação interfederativa, Bichir (2016) desenvolve um estudo sobre as conquistas relacionadas ao campo da Assistência Social no Brasil durante o Governo Lula (2003/2010) e evidencia como avanços institucionais e normativos, mesmo que recentes, podem contribuir para a qualificação em esfera nacional de políticas públicas setoriais específicas, mesmo quando desassociados da vinculação legal de receita pública, tal como ocorreu nas áreas da Saúde e Educação.

Do ponto de vista institucional, a autora discute, por exemplo, os impactos da definição mais clara de competências e responsabilidades entre as diferentes esferas de governo, a definição de regras de financiamento, a criação de critérios para repasse de recursos federais para os entes federados subnacionais e também a implementação de arenas institucionais de pactuação federativa (por exemplo, a Comissão

Intergestores Tripartite do SUAS, CIT-SUAS); Do ponto de vista normativo¹⁶, Bichir discute os impactos associados à implementação de um sistema nacional para a área da assistência social (Sistema Único de Assistência Social, SUAS, 2004) e da Norma Operacional Básica (NOB-SUAS, 2005), cooperando para a organização do pacto federativo brasileiro. Sobre o novo sistema e as regras de financiamento de políticas nacionais de assistência social, um possível referencial à discussão sobre políticas urbanas nacionais, Bichir destaca:

Com o novo sistema de financiamento definido pela PNAS (Política Nacional de Assistência Social), a partir de pisos de financiamento, claros critérios de partilha e repasses fundo a fundo, aumentou significativamente a alocação de valores federais no âmbito municipal [...]. Esse novo sistema de financiamento pode reforçar a autonomia dos municípios, estimulando um diálogo maior entre as diretrizes nacionais e os diagnósticos e necessidades locais, uma vez que os repasses são pactuados nas instâncias tripartites. Por outro lado, há a expectativa de que o novo sistema de financiamento estimule as capacidades locais, ao reduzir as grandes desigualdades na alocação de recursos municipais e estaduais por meio da definição de pisos de financiamento para serviços assistenciais obrigatórios, visando garantir equipamentos e equipes para as ofertas (BICHIR, 2016, p. 123) (grifo nosso).

3.1.3 O FINANCIAMENTO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO URBANO NO ÂMBITO DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS REALIZADAS PELA UNIÃO (2004/2015)

Como evidenciado, o financiamento nacional do desenvolvimento urbano no âmbito das transferências intergovernamentais realizadas pela União é pouco expressivo numericamente, significando apenas 0,7% do total destinado pelo Governo Federal aos demais

**TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS REALIZADAS PELA UNIÃO
E O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO**
DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DE RECURSOS FEDERAIS

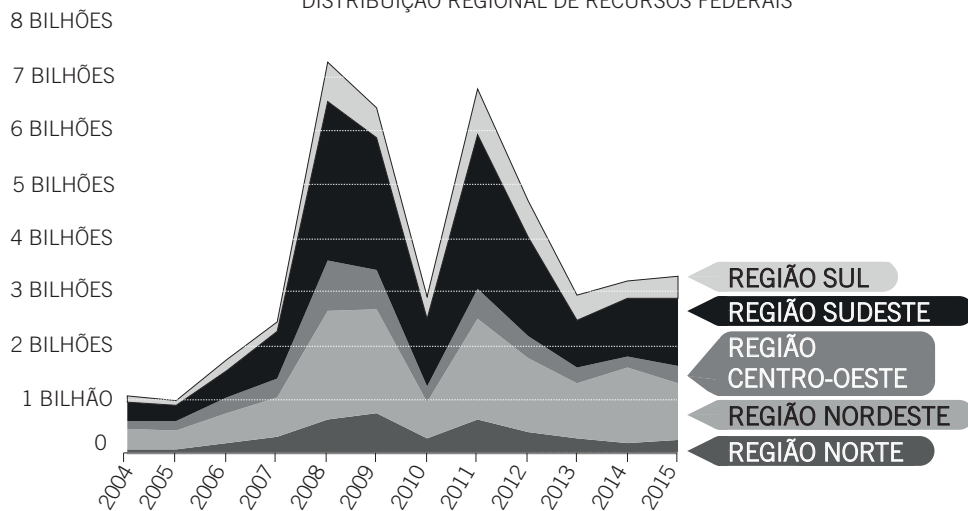


Gráfico 05: Transferências Intergovernamentais realizadas pela União e o Financiamento do Desenvolvimento Urbano (Reais). Valores atualizados para Dezembro/2015. Elaboração: FILOCOMO, Giusepe (2016). Fonte: BRASIL. Portal da Transparência Governo Federal: Execução Orçamentária – Transferência de Recursos (2004-2015).

**TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS REALIZADAS PELA UNIÃO
E O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO**
DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DE RECURSOS FEDERAIS

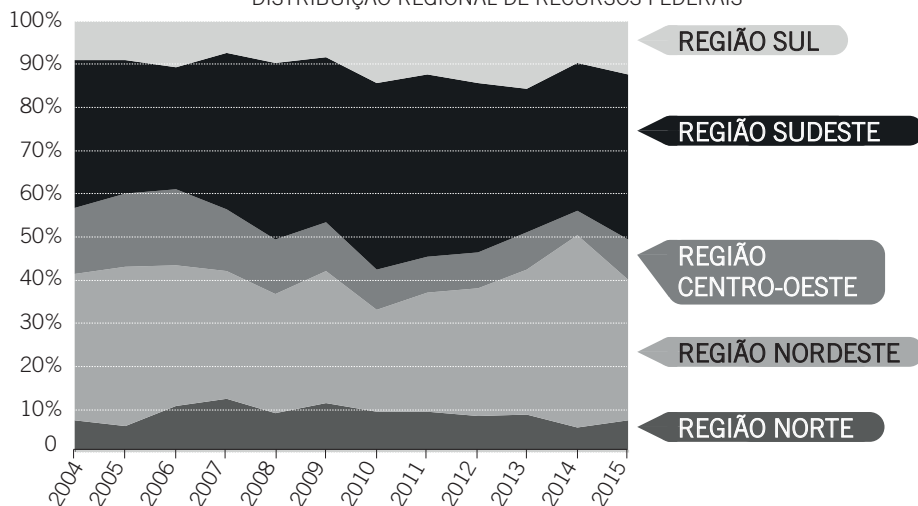


Gráfico 06: Transferências Intergovernamentais realizadas pela União e o Financiamento do Desenvolvimento Urbano (%). Elaboração: FILOCOMO, Giusepe (2016). Fonte: BRASIL. Portal da Transparência Governo Federal: Execução Orçamentária – Transferência de Recursos (2004-2015).

entes federados no período de 2004 a 2015. No entanto, cabe a este artigo apresentar breves observações sobre a distribuição especial destes recursos.

Apesar de numericamente pouco expressivo e de certa irregularidade (ver Gráfico 05) com que se deram os repasses voltados ao desenvolvimento urbano, destaca-se a concentração destes recursos nas regiões Sudeste e Nordeste do Brasil (ver Gráfico 06), em média 38% e 31%, respectivamente; enquanto a região Norte brasileira acaba por destacar-se como a menos privilegiada nos repasses de verba pública realizados pela União destinados ao financiamento do desenvolvimento urbano, sendo contemplada em média com apenas 9% do montante total.

Caberia aqui um estudo aprofundado acerca de critérios de alocação e avaliação das transferências intergovernamentais realizadas pela União destinadas ao financiamento do desenvolvimento urbano. Experiências brasileiras no campo do financiamento de políticas públicas muito podem contribuir para a discussão sobre o financiamento nacional de políticas urbanas locais, destacando-se os avanços recentes no campo de Assistência Social. ^{17 / 18}

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para debater-se a efetivação da Reforma Urbana no Brasil é fundamental que tenhamos em vista não somente os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, mas também a maneira como o Estado brasileiro e a organização territorial do poder se debruçam sobre esta questão. É fundamental que sejam discutidos os desafios apresentados pela estrutura federalista e fiscal brasileira.

O reconhecimento dos municípios enquanto entes federados é uma particularidade do sistema federativo brasileiro e, assim sendo, enquanto um Estado Federativo tripartite, a União e os entes federativos subnacionais configuram no Brasil uma pluralidade de poderes executivos, todos autônomos entre si.

A distribuição de competências apresentadas pela Constituição está organizada por temáticas e também organizadas entre competências exclusivas e concorrentes. As competências exclusivas são particulares a uma determinada esfera de governo, reguladas e de responsabilidade única. Enquanto isso,

as competências concorrentes devem ser pensadas coletivamente, a partir da cooperação entre os diferentes níveis de poderes brasileiros. E, sobre isso, a cooperação interfederativa deve advir de um processo de negociação. Segundo Martins (2004), a base de sustentação desta cooperação entre os entes federados formula-se principalmente em torno da questão fiscal, o chamado “Federalismo Fiscal”.

De maneira mais específica, são referenciadas por este trabalho pesquisas que problematizam a concentração dos recursos públicos pelo Governo Federal e evidenciam a importância das Transferências Intergovernamentais enquanto via institucionalizada de cooperação interfederativa, responsáveis pela distribuição dos recursos federais aos entes subnacionais.

Em suma, apesar do processo de descentralização administrativa brasileiro, a composição da receita municipal no Brasil está intrinsecamente vinculada aos recursos dos demais níveis de governo, em especial aos recursos repassados pela União. Assim sendo, é

possível dizer que a criação de sistemas nacionais de financiamento de políticas públicas setoriais específicas, a tendência à vinculação de receitas públicas a nível nacional (MAC DOWELL, 2007) e a institucionalização da cooperação entre entes federativos através de organizações e fundos públicos (SUS e Fundos da Educação, por exemplo) manifestam-se na composição dos recursos captados pelos municípios no âmbito das Transferências Intergovernamentais, podendo exercer impactos sobre a administração pública e possivelmente sobre a formulação de agenda política local.

Referente a isso, e referente às políticas urbanas nacionais, o Brasil de Lula e Dilma estabelece grandes avanços institucionais no âmbito da Reforma Urbana e, dentre todos, é destacada por este estudo a criação do Ministério das Cidades (2003) e do Conselho das Cidades (2004). No entanto, a partir de consulta a literatura específica e avaliação de comportamento das Transferências Intergovernamentais realizadas pela União, é possível dizer que os avanços institucionais vinculados à criação do Ministério das Cidades e à Reforma Urbana não foram capazes de assegurar regularidade e continuidade de alocação de recursos não onerosos via Transferências Intergovernamentais realizadas pela União em investimentos voltados ao financiamento de políticas urbanas locais e, em última instância, pouco institucionalizam e regulamentam a cooperação interfederativa em prol do desenvolvimento urbano brasileiro.

A baixa capacidade em institucionalizar e normatizar a cooperação e coordenação interfederativa e a destinação de recursos não onerosos no âmbito das Transferências Intergovernamentais realizadas pela União em prol do financiamento do desenvolvimento urbano brasileiro pode contribuir para diminuição de eficiência de setoriais municipais específicos e da qualidade do controle social dos gastos públicos realizados pelo Governo Federal e destinados ao desenvolvimento urbano. Avanços que contraponham esta lógica histórica poderiam significar um passo importante na formulação de estratégias de cooperação interfederativa para o desenvolvimento urbano, de modo a evitar a dissolução das iniciativas,

agendas e prioridades locais frente a novas ofertas de financiamentos descontínuos e de forte vinculação ao mercado privado, tal como constatado recentemente no caso do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) (FIX, 2011 apud PRONI; FAUSTINO, 2015).

Por fim, é verificado por este artigo que a participação da União no financiamento de políticas urbanas elaboradas e implementadas pelos municípios estrutura-se de maneira diferente quando comparada à participação da União no financiamento de políticas setoriais municipais específicas que contam com a regulamentação a nível nacional da cooperação interfederativa, como é o caso da Saúde, Educação e Assistência Social. Em suma, questiona-se quanto de fato a participação da União nos investimentos em desenvolvimento urbano promovidos pelas prefeituras é facilitada e, quase como um devaneio em meio ao estudo das estruturas federalistas e fiscais brasileiras, este trabalho especula as potencialidades associadas a avanços institucionais no nível nacional responsáveis por assegurar a regularidade e continuidade de alocação de recursos não onerosos via Transferências Intergovernamentais realizadas pela União em investimentos voltados ao desenvolvimento urbano e financiamento de políticas urbanas elaboradas e implementadas pelos municípios.

Além disso, este trabalho especula sobre os impactos de uma definição mais clara das competências e responsabilidades compartilhadas entre as diferentes esferas do governo; de definição de regras de financiamento e criação de critérios para repasse de recursos federais para os entes federados subnacionais; e da implementação de arenas institucionais de pactuação federativa; medidas que poderiam contribuir para a organização do pacto federativo no âmbito da Reforma Urbana.

NOTAS

01 Este artigo advém de pesquisa realizada no âmbito do Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo: Planejamento e Gestão Urbana (2015/2016) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP).

O autor gostaria de agradecer ao seu orientador, o professor doutor Eduardo Alberto Cusce Nobre, e às professoras doutoras Luciana de Oliveira Royer, Maria Cristina da Silva Leme e Maria Lucia Refinetti Rodrigues Martins pelas contribuições à sua pesquisa.

O autor também agradece à professora doutora Luciana de Oliveira Royer e ao doutor Fábio Pereira dos Santos pelas contribuições apresentadas em sua banca de arguição, fundamentais à elaboração deste artigo.

02 Não há abordagem única ou predominante sobre a significação das expressões “desenvolvimento urbano” e “políticas públicas urbanas”. Como referencial teórico-discursivo, assume-se política urbana como a associação das políticas habitacionais, de saneamento e de mobilidade urbana (VILLAÇA, 2010 apud PRONI; FAUSTINO, 2015). E políticas públicas como o conjunto de ações e programas efetivados pelo poder público e, como recorte deste trabalho, financiados apenas pelo poder público.

Esta pesquisa não discutirá a modelagem ou consequências das políticas públicas urbanas promovidas no Brasil, mas sim a

importância que a temática assume nas esferas de decisão dos poderes executivos nacional e local. Assim sendo, entender-se-á como “implementação de políticas públicas urbanas” a alocação de receita pública em ações e programas voltados à habitação, saneamento e mobilidade urbana. Em termos orçamentários, os gastos realizados nas funções Habitação, Saneamento e Urbanismo.

03 “[...] quando falamos em Federalismo estamos tratando da organização territorial do poder. Em outras palavras, podemos afirmar que o Federalismo é uma forma de Estado onde ocorre uma distribuição do poder estatal. No Estado Federal a existência de um poder central não impede que sejam divididas responsabilidades e competências entre ele e os estados-membros.

Assim, no Federalismo, o sistema de poder e de tomada de decisão são compartilhados entre dois ou mais governos livremente eleitos, com autoridade sobre as mesmas pessoas e a mesma área geográfica” (BRASIL; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2016, p.8):

04 “[...] o federalismo fiscal está relacionado à distribuição do poder de tributar, sempre considerando a otimização da distribuição de recursos, para que a arrecadação de cada ente seja compatível com as suas responsabilidades. Portanto, o Federalismo Fiscal pode ser entendido como o conjunto de questões relacionadas à repartição de receitas para financiar os

encargos públicos (deveres).

Por um lado está a divisão de competências sobre as políticas públicas (quem executa o quê) que caracteriza o federalismo; por outro, como é feita a repartição da receita pública entre os entes federados para o pagamento de suas respectivas despesas.

Assim, o federalismo fiscal busca ordenar as finanças públicas para concretizar o federalismo político, conferindo autonomia financeira aos entes federados. Essa autonomia financeira, que é a capacidade dos estados-membros e Municípios arrecadarem seus próprios recursos e aplicarem em políticas públicas que considerem mais convenientes para a população, evita que os entes federados se tornem subordinados ao ente central, condição indispensável para garantir a harmonia numa federação” (BRASIL; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2016, p.6).

05 *Em relação ao urbano, a autonomia dos poderes locais em formular políticas urbanas próprias pode ser entendida como um potencial conferido pela Constituição de 1988: Diferentes contextos e realidades exigem soluções particulares. No entanto, esse potencial pode ser minado pela dependência fiscal existente entre município e União.*

06 *Esta pesquisa não visa deter-se às análises específicas referentes à política habitacional brasileira. No entanto, cabe referenciar discussão estabelecida por Royer (2013):*

“A habitação é constitucionalmente uma das matérias de competência concorrente, ou seja, que pode ser tratada pelos três entes governamentais. Por sua vez, a competência da gestão do uso e ocupação do solo é exclusivamente municipal, o que pode gerar dificuldade na articulação entre os Entes Federados. Além disto, a Federação brasileira difere da mexicana ou argentina, visto que, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o município se tornou o terceiro Ente da Federação, com atribuições e competências específicas, sem, no entanto, ter de fato as condições materiais de gestão para estas novas atribuições”(ROYER, 2013, p. 157) (grifo nosso).

07 *Verificar discussão estabelecida em: MARTINS, Maria Lucia Refinetti (2007).*

08 *Nota-se em texto de Maricato a alusão a aspecto importante e referente ao entendimento dos desafios associados à implementação de políticas urbanas no Brasil:*

A Constituição de 1988 atribui aos Municípios grande responsabilidade no que tange a resolução das carências tipicamente urbanas. No entanto, os desequilíbrios não só se manifestam no estudo do Federalismo Fiscal e Sistema Tributário, mas também na capacidade administrativa dos Municípios brasileiros, muitos deles incapazes de constituir

corpo técnico e gestão capazes de fazer frente às suas responsabilidades. Ter isso em mente é fundamental para entender as dificuldades com a qual o Governo Federal depara-se na busca pela implementação de políticas públicas que possam ser acessadas pelos diferentes tipos de municípios e implementadas a nível nacional.

09 *“[...] alguns programas do ministério são conduzidos de modo a atender às demandas de emendas parlamentares, importantes para a sustentação política de deputados federais em suas regiões de origem. Note-se que, na LOA de 2014, aproximadamente 55% do orçamento do ministério correspondia a ‘encargos especiais’” (PRONI; FAUSTINO, 2015, p.188).*

10 *Segundo Proni e Faustino (2015), o avanço orçamentário ministerial verificado, o crescimento exponencial dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) – sob responsabilidade do MCid – e a gestão de importantes programas nacionais tornariam o Ministério das Cidades atraentes aos partidos políticos, acarretando a disputa por postos-chave na máquina estatal.*

“Desde sua criação, o ministério passou a ser responsável pela gestão e aplicação dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que também tiveram crescimento exponencial. O orçamento executado do fundo aumentou de R\$ 2,6 bilhões, em 2001, para R\$ 9,7 bilhões, em 2007; R\$ 20,3 bilhões, em 2009, para R\$ 40,6 bilhões, em 2011, e R\$ 58,6 bilhões, em 2014, em valores correntes” (PRONI; FAUSTINO, 2015, p.188).

11 *“Outros estudos que analisam os fenômenos em termos quantitativos, por sua vez, permitem afirmar que os indicadores de renda, escolaridade, acesso a equipamentos públicos, infraestrutura urbana, bens e serviços apresentaram significativa melhora nos últimos vinte anos (SARAIVA; MARQUES, 2011). A afirmação de Maricato é tomada aqui como uma espécie de provocação em relação às promessas de igualdade que se desenhavam no final dos anos de 1970 e que os indicadores não são capazes de demonstrar diante das abissais desigualdades que ainda persistem” (SANTO AMORE, 2013, p.23) (grifo nosso).*

12 *“Prefeitos e governadores reclamam constantemente que o modelo federativo brasileiro privilegia a União. A distribuição dos tributos entre municípios, Estados e governo federal continua muito desigual. A União concentra quase 70% do dinheiro arrecadado em um quadro que pouco se altera. Nos últimos dez anos, o que mais mudou foi a situação dos municípios. Em 2006, as cidades ficavam com 5,11% do total. Agora têm 6,37%” (CASTRO, 2016).*

13 *“As receitas de transferências de outras esferas governamentais são compostas de transferências constitucionais (recursos que a União transfere aos estados e municípios por*

determinação da Constituição), legais (aquelas previstas em leis específicas) e voluntárias (transferências que ocorrem sem obrigação legal)” (ALIANÇA DAS CIDADES et al, 2013, p.38).

14 Em discussão acerca da composição da receita dos municípios brasileiros, associada à verificação da importância das transferências intergovernamentais na composição da receita dos municípios brasileiros e o fato de que a maioria dos municípios brasileiros não tem capacidade própria para financiar o investimento em desenvolvimento urbano, o documento *O estado das Cidades no Brasil: Relatório 2000-2009* (p. 41) apresenta a importância de estudos que discutam as transferências de recursos entre as diferentes esferas de governo.

15 Não onerosos: Orçamento Geral da União (OGU); Onerosos: Não Orçamento Geral da União (OGU), tal como FGTS e financiamentos internacionais (PRONI; FAUSTINO, 2015).

16 “Do ponto de vista do desenvolvimento normativo, observa-se grande ativismo das burocracias do Executivo e uma menor interlocução com o Congresso. Uma parte significativa desse desenvolvimento normativo indica, por sua vez, a preocupação dos gestores federais com a definição de parâmetros mínimos de execução das políticas no nível municipal, bem como com instrumentos indutores da implementação e de repasse de recursos. Nessa mesma linha, há um grande esforço de regulação das burocracias implementadoras nos municípios.” (BICHIR, 2016, p. 132).

17 É interessante notar que a criação do Ministério das Cidades (MCidades, 2003) e a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS, 2004) (BICHIR, 2016) são contemporâneas, advindas de um mesmo contexto político-econômico. No entanto, apresentam particularidades expressivas no que diz respeito à condução dos avanços institucionais e normativos. Um estudo comparativo entre estes setoriais poderia fornecer dados interessantes para a compreensão dos sistemas nacionais de financiamento de políticas públicas.

18 Este estudo não contempla a função Assistência Social. No entanto, BICHIR (2016) traz dados interessantes sobre o campo da Assistência Social e a importância conferida pelo Governo Federal a este setorial em específico:

“Em termos de disponibilidade de recursos financeiros, dos 68 bilhões de reais do orçamento total do MDS previsto para 2014, 39,3 bilhões foram destinados ao financiamento do SUAS – três vezes mais do que o total de recursos disponibilizados no ano de sua criação, 2005” (BICHIR, 2016, p. 122).

“Com um orçamento de 24,6 bilhões de reais em 2014 (0,47% do PIB), o PBF hoje é o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo, beneficiando, em janeiro de 2015, 13,9 milhões de famílias” (BICHIR, 2016, p. 125).

— BIBLIOGRAFIA

ALIANÇA DAS CIDADES; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MUNICÍPIOS; BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO; BANCO MUNDIAL, CAIXA ECONÔMICA FEDERAL; ESCRITÓRIO REGIONAL PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE; FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS; INSTITUTO PÓLIS; MINISTÉRIO DAS CIDADES; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS. “O estado das Cidades no Brasil: Relatório 2000-2009”, 2013.

ARRETCHE, Marta. “Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana”. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 23-31, 2001.

_____. “Democracia, federalismo e centralização no Brasil”. Rio de Janeiro, Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012, 232 p.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei Federal nº 10.257 de 10 de Julho de 2001. “Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”.

_____. Portal da Transparência Governo Federal: Execução Orçamentária - Transferência de Recursos (2004-2015). Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/PortalTransparenciaPrincipal2.asp>>. Acesso em: ago. 2016.

_____; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Escola Virtual SOF (EVSOF): Curso Federalismo no Brasil, 2016. Disponível em: <<https://ead.orcamentofederal.gov.br>>. Acesso em: set. 2016.

BICHIR, Renata. “Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil”. Novos Estudos Cebrap, mar. 2016, n. 104, p. 111-136.

CASTRO, José Roberto. “A Carga Tributária Brasileira em 4 Gráficos”. In: Nexo Jornal, set. 2016. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/09/20/A-carga-tributária-brasileira-em-4-gráficos>>. Acesso em: set. 2016.

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE (CEM)/CEBRAP; SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO/MINISTÉRIO DAS CIDADES. “Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros para a Política Habitacional”, 2012.

FIX, Mariana. “Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil”. 2011. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011 apud PRONI, Marcelo Weishaupt; FAUSTINO, Raphael Brito. “Avanços e limites da política de desenvolvimento urbano no Brasil (2001-2014)”, 2015. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Revista Planejamento e Políticas Públicas (PPP), n. 46, Jan./Jun. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). “O uso dos instrumentos de financiamento para a política urbana no Brasil”. Comunicados do IPEA, n. 112. Brasília, 2011.

MAC DOWELL, Maria Cristina. “Financiamento urbano no Brasil: um olhar sobre as finanças municipais”. In: PONTES, Egláisa Micheline; CESARE, Claudia M. de (org.). Financiamento das Cidades: instrumentos fiscais e de política urbana. Brasília/Ministério das Cidades, 2007.

MARICATO, Ermínia. “Política Urbana e o Ministério das Cidades: Algumas Diretrizes de Implementação”. In: Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, 2003. Disponível em: <<http://www.fau.usp.br/public/pos/14/index.html>>. Acesso em: maio 2017.

_____. “O impasse da política urbana no Brasil”. Petrópolis: Vozes, 2011 apud SANTO AMORE, Caio. Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na

cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da Reforma Urbana na atualidade. 2013. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. “O Estatuto da Cidade, marco referencial para a política urbana”. Cadernos do IJB (Instituto Jorge Baptista), n. 1, Osasco, jun. 2004.

_____. “O Desafio Institucional”. Texto preparado no âmbito dos debates de elaboração do PLANHAB, dez. 2007.

PRONI, Marcelo Weishaupt; FAUSTINO, Raphael Brito. “Avanços e limites da política de desenvolvimento urbano no Brasil (2001-2014)”, 2015. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Revista Planejamento e Políticas Públicas (PPP), n. 46, Jan./Jun. 2016.

RODRIGUES, Arlete Moysés. “A Política Urbana no Governo Lula”. In: Idéias, Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH-UNICAMP), Campinas, n. 3, Nova Série, 2º Semestre de 2011.

ROYER, Luciana de O. “Política habitacional no Estado de São Paulo: Estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, CDHU”. 2003. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003 apud SANTOS, Jonatas M. dos. “Financiamento do Desenvolvimento Urbano: Normas, Eventos e Instrumentos Urbanísticos na Cidade de São Paulo”. 2012. Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2012.

_____. “Municípios ‘Autárquicos’ e Região Metropolitana: A Questão Habitacional e os Limites Administrativos”, 2013. In: FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla Christina Batista de (Editores). Revista Território Metropolitano, políticas

municipais: Por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

SANTO AMORE, Caio. “Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da Reforma Urbana na atualidade”. 2013. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SANTOS, Jonatas M. dos. “Financiamento do Desenvolvimento Urbano: Normas, Eventos e Instrumentos Urbanísticos na Cidade de São Paulo”. 2012. Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2012.

TREVAS, Vicente Carlos Y Plá. “Consórcios públicos: uma aposta estratégica do federalismo brasileiro?”, 2012 apud SANTOS, Jonatas M. dos. “Financiamento do Desenvolvimento Urbano: Normas, Eventos e Instrumentos Urbanísticos na Cidade de São Paulo”. 2012. Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2012.

VILLAÇA, Flávio. “Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil”, 2010 apud PRONI, Marcelo Weishaupt; FAUSTINO, Raphael Brito. “Avanços e limites da política de desenvolvimento urbano no Brasil (2001-2014)”, 2015. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Revista Planejamento e Políticas Públicas (PPP), n. 46, Jan./Jun. 2016.

A
EXECUÇÃO
ORÇAMENTÁRIA
E O PLANEJAMENTO
URBANO

ESTUDO DE CASO
DAS SUBPREFEITURAS
DE M'BOI MIRIM
E CAMPO LIMPO

LILIAN FERREIRA
DOS SANTOS

LILIAN FERREIRA DOS SANTOS

Lilian Ferreira é arquiteta e urbanista com pós graduação em Geografia, Cidade e Arquitetura pela Escola da Cidade e Especialização em Planejamento e Gestão Urbana pela FAUUSP/PMSP. Possui interesse e experiência nas áreas de Paisagismo e Planejamento Urbano.

Desenvolve pesquisa sobre orçamento e nas horas vagas presta serviços voluntários e estuda produção cultural.

ORIENTADORA

PROF.^a DRA. LUCIANA DE OLIVEIRA ROYER

RESUMO

A Função Urbanismo é uma classificação orçamentária que compreende ações de Infraestrutura Urbana, Serviços Urbanos e Transportes Coletivos Urbanos. Analisando a execução orçamentária do município de São Paulo desde a criação das subprefeituras em 2002 até 2016, esta monografia aborda a Função Urbanismo e seu desdobramento para os territórios das subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo. O orçamento é o cenário para a discussão sobre a articulação e otimização das despesas e recursos disponíveis nas diversas secretarias e subprefeituras. Ele é entendido neste trabalho como uma ferramenta estratégica a ser utilizada pelo planejamento urbano, intensificando o processo de redução de vulnerabilidades sociais, o aumento da oferta de equipamentos e serviços públicos, a qualidade nos espaços livres públicos e, sobretudo, a melhora das condições de vida das pessoas na cidade.

PALAVRAS CHAVE

FUNÇÃO URBANISMO, EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, DESPESAS, RECURSOS, ORÇAMENTO.

— INTRODUÇÃO

O planejamento urbano e as leis orçamentárias parecem constituir questões e departamentos que aparentemente tem pouca relação evidente entre si para a grande maioria dos arquitetos urbanistas.

A história do planejamento urbano da cidade de São Paulo aponta as primeiras grandes intervenções no início do século XX. Distintas transformações ocorreram no território desde então e resultaram na configuração atual da cidade. O orçamento começou a ser discutido desde a criação das câmaras no século XVI. Passou por diversas modificações na sua configuração original e forma de distribuição antes de integrar a Constituição Federal.

O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Estratégico de São Paulo apresentam em seus textos de lei preocupações com as ações do planejamento urbano para oferta de infraestrutura, saneamento ambiental, equipamentos e serviços públicos, áreas verdes e espaços livres públicos, redução de vulnerabilidades e outros. Além disto, manifestam também, considerações sobre questões orçamentárias.

Não cabe aqui abordar o histórico dos processos orçamentários ou do planejamento urbano, mas explanar e suscitar questões associadas à eles, sobretudo, se trata de verificar em que medida as despesas em urbanismo são adequadamente representadas pela Função Urbanismo e o que isso impacta na vida das pessoas.

Esta monografia incita a ideia do orçamento como ferramenta estratégica para o planejamento urbano. Está estruturada em três capítulos, o primeiro aborda as questões do território, apresentando os dados estatísticos sobre as subprefeituras estudadas, M'Boi Mirim e Campo Limpo; o segundo expõe as definições orçamentárias e o terceiro introduz o debate sobre planejamento urbano e orçamento.

O TERRITÓRIO E SUAS — QUESTÕES

Localizadas no extremo sul do Município de São Paulo, as Subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo distam em média, respectivamente 25 e 15 km do centro da cidade, fazendo divisa com outros municípios como Embu das Artes, Itapeverica da Serra e Taboão da Serra (Figura 1).

De acordo com os limites administrativos vigentes da cidade, fazem divisa com as Subprefeituras de Butantã, Capela do Socorro, Parelheiros e Santo Amaro e são vizinhas entre si (Figura 2).

M'Boi Mirim e Campo Limpo possuem, respectivamente 563.305 e 607.105 habitantes, segundo Censo de 2010, concentrando juntas mais de 1 milhão dos 11,3 milhões que moram na cidade, cerca de 10% da população total de São Paulo, em uma área de 98,8 km² que é caracterizada por ser lindeira à Represa Guarapiranga. As subprefeituras são compostas pelos distritos Jardim São Luís e Jardim Ângela (M'Boi Mirim) e Capão Redondo, Campo Limpo e Vila Andrade (Campo Limpo).

A proximidade com a Represa evidencia a significativa rede hídrica presente nos territórios e a importância de um olhar mais atento para o que acontece na região (Figuras 3, 4 e 5), sobretudo frente à recente e grave crise hídrica que atingiu São Paulo entre 2014 e 2016, na qual a Guarapiranga mostrou-se a fonte imprescindível, para o abastecimento de água no município.

A proximidade dos recursos naturais indica o potencial ambiental do território (Figuras 6, 7 e 8).

Outro aspecto relevante a ser considerado é que em ambas subprefeituras a topografia é bastante acidentada (Figura 9) e M'Boi Mirim está parcialmente dentro da área de Proteção e Recuperação de Mananciais.



Figura 1 – Inserção no Município de São Paulo.
Bases cartográficas: PMSP Mapa Digital da Cidade, 2004.
UTM/23S SAD69; CEBRAP/CEM, 2007. EPSG: 4326 WGS 84;
Imagens de Satélite Google Earth, 2016. Elaborado pela autora



Figura 2 – Localização Subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo.
 Fonte: PMSP Mapa Digital da Cidade, 2004. UTM/23S SAD69; Google Earth, 2016.
 Elaborado pela autora.



Figura 3 – Vista da Represa Guarapiranga no distrito do Jd. Ângela em M'Boi Mirim .
Fonte: Defesa Civil Subprefeitura M'Boi Mirim. Foto: Simone da Silva.



Figura 4 – Ponte sobre o Rio M'Boi Mirim no distrito do Jd. Ângela em M'Boi Mirim.
Fonte: Defesa Civil Subprefeitura M'Boi Mirim. Foto: Simone da Silva.



Figura 5 – Extremo sul do distrito do Jd. Ângela em M'Boi Mirim.
Fonte: Defesa Civil Subprefeitura M'Boi Mirim. Foto: Simone da Silva.
Figura 6 – Área verde em Campo Limpo.
Fonte: Jéssica Ragonha.

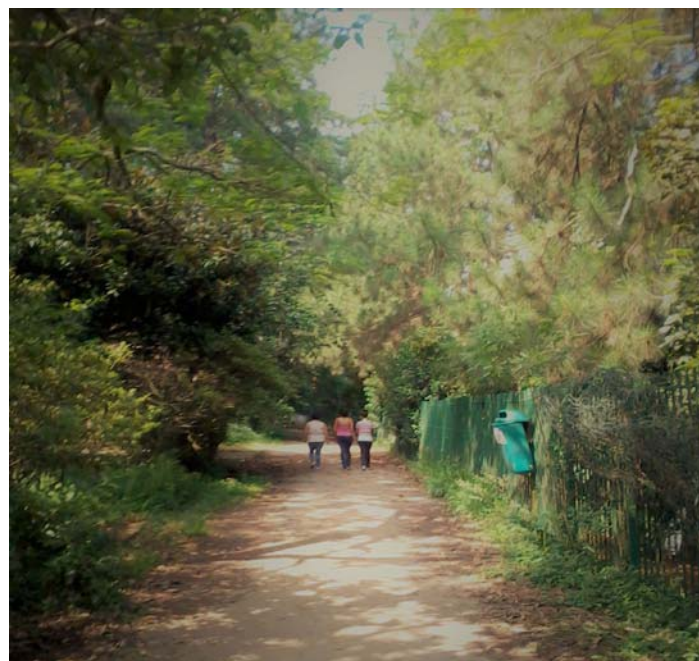


Figura 7 – Parque Morumbi Sul na Subprefeitura de Campo Limpo.
Fonte: Jéssica Ragonha.
Figura 8 – Parque Guarapiranga na Subprefeitura de M'Boi Mirim.
Fonte: Lilian Ferreira.

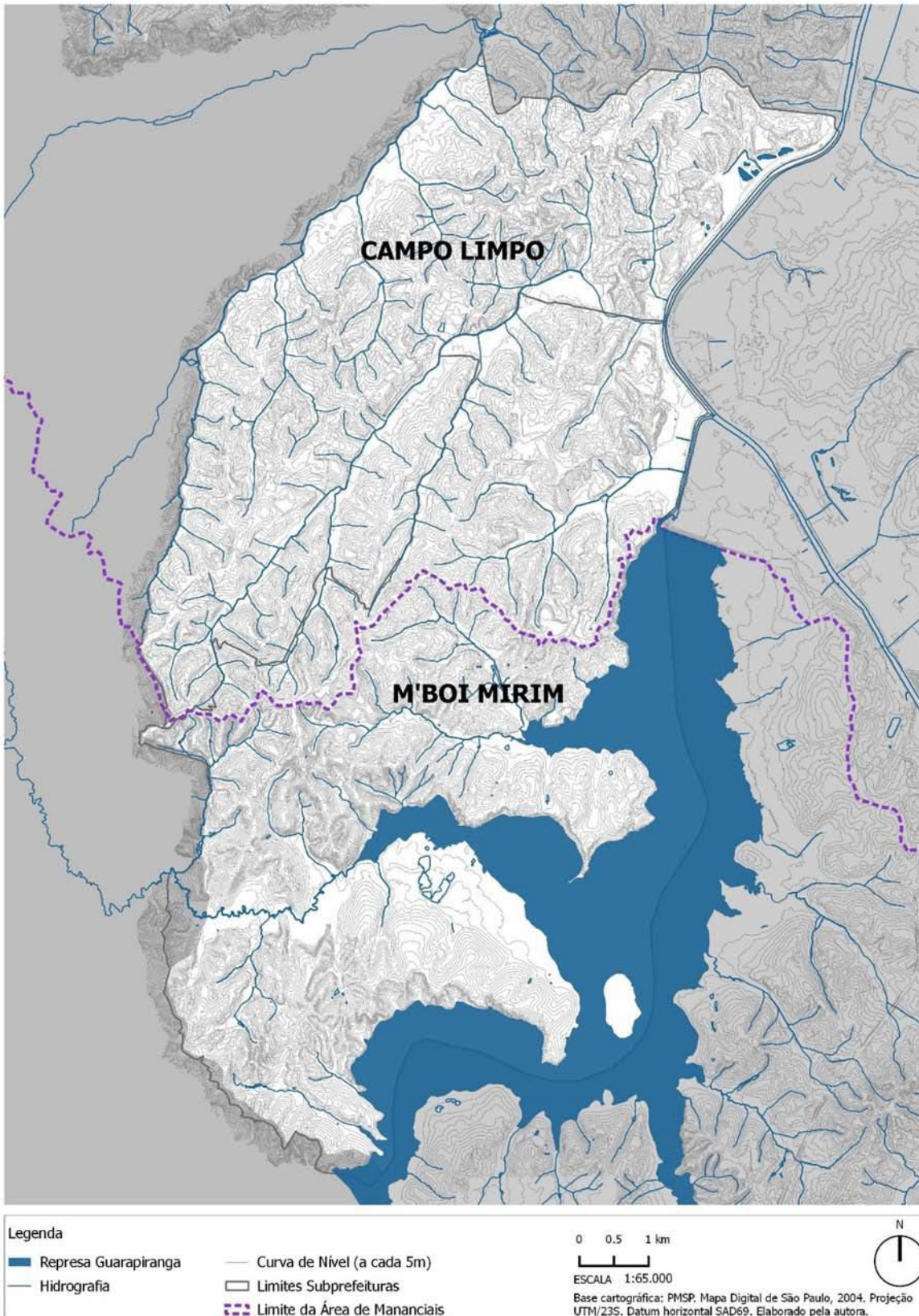


Figura 9 - Fisiografia.
 Fonte: PMSP Mapa Digital da Cidade, 2004. UTM/23S SAD69;
 Elaborado pela autora.

As áreas de risco geológico e geotécnico (Figura 10), o crescimento populacional (Figura 11), os baixíssimos valores comerciais da terra para o mercado imobiliário (Figura 12) e a distância das regiões mais nobres da cidade, formaram historicamente uma combinação propícia ao intenso adensamento e à consolidação da grande massa populacional em locais considerados impróprios para habitar, principalmente junto aos corpos d'água, encostas e áreas de Mananciais.

Consideráveis áreas verdes foram desmatadas e inúmeros córregos e afluentes solapados ou contaminados com despejo de esgotos irregulares e dejetos diversos, configurando uma situação de vulnerabilidade ambiental. A ausência do Estado se deu tanto pela fiscalização pouco efetiva como pela resistência em fornecer infraestrutura, orientação e auxílio ao grande contingente que se instalou na região, gerando inclusive, grandes custos com remoções e ações no Ministério Público (SMSP, 2016).

Em 2000, os distritos de Jd. Ângela e Capão Redondo já apresentavam os maiores índices de Vulnerabilidade Juvenil, segundo a Fundação SEADE.

O Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) é uma combinação de aspectos socioeconômicos e demográficos, que considera os setores censitários e indica as áreas mais vulneráveis do município (SEADE/ALESP, 2010). Verificando a última versão disponível, datada de 2010, é possível verificar que tanto M'Boi Mirim quanto Campo Limpo continuam convergindo para altas taxas, comparativamente ao restante do município.

Os baixos valores de IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), as consideráveis taxas populacionais, sobretudo de população jovem e negra, o sistema de transporte pouco articulado com o restante da cidade, a baixa oferta de equipamentos e áreas livres públicas entre outras, compõem questões importantes que os territórios apresentam.

Durante o Programa de Residência em Planejamento e Gestão Urbana, atuei concomitantemente com outra residente, Jéssica Ragonha, nas Subprefeituras de

M'Boi Mirim e Campo Limpo. Diversas visitas a campo foram realizadas, assim como grupos de trabalhos (GTs) na Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SMDU), para troca de informações sobre planos e projetos das distintas secretarias. As técnicas e os funcionários das duas subprefeituras também tiveram participação essencial no processo. O conhecimento empírico dessa experiência em consonância com os dados estatísticos e índices socioeconômicos disponíveis, impulsionaram o desenvolvimento desta monografia, na qual considero o orçamento uma ferramenta estratégica a ser utilizada pelo planejamento urbano no combate às desigualdades sociais.

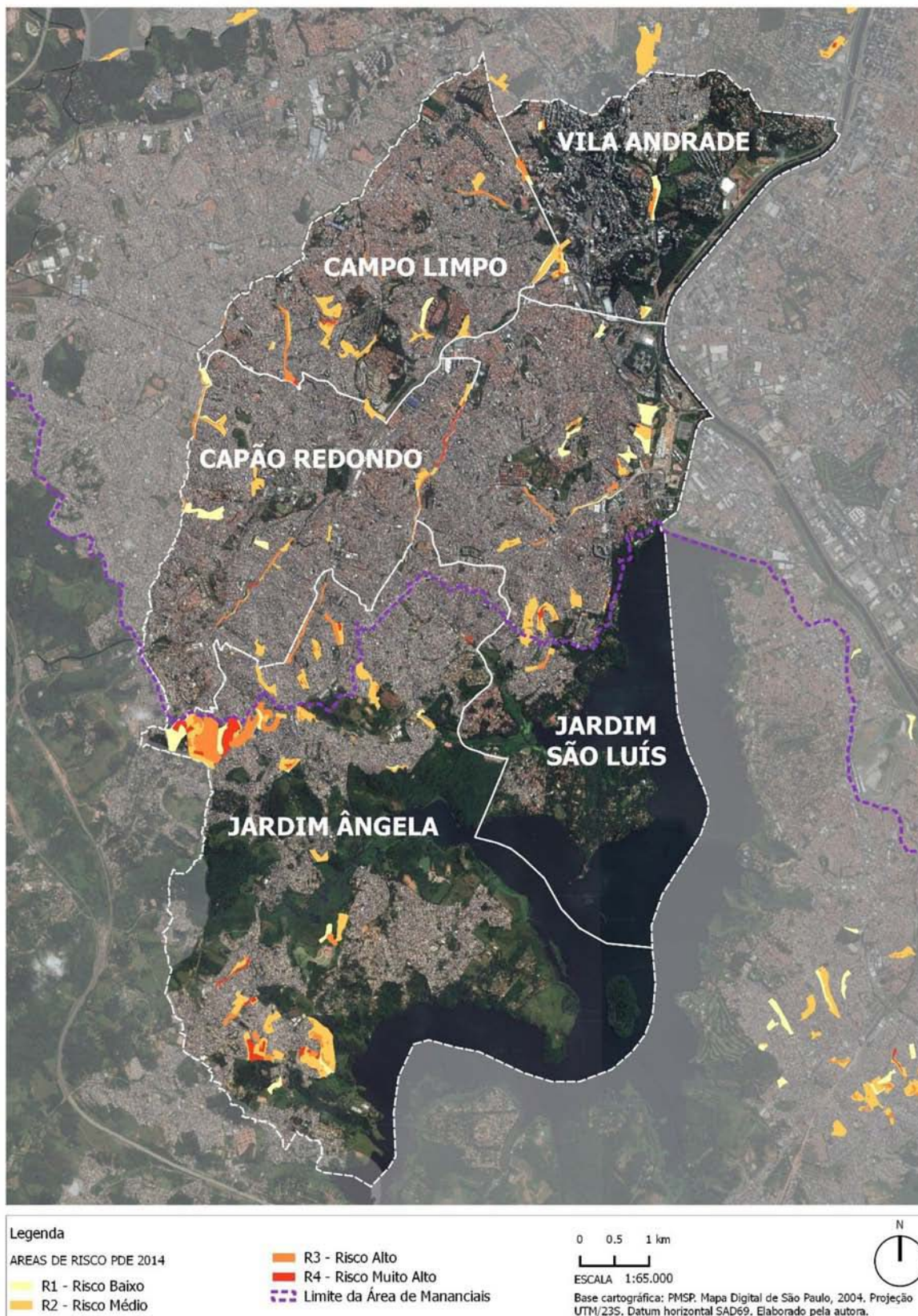
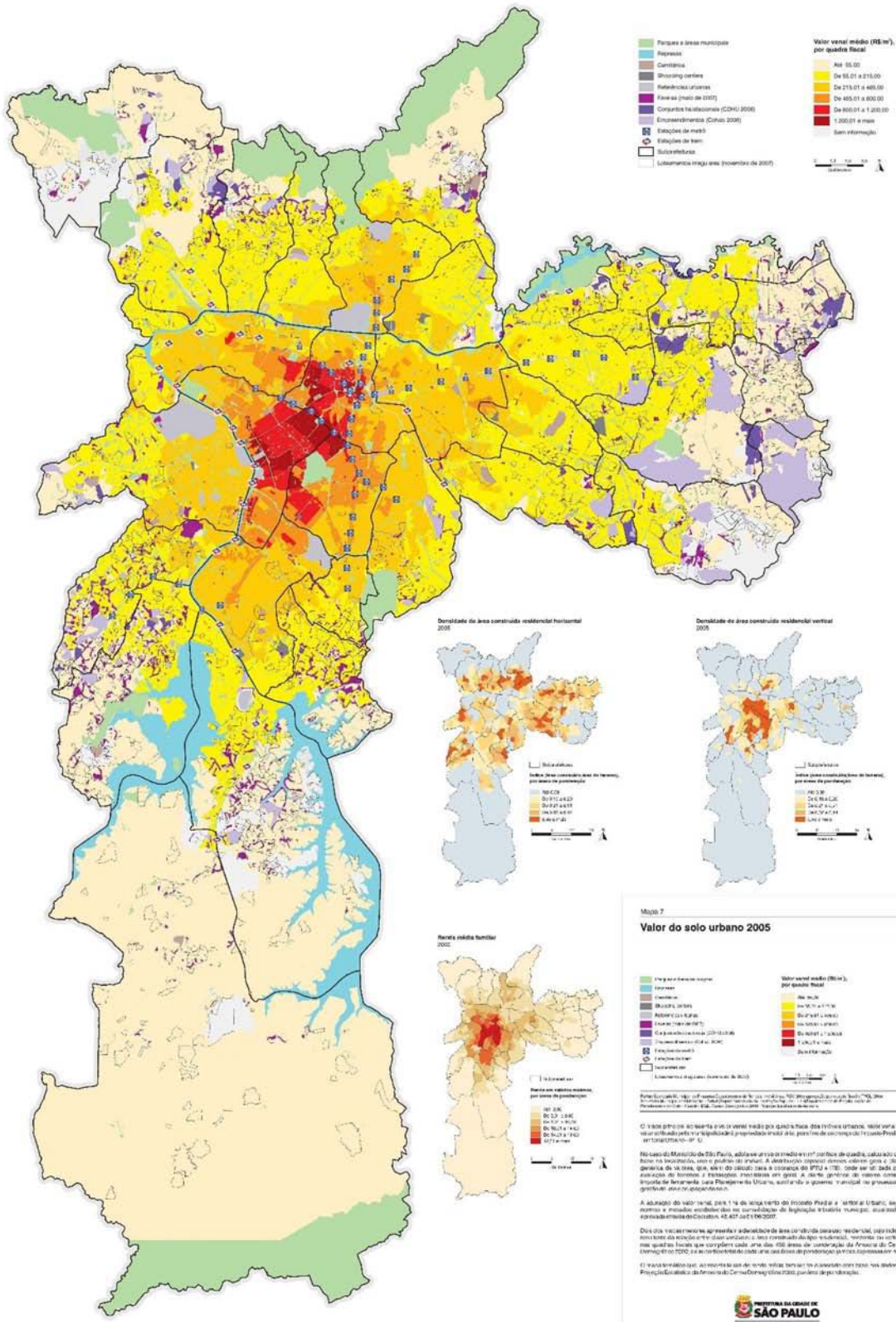


Figura 10 – Distritos e áreas de risco.
 Fonte: PMSP Mapa Digital da Cidade, 2004. UTM/23S SAD69;
 Elaborado pela autora.



Município em Mapas – Série pôster: Panorama

Figura 12 – Valor do solo urbano em 2005.
Fonte: PMS/P SMDU.

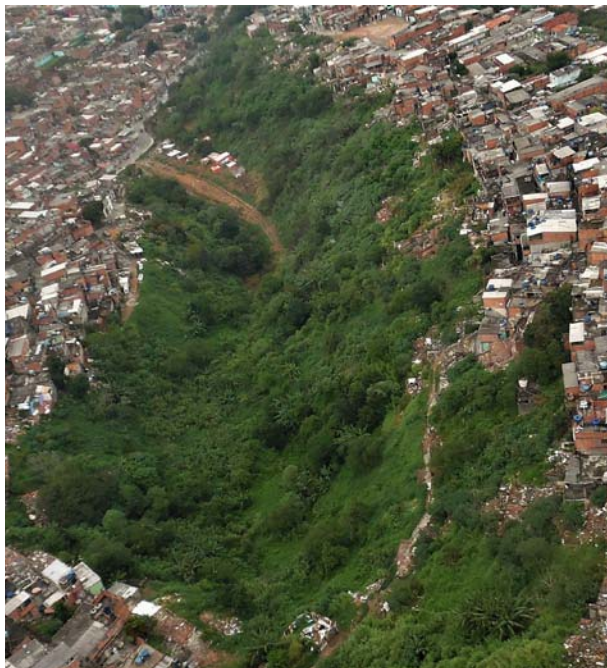
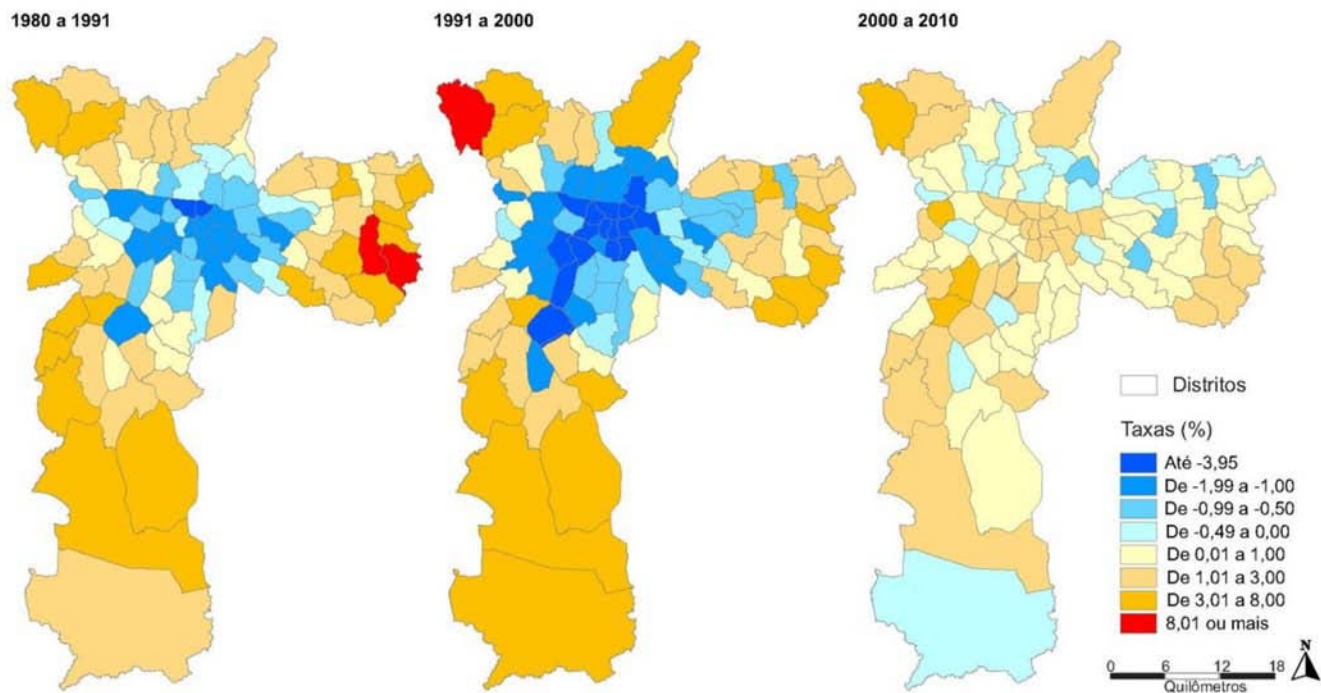


Figura 11 - Crescimento Populacional.

Fonte: PMSP/SMDU.

Figura 13 – Ocupação em encostas em M'Boi Mirim.

Fonte: Defesa Civil Subprefeitura M'Boi Mirim. Foto: Simone da Silva.



Figura 14 – Ocupação em encostas em M'Boi Mirim.

Fonte: Defesa Civil Subprefeitura M'Boi Mirim. Foto: Simone da Silva.

Grupos de Vulnerabilidade (1)
Distritos do Municípios de São Paulo
2000

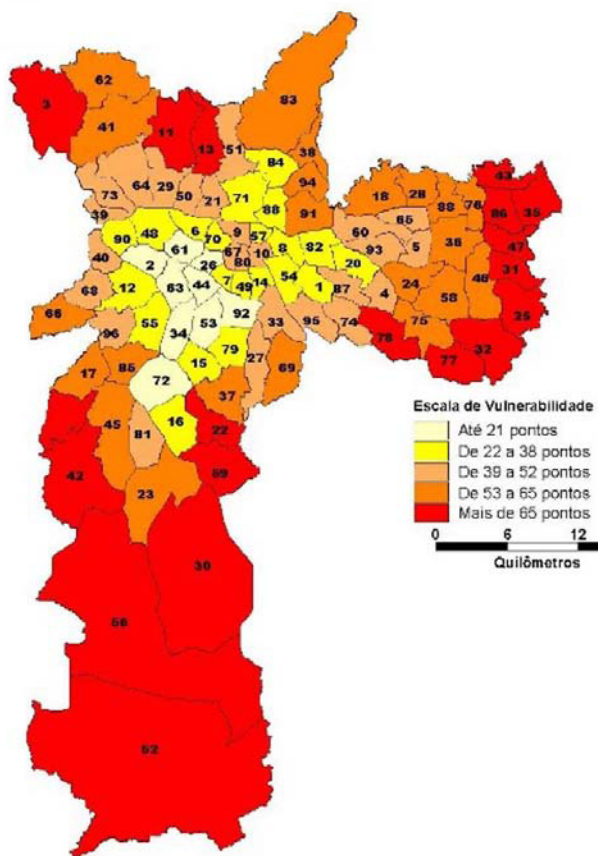


Figura 15 - Vulnerabilidade Juvenil por distrito em 2000.
 Fonte: Fundação Seade.

Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS)
Município de São Paulo – 2010

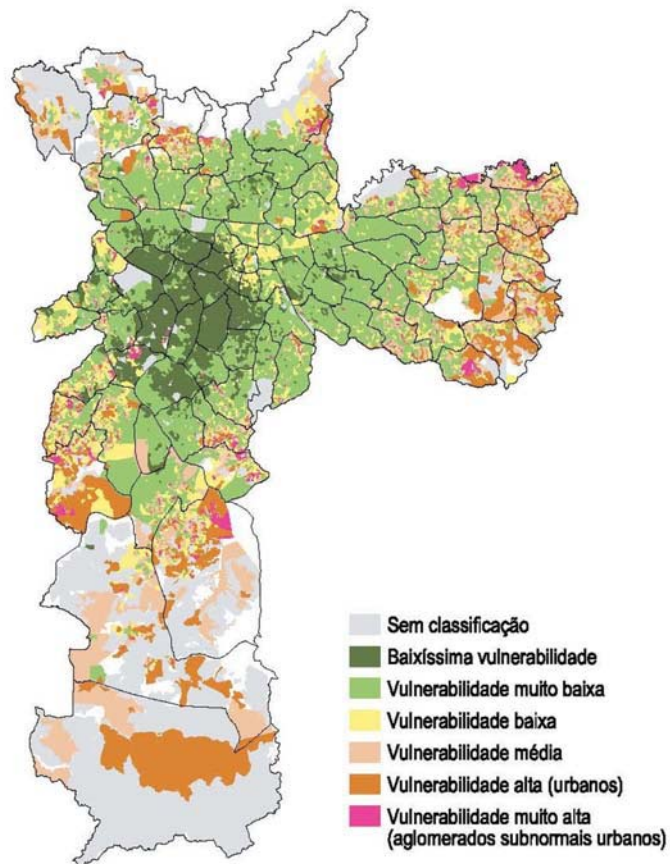


Figura 16 - IPVS 2010.
 Fonte: Fundação SEADE. .

DA CRIAÇÃO DAS SUBPREFEITURAS E ATÉ OS DIAS ATUAIS: O PERÍODO DE 2003 A 2016

As subprefeituras foram criadas em 2002 para funcionar como pequenas prefeituras que estariam territorialmente mais próximas da população e que se encarregariam de decidir, dirigir, fazer a gestão e o controle das questões municipais no nível local, de acordo com o art. 3º da Lei de criação das Subprefeituras 13.399/2002. No entanto, ao longo dos anos, elas tiveram seu caráter modificado e hoje funcionam basicamente como zeladoria, cuidando da manutenção do território.

De acordo com a gestão vigente e o posicionamento político de quem estava na administração, as subprefeituras ganharam ou perderam mais autonomia, numa relação de centralização e descentralização de poder que é percebida na prática, tanto na rotina dos funcionários, nas alterações dos programas e ações de cada secretaria quanto no orçamento das subprefeituras. Embora o orçamento municipal tenha crescido ao longo dos anos (Figura 17), o das subprefeituras teve um ligeiro aumento entre 2004 e 2005, anos em que as secretarias de Educação e Saúde tiveram seus recursos alocados junto as subprefeituras, uma queda vertiginosa em 2006 e desde então, basicamente se manteve com alterações pouco significativas (Figura 18).

Não cabe discutir centralização x descentralização do orçamento nesta pesquisa, nem discutir as atribuições e alterações do orçamento da Secretaria de Coordenação das Subprefeituras – SMSP ao longo dos anos, porém, se faz necessário atentar para este fato, pois em alguma medida reverbera nas questões orçamentárias que serão tratadas mais adiante. É preciso esclarecer ainda que embora a data de criação das subprefeituras seja 2002, para efeitos orçamentários, considera-se o ano de 2003 como primeira referência de valores.



	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ORÇ.	21,5	27,0	27,0	29,7	35,6	39,4	41,1	39,5	47,3	48,7	50,0	56,6	51,4
ATUAL.	23,6	27,0	27,0	30,1	37,0	41,8	42,3	41,4	47,7	49,8	50,6	57,1	51,4
EMPEN.	23,3	25,0	24,7	28,4	33,5	37,7	37,4	40,7	42,6	45,7	46,5	48,6	47,0
LIQUID.	22,2	24,4	23,0	26,2	30,5	35,2	35,2	38,4	40,3	43,5	43,7	46,5	44,2

Figura 17 - Orçamento Municipal.

Fonte: Dados: PMSP/ SF. Elaboração: Márcia Endrighi, 2016.

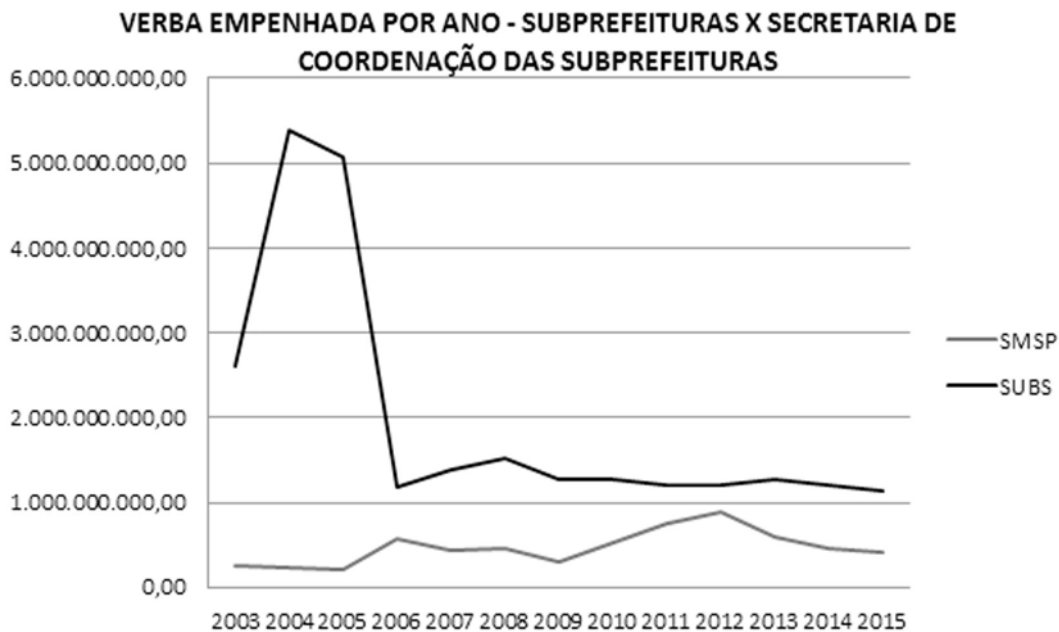


Figura 18 - Orçamento Subprefeituras.

Fonte: Dados: PMSP/ SF. Elaboração: Márcia Endrighi, 2016.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Segundo a definição do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2015), execução orçamentária “é o processo que consiste em programar e realizar despesas levando-se em conta a disponibilidade financeira da administração e o cumprimento das exigências legais.”. Ou seja, é o procedimento que consiste em elaborar, acompanhar e executar o orçamento, atentando para os recursos disponíveis e a legislação vigente, maneira pela qual União, Estados, Distrito Federal e Municípios conseguem ajustar a execução dos seus planos e projetos nas diversas áreas.

O Sistema Integrado da Administração do Governo Federal (SIAFI), que serve para registrar, acompanhar e controlar a execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal, explica que executar o orçamento implica em cumprir as despesas que estão previstas no próprio orçamento, utilizando as etapas de empenho, liquidação e pagamento, mencionados na Lei 4.320/64.

A Lei nº 4.320 indicava, em 1964, a necessidade de atenção sobre as despesas e receitas, visando o equilíbrio

da execução orçamentária.

Art. 47. Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixadas, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

Art. 48. A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá os seguintes objetivos:

- a) assegurar às unidades orçamentárias em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho;
- b) manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

Ainda na lei 4.320/64, se destaca, em seu artigo 75, o agente público no controle da execução orçamentária:

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

No entanto, verificando legislações antigas, nota-se que desde 1824, na Constituição Política do Império do Brasil, despesas e receitas já eram citadas nos documentos⁰¹. É válido salientar que é um assunto presente desde o início da administração pública e embora tenha recebido diferentes entendimentos e abordagens, em alguma medida, faz parte direta ou indiretamente do universo de qualquer cidadão.

Outra lei relacionada ao orçamento e que tem grande importância é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei complementar nº 101 de 4 de maio de 2000), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, dentre outras coisas. Trata da importância da transparência e do planejamento em relação ao orçamento público, a fim de impedir que grandes disparidades entre receitas e despesas aconteçam nas contas públicas.

Pode-se encontrar nos prescritos no artigo 165 da Constituição Federal, os procedimentos orçamentários que são obrigatórios e necessários para planejar as atuações da administração. O mesmo artigo elenca o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias

(LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que compõem o universo orçamentário, e que devem ser elaborados com compatibilidade entre si.

É importante salientar que as três esferas de governo devem seguir esses procedimentos propugnados na Constituição Federal. Assim, tanto municípios, quanto estados, e mesmo a União, devem elaborar PPAs, LDOs e LOAs.

DEFINIÇÕES

A execução orçamentária consiste na última etapa do processo orçamentário (GONZAGA, 2014), começando com a preparação do PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e LOA (Lei de Orçamento Anual). Ainda que esta monografia trate da LOA, se faz necessário uma breve definição de PPA e LDO e sua relação com a LOA.

O Plano Plurianual (PPA) é um planejamento estratégico, onde são definidos objetivos a serem alcançados a médio prazo. É um plano, que, quando aprovado, torna-se lei e prevê vários investimentos e prioridades no horizonte de 4 anos, com metas para diferentes áreas. Tem o propósito de estabelecer um planejamento financeiro da execução das políticas públicas essenciais. É válido salientar também que o governo atual tem a obrigatoriedade de executar o último ano do PPA do governo anterior (Figura 19), visando a continuidade da ação governamental (BRASIL/MPOG/SOF, 2016). É o PPA que estabelece a conexão entre o plano estratégico da administração e os orçamentos anuais. Contém a definição dos gastos permanentes para continuar a oferecer determinados serviços públicos (BRASIL/SF/SECS-CONORF)⁰².

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) indica anualmente, de maneira compatível com o PPA, quais são as principais despesas do governo. É nela que se definem as diretrizes para a elaboração da LOA e se estabelece a conexão entre o planejamento estratégico a médio prazo estipulado no PPA, com o curto prazo, considerado na LOA (BRASIL/SF/SECS-CONORF).

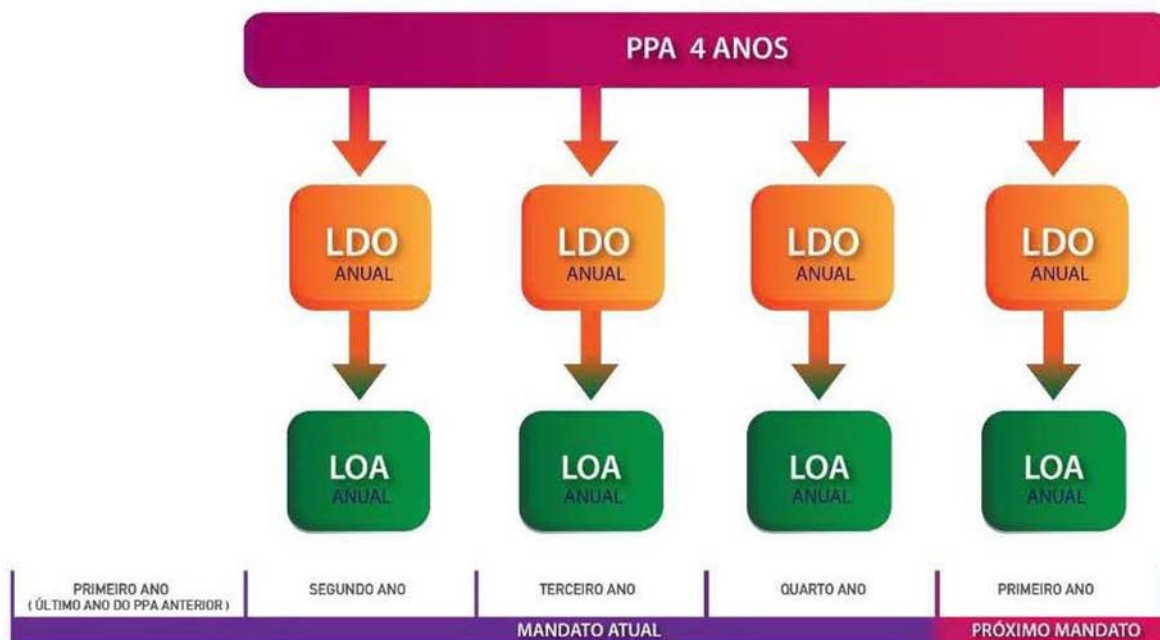


Figura 19 - Processo Orçamentário.
 Fonte: BRASIL/MPOG/SOF, 2016.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) apresenta a programação de gastos para cada setor do governo e a previsão de receitas que custeará estes gastos. É organizado por assuntos e define regras compatíveis com os objetivos estabelecidos no PPA e LDO.

DESPESAS E RECEITAS

Com importante relevância dentro da Administração Pública municipal, a Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico salienta que despesas e receitas “representam o montante que o Estado se apropria da sociedade por intermédio da tributação e a sua contrapartida aos cidadãos por meio da geração de bens e serviços” (PMSP, 2015). Despesas e receitas são itens fundamentais da execução orçamentária, em contextos legais específicos como o cumprimento dos limites estabelecidos na LRF e na distribuição e destinação de receitas junto à outras esferas de governo. Deste modo, conhecer os conceitos e particularidades relacionados às despesas e receitas do governo, colabora tanto para melhorar a qualidade

nas informações fornecidas aos cidadãos quanto para a transparência das contas públicas (PMSP/SF/SUTEM/DECON/DISEO, 2015).

Despesa orçamentária é “o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade” (BRASIL/MF/STN, 2014). Em outras palavras, são os gastos do governo para a continuidade das suas funções ou para construção e manutenção dos bens públicos, com o propósito de atender às necessidades coletivas, podendo estar previstos na Constituição, leis ou atos administrativos e precisam de autorização do legislativo para se realizar, através da LOA ou de créditos adicionais. (BRASIL/MPOG/SOF, 2016).

Existem despesas obrigatórias e discricionárias (não obrigatórias), que podem ser classificadas em três etapas, planejamento, execução e controle e avaliação. Na etapa de planejamento ocorre a fixação das despesas, considerando os recursos disponíveis, as prioridades e diretrizes estipuladas pelo governo. A despesa é fixada

pela LOA; a execução compreende o empenho, a liquidação e o pagamento da despesa. É no empenho que se cria a obrigatoriedade de pagamento, onde se reserva o recurso para um fim específico (PMSP/SFDE). No controle e avaliação ocorre a fiscalização, através dos órgãos de controle e da sociedade (BRASIL/STN/SOF, 2008).

Cabe ressaltar a definição de Receita Orçamentária: “fonte de recursos utilizada pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade” (MTO, 2016, p.16), ou seja, é o ingresso de recursos para os cofres públicos autorizado pela Constituição Federal, leis e títulos creditórios à Fazenda Pública (BRASIL/SF).

A relação Despesa x Receita é essencial para a execução orçamentária, pois é na previsão da receita que se mensura a capacidade do governo na fixação da despesa, compreendendo receita orçamentária como instrumento de financiamento do Estado e considerando-a também decorrente de operações de crédito. Além do mais, segundo o art. 9º da LRF, a arrecadação é um instrumento condicionante da execução orçamentária da despesa (PMSP/SF/SUTEM/DECON/DISEO, 2015).

FUNÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Entender o orçamento demanda conhecer sua estrutura e organização, dado que a implementação se dá através de um sistema de classificação que, de acordo com o Manual Técnico Orçamentário, “tem o propósito de atender às exigências de informação demandadas por todos os interessados nas questões de finanças públicas, como os poderes públicos, as organizações públicas e privadas e a sociedade em geral” (MTO, 2016, p.32).

As despesas podem ter classificação institucional, funcional, programática ou por esfera orçamentária. A classificação funcional tem o propósito de responder essencialmente em quais âmbitos da despesa a ação do governo vai se realizar.

Cada atividade, projeto e operação especial identificará a função e a subfunção às quais se vinculam.

A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria no 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), e é composta de um rol de funções e subfunções prefixadas, que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nos três níveis de Governo. Trata-se de uma classificação independente dos programas e de aplicação comum e obrigatória, no âmbito dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público (MTO, 2016, p.35, grifo nosso).

Ainda de acordo com o Manual, entende-se por função “o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público.” (MTO, 2016, p.35).

Dentro do orçamento, existem várias funções orçamentárias, tais como Segurança Pública, Saúde, Trabalho, Educação, Habitação, Cultura, Urbanismo, Transporte, Indústria e outros. Na tabela abaixo (Figura 20), é possível verificar o anexo da Portaria nº 42 do Ministério de Orçamento e Gestão nas quais estão listadas todas as funções orçamentárias, bem como as subfunções vinculadas a ela.

FUNCIONAL	1º e 2º DÍGITOS	3º, 4º e 5º DÍGITOS	
	Função	Subfunção	
FUNÇÃO		SUBFUNÇÃO	
01 - Legislativa	031 - Ação Legislativa		
	032 - Controle Externo		
02 - Judiciária	061 - Ação Judiciária		
	062 - Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário		
03 - Essencial à Justiça	091 - Defesa da Ordem Jurídica		
	092 - Representação Judicial e Extrajudicial		
04 - Administração	121 - Planejamento e Orçamento		
	122 - Administração Geral		
	123 - Administração Financeira		
	124 - Controle Interno		
	125 - Normatização e Fiscalização		
	126 - Tecnologia da Informação		
	127 - Ordenamento Territorial		
	128 - Formação de Recursos Humanos		
	129 - Administração de Receitas		
	130 - Administração de Concessões		
	131 - Comunicação Social		
	05 - Defesa Nacional	151 - Defesa Aérea	
		152 - Defesa Naval	
153 - Defesa Terrestre			
06 - Segurança Pública	181 - Policiamento		
	182 - Defesa Civil		
	183 - Informação e Inteligência		
07 - Relações Exteriores	211 - Relações Diplomáticas		
	212 - Cooperação Internacional		
08 - Assistência Social	241 - Assistência ao Idoso		
	242 - Assistência ao Portador de Deficiência		
	243 - Assistência à Criança e ao Adolescente		
	244 - Assistência Comunitária		
09 - Previdência Social	271 - Previdência Básica		
	272 - Previdência do Regime Estatutário		
	273 - Previdência Complementar		
	274 - Previdência Especial		
10 - Saúde	301 - Atenção Básica		
	302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial		
	303 - Suporte Profilático e Terapêutico		
	304 - Vigilância Sanitária		
	305 - Vigilância Epidemiológica		
	306 - Alimentação e Nutrição		
11 - Trabalho	331 - Proteção e Benefícios ao Trabalhador		
	332 - Relações de Trabalho		
	333 - Empregabilidade		
	334 - Fomento ao Trabalho		
12 - Educação	361 - Ensino Fundamental		
	362 - Ensino Médio		
	363 - Ensino Profissional		
	364 - Ensino Superior		
	365 - Educação Infantil		
	366 - Educação de Jovens e Adultos		
	367 - Educação Especial		
	368 - Educação Básica (3) (I)		
13 - Cultura	391 - Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico		
	392 - Difusão Cultural		
14 - Direitos da Cidadania	421 - Custódia e Reintegração Social		
	422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos		
	423 - Assistência aos Povos Indígenas		
15 - Urbanismo	451 - Infra-estrutura Urbana		
	452 - Serviços Urbanos		
	453 - Transportes Coletivos Urbanos		

16 - Habitação	481 - Habitação Rural	
	482 - Habitação Urbana	
17 - Saneamento	511 - Saneamento Básico Rural	
	512 - Saneamento Básico Urbano	
	541 - Preservação e Conservação Ambiental	
18 - Gestão Ambiental	542 - Controle Ambiental	
	543 - Recuperação de Áreas Degradadas	
	544 - Recursos Hídricos	
	545 - Meteorologia	
	571 - Desenvolvimento Científico	
19 - Ciência e Tecnologia	572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia	
	573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	
	601 - Promoção da Produção Vegetal (4) (E)	
20 - Agricultura	602 - Promoção da Produção Animal (4) (E)	
	603 - Defesa Sanitária Vegetal (4) (E)	
	604 - Defesa Sanitária Animal (4) (E)	
	605 - Abastecimento	
	606 - Extensão Rural	
	607 - Irrigação	
	608 - Promoção da Produção Agropecuária (4) (I)	
	609 - Defesa Agropecuária (4) (I)	
	21 - Organização Agrária	631 - Reforma Agrária
		632 - Colonização
22 - Indústria	661 - Promoção Industrial	
	662 - Produção Industrial	
	663 - Mineração	
	664 - Propriedade Industrial	
	665 - Normalização e Qualidade	
23 - Comércio e Serviços	691 - Promoção Comercial	
	692 - Comercialização	
	693 - Comércio Exterior	
	694 - Serviços Financeiros	
	695 - Turismo	
24 - Comunicações	721 - Comunicações Postais	
	722 - Telecomunicações	
25 - Energia	751 - Conservação de Energia	
	752 - Energia Elétrica	
	753 - Combustíveis Minerais (2) (A)	
	754 - Biocombustíveis (2) (A)	
26 - Transporte	781 - Transporte Aéreo	
	782 - Transporte Rodoviário	
	783 - Transporte Ferroviário	
	784 - Transporte Hidroviário	
	785 - Transportes Especiais	
27 - Desporto e Lazer	811 - Desporto de Rendimento	
	812 - Desporto Comunitário	
	813 - Lazer	
28 - Encargos Especiais	841 - Refinanciamento da Dívida Interna	
	842 - Refinanciamento da Dívida Externa	
	843 - Serviço da Dívida Interna	
	844 - Serviço da Dívida Externa	
	845 - Outras Transferências (I) (A)	
	846 - Outros Encargos Especiais	
	847 - Transferências para a Educação Básica (1) (I)	

(*) Inclusões (I), Excluídas (E) ou Alterações (A)

(1) Portaria SOF nº 37, de 16 de agosto de 2007 (DOU de 17/08/2007)

(2) Portaria SOF nº 41, de 18 de agosto de 2008 (DOU de 19/08/2008)

(3) Portaria SOF nº 54, de 4 de julho de 2011 (DOU de 05/07/2011);

(4) Portaria SOF nº 67, de 20.07.2012 (DOU de 23/07/2012).

FUNÇÃO URBANISMO

A Função Urbanismo abrange as subfunções de Infraestrutura Urbana, Serviços Urbanos e Transportes Coletivos Urbanos, segundo definição do Ministério de Orçamento e Gestão, conforme visto na tabela apresentada anteriormente (Figura 20).

O Boletim da Secretaria de Finanças do Município de São Paulo de 2014, apresentou uma classificação funcional das despesas (Figura 21) onde se observa que a Função Urbanismo representa a quinta maior despesa do orçamento do município, representando cerca de 10,6% do total do orçamento, ficando atrás apenas de Educação e Saúde, além das despesas com Previdência Social e Encargos Especiais. Verificando o boletim, a primeira leitura feita dos dados é de que os gastos na Função Urbanismo são bem maiores do que gastos nas Funções Transportes⁰³ e Habitação⁰⁴, porém, é preciso ponderar que alguns gastos com mobilidade urbana ou infraestrutura não apareceram na Função Urbanismo.

As despesas relacionadas ao urbanismo apresentadas pelo boletim da Secretaria dizem respeito principalmente à limpeza urbana (R\$ 1,88 bilhão), infraestrutura urbana (R\$ 908 milhões), manutenção de vias e áreas públicas e conservação de áreas verdes (R\$ 359 milhões), melhoria e manutenção da iluminação pública (R\$ 306 milhões) e recapeamento e pavimentação de vias (R\$ 91 milhões) (PMSP/SF, 2014).

Levando em consideração a classificação do Ministério de Gestão e Orçamento, é possível que as despesas típicas da Função Urbanismo sejam maiores do que as apresentadas no boletim, como pode ser visto abaixo (Figura 22). Ao analisar as planilhas orçamentárias, nota-se ainda que a PMSP aloca despesas das subfunções típicas da Função Urbanismo em outras Funções, como Transportes, Habitação e Saneamento.

R\$ Milhões

Despesa por Função	2013	2014	Variação	% da Despesa
Educação	8.118	8.856	9,1%	20,7%
Saúde	7.122	7.699	8,1%	18,0%
Previdência Social	6.350	7.259	14,3%	17,0%
Encargos Especiais	4.415	5.289	19,8%	12,4%
Urbanismo	4.500	4.528	0,6%	10,6%
Transporte	2.782	3.581	28,7%	8,4%
Habitação	847	1.024	21,0%	2,4%
Assistência Social	1.008	1.005	-0,4%	2,3%
Saneamento	449	693	54,6%	1,6%
Demais Funções ¹	2.916	2.827	-3,1%	6,6%
Total	38.506	42.762	11,1%	100,0%

¹ Administração, Cultura, Segurança Pública, Gestão Ambiental, Desporto e Lazer, Comunicações, Judiciária, Trabalho, Direitos da Cidadania, Comércio e Serviços, Agricultura, Defesa Nacional, Relações Exteriores e Energia.

Fonte: SOF (exceto Poder Legislativo) Elaboração SF/ASPLA

Figura 21 – Tabela Despesas por Função Governo entre 2013 e 2014.

Fonte: PMSP/SF, 2014.

Total Empenhado na PMSP	2013*	2014*
Função Urbanismo	R\$ 5.684.194.453,20	R\$ 5.368.311.155,86
Função Transporte	R\$ 3.514.120.712,75	R\$ 4.245.405.644,79
Subfunção Transportes Coletivos Urbanos	R\$ 2.417.368.419,43	R\$ 3.174.904.231,05
Função Habitação	R\$ 1.069.471.905,88	R\$ 1.214.186.588,06
Subfunção Infra-Estrutura Urbana	R\$ 460.313.104,20	R\$ 751.587.811,36

Figura 22– Tabela Despesas Empenhadas no Município de São Paulo em 2013 e 2014.

Fonte: Dados PMSP/SF. Elaborado pela autora. Os valores foram corrigidos pelo índice do IBGE (IPCA).

PLANEJAMENTO URBANO

O QUE É URBANISMO?

Segundo Bardet, o termo urbanismo pode ter sido utilizado pela primeira vez em 1910 na França pela Sociedade de Geografia (1959 apud CHOAY, 1992 p.2, tradução nossa). Os dicionários⁰⁵ definem urbanismo como “O conhecimento e o conjunto de técnicas para a organização e o desenvolvimento racional de sociedades urbanas, conforme as necessidades de suas populações” ou como “estudo sistematizado dos métodos capazes de adaptar a cidade às necessidades de seus habitantes”.

Françoise Choay afirma que o urbanismo anseia solucionar uma questão, “o planejamento da cidade maquinista”, posto muito anteriormente à sua criação, “a partir das primeiras décadas do século XIX, quando a sociedade industrial começava a tomar consciência de si e a questionar suas realizações”.

Termo bastante utilizado, urbanismo compreende um segmento da graduação do arquiteto urbanista.

Para Argan, “O urbanismo não devia se ater ao ensino superior e restrito à arquitetura, mas se ampliar a todos os indivíduos”. Ele declara que o “urbanismo é, em substância, programação e projeto”, onde “projeto está fundamentado em dados estéticos, sociológicos, econômicos, políticos, tecnológicos”. Ele pondera ainda que o urbanismo e a arquitetura foram submetidos ao lucro imediato, porém, “a cidade não é dimensão de uma função, é a dimensão de uma existência” (1998⁰⁶. apud BARBOSA, 2007 p.107, grifo nosso).

DIFERENÇA ENTRE FUNÇÃO URBANISMO E URBANISMO

Embora tenham denominação muito semelhante, existem diferenças tanto de finalidade quanto de escala entre os dois termos. Função Urbanismo é uma classificação orçamentária e está relacionada apenas à ações de Infraestrutura Urbana, Serviços Urbanos e Transportes Coletivos Urbanos. Em contrapartida, o urbanismo – e o planejamento urbano – abrange todas as distintas

questões relacionadas à cidade, inclusive infraestrutura e transportes. Para além do universo orçamentário, a Função Urbanismo, atualmente, não é um termo conhecido e utilizado pela maioria dos arquitetos e urbanistas tanto no exercício da profissão quanto no âmbito acadêmico.

Nesta monografia, o que se entende por urbanismo abrange também outras funções orçamentárias como Habitação, Saneamento, Transportes, Gestão Ambiental e outros. Ou seja, para se referir ao urbanismo do ponto de vista orçamentário, se faz necessário observar outras funções e despesas co-relacionadas além da Função Urbanismo, pois embora ela contenha uma parcela expressiva das questões do planejamento urbano, de maneira isolada não expressa e nem abrange a totalidade das questões relacionadas à cidade e entendidas como do urbanismo e planejamento urbano.

MAPEAMENTO ORÇAMENTÁRIO

De acordo com a instância de governo, as funções orçamentárias podem aparecer total ou parcialmente nas leis orçamentárias e isso parece sofrer variações anualmente. No Município de São Paulo, por exemplo, nos últimos quatorze anos, as cinco Funções que tiveram maior impacto no orçamento foram Educação, Saúde, Previdência Social, Encargos Sociais e Urbanismo (Figura 23).

Analisando o Quadro Detalhado da Despesa (QDD) e destacando apenas os valores empenhados totais da PMSP, nota-se que a Função Urbanismo, correspondeu, ao longo dos anos, em média, a 11,3% dos gastos municipais, com médias mínimas e máximas de 8,9% e 13,9%, respectivamente (Figura 24).

Nota-se essa variação do percentual da Função Urbanismo no orçamento do município no gráfico abaixo (Figura 25).

Quando se observa a execução orçamentária de subprefeituras de São Paulo, neste caso, usando como objeto de estudo as Subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo, nota-se que nem todas as funções aparecem concomitantemente nas duas subprefeituras

e algumas funções aparecem apenas em uma delas. Porém, as únicas funções que permanecem aparecendo no orçamento, desde a criação das subprefeituras em 2002, são as funções Saneamento e Urbanismo (Figura 26).

Ao verificar essa frequência no orçamento, sobretudo da Função Urbanismo, mostrou-se necessário investigar o desdobramento e as implicações que esta função tem para o território, especificamente nas subprefeituras estudadas.

Deste modo, esta monografia é uma pequena tentativa de introdução sobre uma questão que, atualmente, transita despercebida ou bem timidamente nas discussões sobre planejamento urbano e urbanismo e no âmbito da formação dos arquitetos urbanistas: o orçamento público e sua tecnicidade. Do ponto de vista da gestão da subprefeitura e a sua relação com o urbanismo, também se fez necessário analisar, através das planilhas orçamentárias, onde em tese estão explicitadas todas as ações e execução do orçamento, como esta Função Urbanismo vem sendo tratada e se ela é suficiente ou não para responder as questões de planejamento urbano no território específico da subprefeitura.

Cabe tratar aqui apenas da LOA na execução orçamentária do Município de São Paulo, no período de 2003 a 2016. É importante ressaltar que a pesquisa abordou essencialmente os valores empenhados da despesa. Isto posto, quando os valores corresponderem a outras classificações, sejam elas orçadas, liquidadas ou ainda receitas, elas serão identificadas como tal. Quando não houver especificação do valor, trata-se dos valores empenhados. Se faz necessário salientar ainda que as tabelas e gráficos que foram elaborados pela autora, tiveram seus dados atualizados e corrigidos para o ano de 2016, de acordo com o índice do IBGE (IPCA).

Funções PMSP De 2003 a 2016	Soma de Despesas Empenhadas por Função De 2003 a 2016	% da Despesa no orçamento PMSP
Educação	R\$ 120.136.651.565,74	21,52%
Saúde	R\$ 99.312.481.955,76	17,79%
Previdência Social	R\$ 85.776.109.753,43	15,36%
Encargos Especiais	R\$ 67.246.303.218,07	12,04%
Urbanismo	R\$ 63.186.996.294,53	11,32%
Transporte	R\$ 41.135.502.201,04	7,37%
Assistência Social	R\$ 12.087.717.900,96	2,16%
Habitação	R\$ 11.570.820.810,54	2,07%
Administração	R\$ 10.088.949.421,28	1,81%
Legislativa	R\$ 9.527.501.841,43	1,71%

Figura 23 – Tabela Despesas por Função Governo De 2003 e 2016.

Fonte: Dados PMSP/SF. Elaborado pela autora.

Despesas Empenhadas do Município de São Paulo de 2003 - 2016			
Ano	Total PMSP Geral	Total PMSP Função Urbanismo	% Função Urbanismo na PMSP
2003	R\$ 11.511.392.394,67	R\$ 1.392.650.301,31	12,1%
2004	R\$ 13.243.969.244,53	R\$ 1.496.878.710,78	11,3%
2005	R\$ 13.868.926.528,12	R\$ 1.672.551.735,61	12,1%
2006	R\$ 16.469.155.861,89	R\$ 2.288.697.796,93	13,9%
2007	R\$ 20.237.648.290,20	R\$ 2.562.114.125,59	12,7%
2008	R\$ 24.179.900.226,28	R\$ 3.106.653.515,34	12,8%
2009	R\$ 25.059.903.110,17	R\$ 2.792.068.766,18	11,1%
2010	R\$ 28.761.555.363,83	R\$ 2.546.700.735,81	8,9%
2011	R\$ 32.118.216.287,80	R\$ 3.122.704.979,61	9,7%
2012	R\$ 36.400.104.976,01	R\$ 4.374.832.797,75	12,0%
2013	R\$ 39.136.092.195,15	R\$ 4.499.775.654,75	11,5%
2014	R\$ 43.443.326.216,80	R\$ 4.528.300.538,12	10,4%
2015	R\$ 47.014.200.561,91	R\$ 5.192.331.202,75	11,0%
2016	R\$ 34.186.642.138,85	R\$ 4.077.750.477,49	11,9%

Figura 24 - Comparativo Despesas Empenhadas Totais x Função Urbanismo na PMSP.

Fonte: Dados PMSP/SF. Elaborado pela autora.

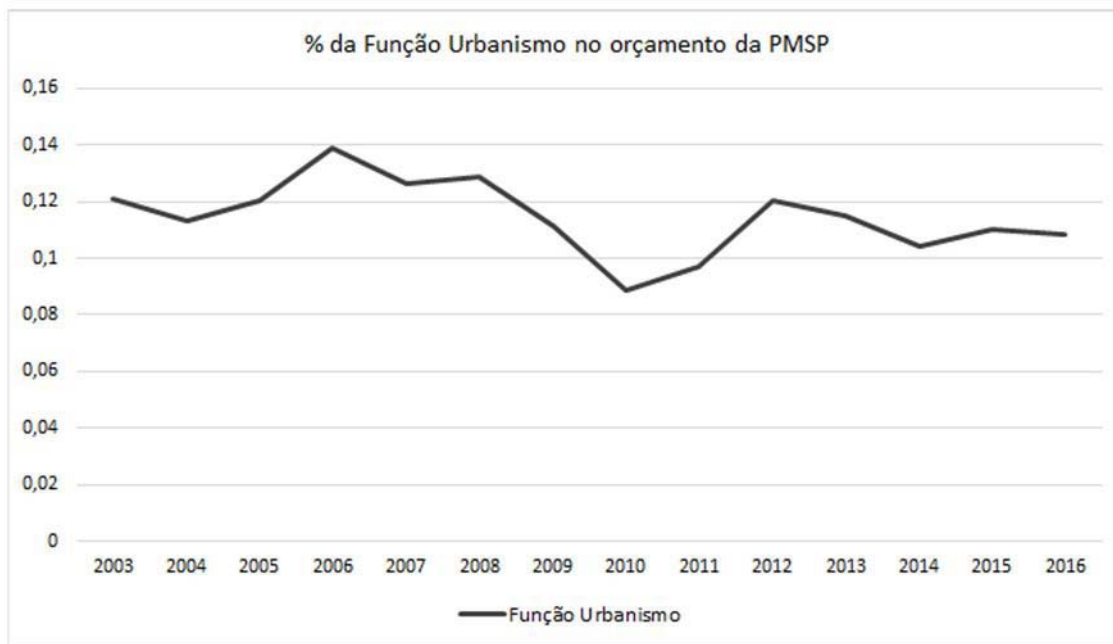


Figura 25 - Percentual da Função Urbanismo no Município.

Fonte: Dados PMSP/SF. Elaborado pela autora.

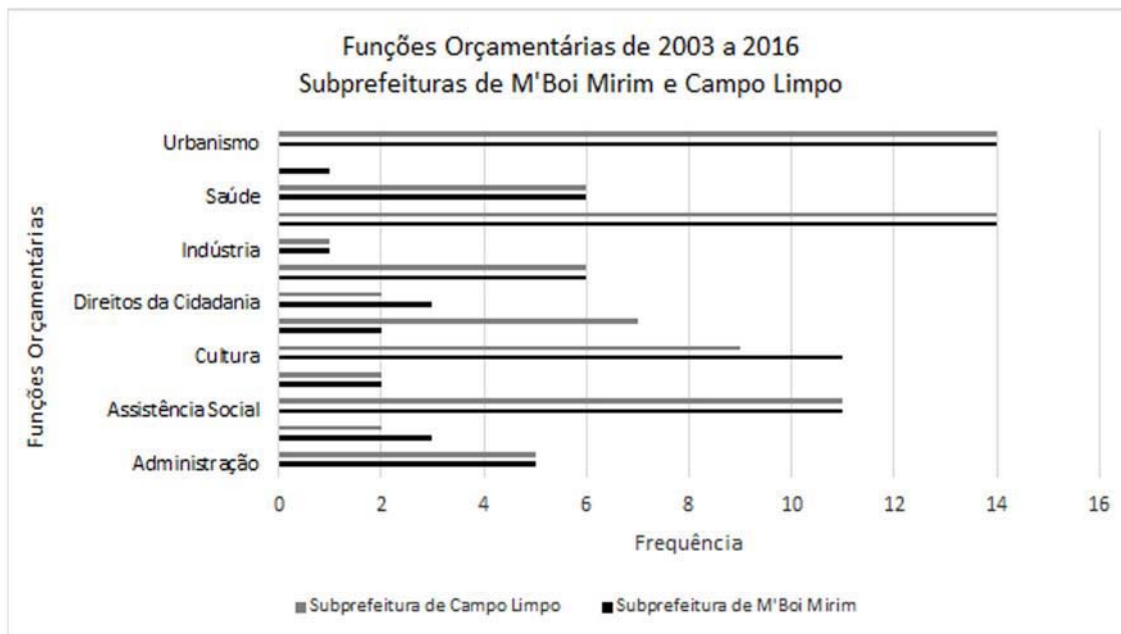


Figura 26 - Funções Orçamentárias em M'Boi Mirim e Campo Limpo.

Fonte: Dados PMSP/SF. Elaborado pela autora.

SUBPREFEITURAS DE M'BOI MIRIM E CAMPO LIMPO

Na Subprefeitura de M'Boi Mirim, a Função Urbanismo vem ganhando destaque pelo percentual que esta função, comparativamente com todas as funções orçamentárias da própria subprefeitura, corresponde no orçamento (Figuras 27 e 28).

Em Campo Limpo, a Função Urbanismo também se destaca em relação ao total de funções orçamentárias da própria subprefeitura (Figuras 29 e 30).

Analisando as planilhas orçamentárias, verifica-se que os investimentos indicados na Função Urbanismo representam em média apenas 26% do total dos recursos empenhados nesta Função em M'Boi Mirim. Ainda que os valores tenham sofrido grandes alterações ao longo dos anos, não chegaram a ultrapassar uma média de 10 milhões por ano (Figura 31). Em Campo Limpo, a média encontrada é mais baixa, cerca de 17%, com ligeiras alterações ao longo dos anos e valores abaixo dos 7 milhões de reais em média por ano (Figura 32).

Os maiores valores alocados na Função Urbanismo⁰⁷ para as subprefeituras estudadas foram utilizados principalmente com a Administração das próprias Subprefeituras. O restante, para além dos investimentos, foram utilizados em manutenção de vias e logradouros públicos, intervenção em programas de urbanização e melhoria de bairros, conservação de áreas verdes e vegetação arbórea e obras e serviços nas áreas de risco geológico entre outros.

De acordo com os dados analisados parece haver indícios de que a Função Urbanismo isoladamente, não é suficiente para responder as questões de planejamento urbano no território específico da subprefeitura, sobretudo porque os maiores gastos da Função Urbanismo são para administração da própria subprefeitura (gastos administrativos e com recursos humanos). Deste modo, os investimentos, que são absolutamente necessários devido a precariedade de serviços, equipamentos públicos, infraestrutura e a alta vulnerabilidade existente nessas subprefeituras, ocorrem de maneira pouco expressiva frente a complexidade de questões existentes no lugar.

É importantíssimo esclarecer que nem tudo está na Função Urbanismo. Os grandes investimentos nas duas subprefeituras não foram feitos com o orçamento próprio. Eles aconteceram sob o forte viés de obras viárias e obras de drenagem, vinculados às Secretarias de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB) e de Transportes (SMT). Certamente o território da Subprefeitura não é descolado do restante da cidade, portanto as obras viárias e de infraestrutura que perpassam várias subprefeituras são essenciais e estruturantes para o território da própria subprefeitura e para a cidade. Outras intervenções relacionadas a qualificação do espaço público tais como praças, parques, caminhos, espaços livres e áreas verdes constituem o que o Plano Diretor Estratégico (PDE) denomina no artigo 266, Sistema de Espaços Livres. Elas também são de extrema importância, sobretudo nos locais em que esses espaços inexistem ou não estão configurados para tal.

Em entrevistas realizadas com funcionários da PMSP, constatou-se que de fato o orçamento da subprefeitura é utilizado essencialmente para sua manutenção e que os investimentos em urbanismo, nas subprefeituras estudadas, não podem ser analisados em sua totalidade apenas pela execução orçamentária, pois os acordos verbais e as intervenções das secretarias não são descritos no detalhamento das planilhas orçamentárias. Se os investimentos e recursos não aparecem de maneira clara no que foi alocado para as subprefeituras, as possibilidades de integração entre o planejamento, projetos e os planos de obras das subprefeituras são mínimas.

No que diz respeito às Receitas, tornou-se necessário mapeá-las brevemente, apenas para verificar as principais fontes de Receita das subprefeituras (Figura 33).

O Tesouro Municipal é o principal mantenedor das subprefeituras. De 2003 a 2016, foi a única fonte que se manteve constante. Já as transferências estaduais e federais aconteceram com maior frequência para a Subprefeitura de M'Boi Mirim.

Conhecer e acompanhar as fontes de Receitas é tão importante quanto entender o detalhamento das Despesas. Este trabalho detém-se a analisar apenas as Despesas.

Subprefeitura M'Boi Mirim			
Ano	Total Empenhado na Função Urbanismo	Total Empenhado na Subprefeitura	% Função Urbanismo no total Empenhado na Subprefeitura MB
2003	R\$ 12.549.832,03	R\$ 89.159.384,12	14,08%
2004	R\$ 13.669.649,94	R\$ 212.728.028,15	6,43%
2005	R\$ 22.820.112,69	R\$ 220.924.246,84	10,33%
2006	R\$ 27.635.250,08	R\$ 31.688.573,79	87,21%
2007	R\$ 36.189.734,80	R\$ 42.699.240,08	84,75%
2008	R\$ 44.084.182,90	R\$ 52.233.886,10	84,40%
2009	R\$ 34.628.066,00	R\$ 42.849.425,16	80,81%
2010	R\$ 52.811.918,89	R\$ 60.444.264,67	87,37%
2011	R\$ 49.537.721,91	R\$ 55.917.404,34	88,59%
2012	R\$ 38.951.024,24	R\$ 44.023.928,37	88,48%
2013	R\$ 40.743.570,75	R\$ 46.154.909,42	88,28%
2014	R\$ 35.863.572,15	R\$ 42.368.777,51	84,65%
2015	R\$ 43.409.361,04	R\$ 47.822.232,37	90,77%
2016	R\$ 46.332.324,74	R\$ 50.884.136,32	91,05%
Total	R\$ 499.226.322,16	R\$ 1.039.898.437,24	48,01%

Figura 27 - Relação Função Urbanismo x outras Funções em M'Boi Mirim.

Fonte: Dados PMSP/SF. Elaborado pela autora.

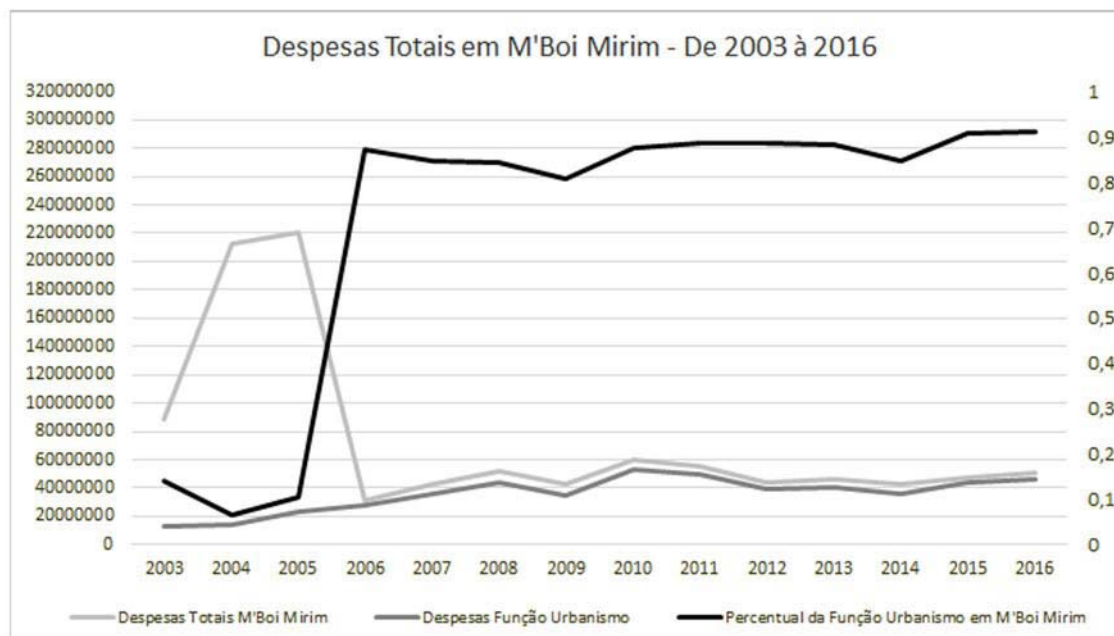


Figura 28 - Percentual da Função Urbanismo no orçamento de M'Boi Mirim.

Fonte: Dados PMSP/SF. Elaborado pela autora.

Subprefeitura Campo Limpo			
Ano	Total Empenhado na Função Urbanismo	Total Empenhado na Subprefeitura	% Função Urbanismo no total Empenhado na Subprefeitura MB
2003	R\$ 27.273.965,22	R\$ 131.018.979,83	20,82%
2004	R\$ 28.206.551,41	R\$ 289.031.331,81	9,76%
2005	R\$ 35.466.448,10	R\$ 307.270.477,09	11,54%
2006	R\$ 40.188.542,14	R\$ 45.091.121,68	89,13%
2007	R\$ 49.200.955,67	R\$ 56.884.495,48	86,49%
2008	R\$ 55.197.447,27	R\$ 61.940.319,93	89,11%
2009	R\$ 43.222.047,62	R\$ 50.075.114,98	86,31%
2010	R\$ 46.891.587,11	R\$ 57.236.266,06	81,93%
2011	R\$ 41.512.216,06	R\$ 53.908.476,41	77,00%
2012	R\$ 44.521.400,37	R\$ 54.295.011,32	82,00%
2013	R\$ 36.365.518,45	R\$ 45.217.664,76	80,42%
2014	R\$ 45.512.047,29	R\$ 58.764.085,21	77,45%
2015	R\$ 44.023.279,85	R\$ 56.490.300,11	77,93%
2016	R\$ 35.581.473,91	R\$ 46.783.569,97	76,06%
Total	R\$ 573.163.480,47	R\$ 1.314.007.214,63	53,24%

Figura 29 - Relação Função Urbanismo x outras Funções em Campo Limpo.

Fonte: Dados PMSP/SF. Elaborado pela autora.

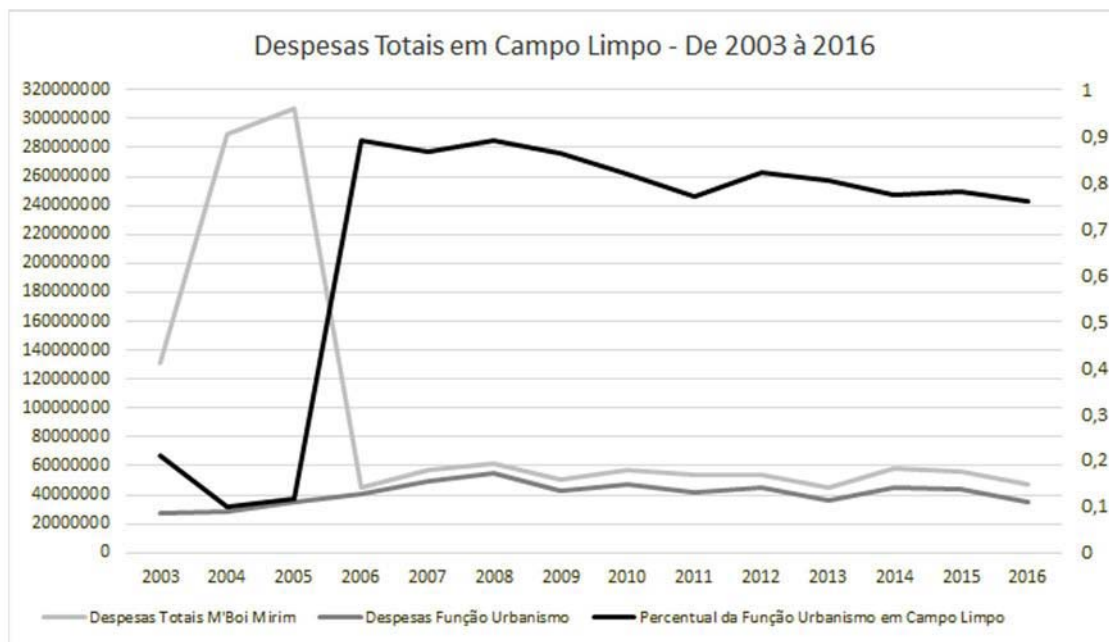


Figura 30 - Percentual da Função Urbanismo no orçamento de Campo Limpo.

Fonte: Dados PMSP/SF. Elaborado pela autora.

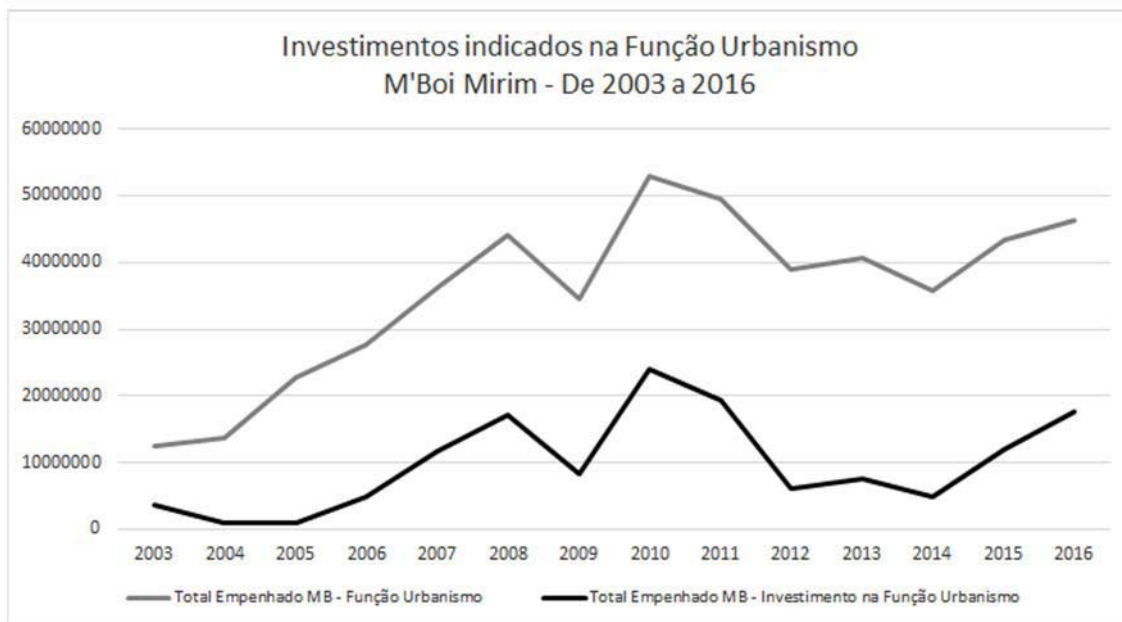


Figura 31 - Investimentos em M'Boi Mirim.
 Fonte: Dados PMSP/SF. Elaborado pela autora.

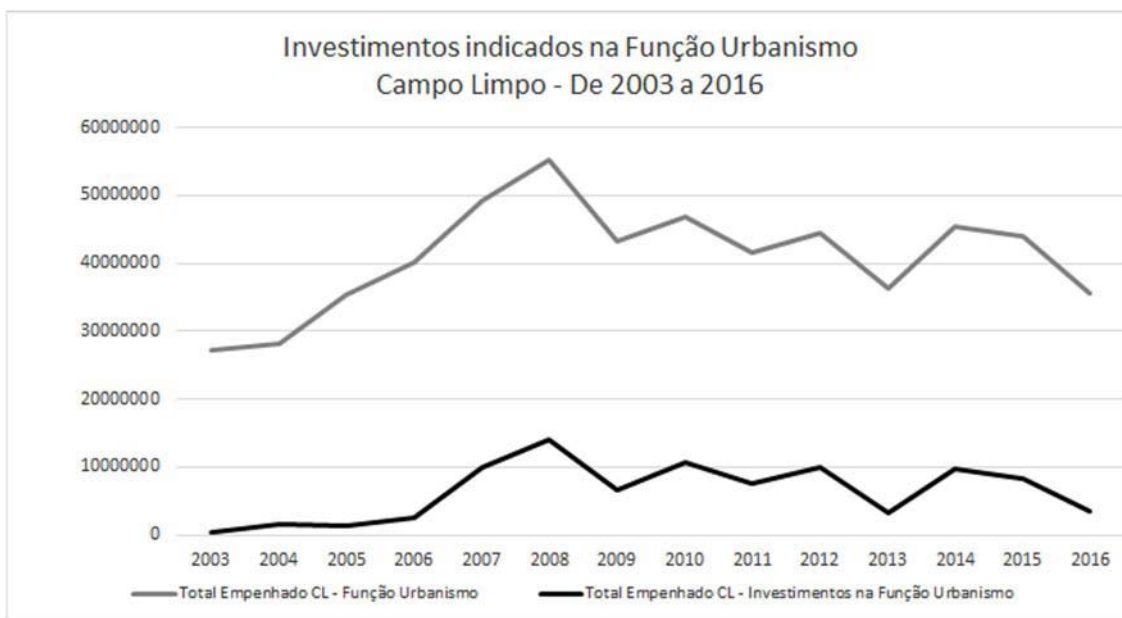


Figura 32 - Investimentos em Campo Limpo.
 Fonte: Dados PMSP/SF. Elaborado pela autora.

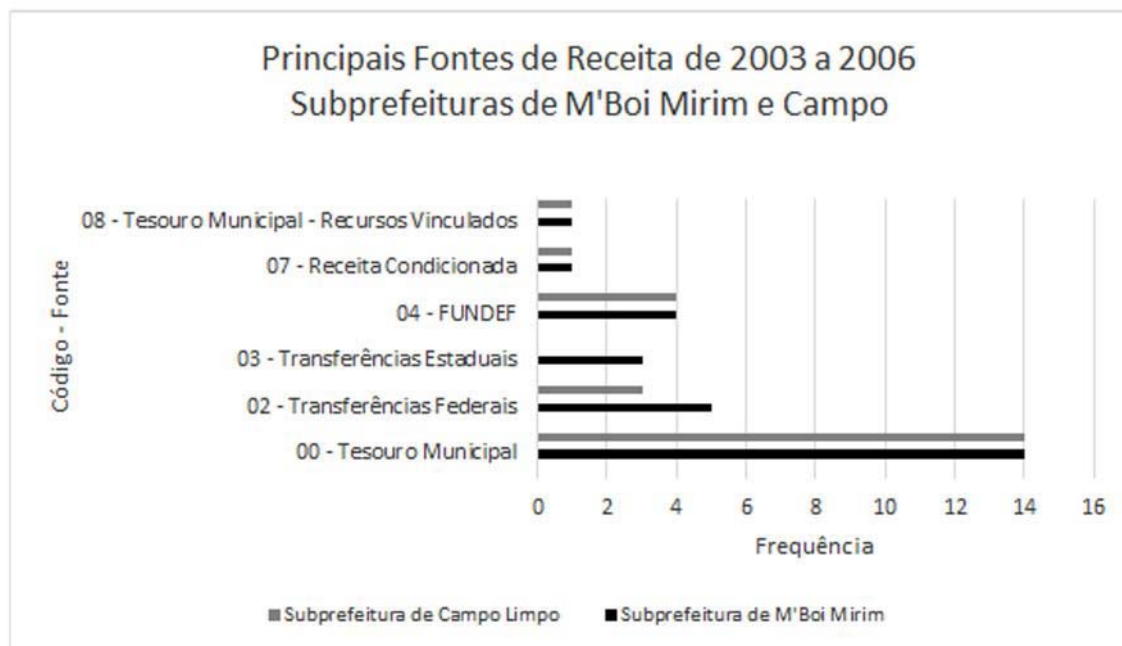


Figura 33 - Principais fontes de Receita - M'Boi Mirim e Campo Limpo.
Fonte: Dados PMSP/SF. Elaborado pela autora.

ANÁLISES

Depois da aproximação com as questões orçamentárias, do estudo das normativas e documentos que dispõem sobre o orçamento, da análise dos dados disponibilizados na internet, das entrevistas com os funcionários da Prefeitura, das visitas ao território das subprefeituras estudadas e do conhecimento empírico acumulado no processo da Residência, é possível fazer algumas constatações.

Observando o Quadro Detalhado da Despesa, percebe-se que muitas coisas que apareciam na Função Urbanismo, são gastos com administração da subprefeitura e não com projetos de intervenção urbana para a melhoria do local.

As funções se alternam, muitas vezes em decorrência de “vícios da prática” e o acompanhamento do que será executado em cada função não é uma prática recorrente, dado que muitas vezes nem o detalhamento do “Programa-Atividade” é suficiente para explicitar o que de fato será feito. Em seu Boletim da Transparência, a

Secretaria de Finanças sinaliza a necessidade de cuidado na comparação das despesas por função exatamente por essa migração de despesas entre as funções (PMSP/SF, 2014). Isto pode impulsionar questionamentos sobre a necessidade de um melhor detalhamento do Programa-Atividade para maior transparência do que será realizado.

Os investimentos no território decorrem também do orçamento de outras secretarias, programas e agentes e não somente da Unidade Orçamentária da Subprefeitura. E, quanto à análise deles, que instigou grande parte desta pesquisa, torna-se plausível apontar algumas questões, visto que os dados oficiais apresentados pela PMSP estão digitalizados e disponíveis a qualquer cidadão e que esta pesquisa se baseou inteiramente nos dados oficiais. No entanto, os dados oficiais não são suficientes para afirmar de maneira incisiva que os investimentos na subprefeitura correspondem apenas a uma porcentagem determinada explicitada nas planilhas, pois nem todos os registros de investimentos na subprefeitura estão alocados na sua unidade orçamentária. Dada esta constatação,

inquietações sobre como são descentralizados os investimentos nas subprefeituras da cidade de São Paulo e se de fato eles têm ocorrido de maneira eficiente, a ponto de reduzir na prática as vulnerabilidades sociais parecem absolutamente pertinentes.

Diversos ajustes e acordos sobre os recursos disponíveis, contingenciados ou não, acontecem de maneira verbal⁰⁸. Portanto, se faz necessário, em momento oportuno, uma investigação mais aprofundada para mapeamento mais consistente sobre os investimentos nas subprefeituras. Esta constatação reforça a importância de transpor as questões orçamentárias para uma linguagem mais amigável e acessível, onde mais pessoas consigam acompanhar, debater, fiscalizar e cobrar por seus direitos garantidos no Capítulo I, Seção IX, Art. 74. caput 2º (seção da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária) da Constituição Federal, onde consta que “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (BRASIL/CF,1988, grifo nosso).

A relação despesas totais da subprefeitura x despesas na Função Urbanismo, que se observou nos gráficos, tem uma relação muito direta com o debate sobre centralização x descentralização. Para ser melhor compreendido, este tema deverá ser objeto de outras pesquisas; no entanto, sugere-se olhar os dados da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras (SMSP) para iniciar a discussão.

O Plano Diretor de 2014 reconhece, no seu Art. 320, o PPA, a LDO e a LOA como integrantes do Sistema Municipal de Planejamento. Este corresponde ao conjunto de órgãos, normas, recursos humanos e técnicos com objetivo de “coordenar as ações referentes ao desenvolvimento urbano, de iniciativa dos setores público e privado, integrando-as com os diversos programas setoriais, visando a dinamização e a modernização da ação governamental” (grifo nosso). Em seus artigos 324, 339, 343 e 344, diz que:

Art.324

As Subprefeituras participarão ativamente do processo permanente de planejamento, supervisionando a execução das disposições do Plano Diretor Estratégico e de seu respectivo Plano Regional, no tocante aos seus princípios e objetivos, bem como no que se refere a execução e fiscalização do planejamento urbanístico veiculado pelas leis orçamentárias e pelo Programa de Metas.

Art.339

§ 1º É vedada a aplicação dos recursos financeiros do FUNDURB em despesas de custeio e projetos, ressalvadas aquelas relacionadas com a elaboração de projetos destinados a execução das obras e intervenções de que trata o “caput” e para a elaboração de Planos de Bairro e Planos Regionais de Subprefeituras.

Art 343

§ 2º O Conselho Municipal de Política Urbana poderá sugerir ao Executivo a complementação ou suplementação de dotações orçamentárias para a execução de ações ou programas constantes na relação de ações prioritárias, bem como solicitar esclarecimentos acerca da execução orçamentária referente a implementação de tais ações e programas.

Art. 344

Os Planos Regionais das Subprefeituras integram o Sistema Municipal de Planejamento Urbano, detalham as diretrizes deste Plano Diretor Estratégico no âmbito territorial de cada Subprefeitura, articulam as políticas setoriais e complementam as proposições relacionadas as

questões urbanístico-ambientais em seus aspectos físicos e territoriais e demarcam os instrumentos urbanísticos e ambientais previstos nesta lei. (grifo nosso)

Parece haver uma intenção de fortalecer ou vincular o planejamento urbano com o orçamento da Prefeitura. Se devidamente articulados com recursos do FUNDURB e outros, os recursos alocados na Função Urbanismo poderiam contribuir para a dinamização da resolução das questões do território. Assim, “Em outras palavras, a despesa orçamentária viabiliza o alcance de resultados das políticas públicas planejadas pelos governos” (BRASIL/MPOG/SOF, 2016).

Os instrumentos urbanísticos como o Estatuto da Cidade, Estatuto da Metrópole e PDE apontam o orçamento como ferramenta a ser observada pelo planejamento. Nos artigos 3 e 5 do PDE, nota-se as preocupações com as questões orçamentárias e com as finalidades do planejamento, reforçando que estes também são os objetivos das ações do planejamento urbano e do urbanismo.

Art 3

O Plano Diretor Estratégico orienta o planejamento urbano municipal e seus objetivos, diretrizes e prioridades devem ser respeitados pelos seguintes planos e normas:

I - Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e o Plano de Metas;

II - Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, Planos Regionais das Subprefeituras, Planos de Bairros, planos setoriais de políticas urbano-ambientais e demais normas correlatas.

Art 5

§ 4º Equidade Social e Territorial compreende a

garantia da justiça social a partir da redução das vulnerabilidades urbanas e das desigualdades sociais entre grupos populacionais e entre os distritos e bairros do Município de São Paulo.

§ 5º Direito a Cidade compreende o processo de universalização do acesso aos benefícios e as comodidades da vida urbana por parte de todos os cidadãos, seja pela oferta e uso dos serviços, equipamentos e infraestruturas públicas

[...]

§ 7º Gestão Democrática e a garantia da participação de representantes

dos diferentes segmentos da população, diretamente ou por intermédio de associações representativas, nos processos de planejamento e gestão da cidade, de realização de investimentos públicos e na elaboração, implementação e avaliação de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

— CONCLUSÃO

A monografia enseja a realização de novas pesquisas para conhecer em detalhe se o que está sendo feito no território de fato corresponde às necessidades da subprefeitura e ainda, se a interação entre as ações secretariais à qual se propõe o Plano Regional está considerando a potencialidade, em termos orçamentários, da Função Urbanismo. Ao concentrar mais de 10% em média dos recursos alocados para toda a cidade e representando um percentual significativo do orçamento da subprefeitura, articular territorialmente esses gastos parece algo que vai ao encontro das diretrizes e objetivos dos Planos Regionais.

Não defendo a tese de que o conhecimento sobre orçamento é a única saída para se fazer planejamento urbano, e em alguns casos “a combinação entre técnica, estética e a temática da população fez do urbanismo sob comando dos arquitetos um instrumento importante justamente por viabilizar a expansão de uma partilha desigual do espaço urbano” (SOUZA, 1999, p.32). Porém, acredito que os recursos alocados na Função Urbanismo poderiam ser uma fonte a ser trabalhada para otimizar

recursos humanos e materiais, incrementando os investimentos nas subprefeituras de modo a minimizar as desigualdades e vulnerabilidades sociais e melhorar as condições de vida na cidade.

A “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” está prevista no artigo 2º do Estatuto das Cidades. Se, as questões do planejamento são pautadas também pelo o que consta no Estatuto das Cidades, parece propício questionar se não é preciso ponderar sobre o “modus operandi” utilizado atualmente no planejamento urbano e se a articulação entre desenho e orçamento não deveria entrar na pauta das discussões e na formação dos arquitetos urbanistas.

A Função Urbanismo não representa todas as despesas em urbanismo, mas, dada a expressividade que tem no orçamento da PMSP, foi utilizada como pano de fundo no objetivo desta monografia por introduzir indagações sobre

a relação entre planejamento e orçamento: o quanto os investimentos e o orçamento podem ser acompanhado pela sociedade civil; se a subprefeitura, enquanto unidade orçamentária autônoma consegue resolver as questões existentes no seu território ou ainda, quais as habilidades deveriam ser observadas por quem está a frente do planejamento urbano.

Trago muitas questões empíricas, que formulei na confluência da teoria aprendida em sala de aula e do trabalho prático realizado durante a Residência. Neste sentido, minha modesta contribuição, do ponto de vista acadêmico não traz uma revisão bibliográfica nem oferece uma gama de estudos já realizados sobre o assunto, ao contrário, sugere inclusive que várias pesquisas complementares sejam feitas para que o debate seja possível e ocorram desdobramentos. Porém, do ponto de vista prático, onde recursos financeiros, portanto orçamentários, se fazem imprescindíveis para viabilizar as intervenções e ações oriundas do planejamento urbano, me parece importante começar a olhar e pensar o orçamento como uma potencial ferramenta estratégica.

NOTAS

01 O Senado Federal apresenta uma linha do tempo com documentos normativos sobre questões orçamentárias de 1824 até 2000. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/orcamento/legislacao>

02 A Secretaria Especial de Comunicação Social - SECS (Jornal do Senado e Agência Senado) e Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF desenvolveram para o Senado Federal uma série em vídeos, chamada Orçamento Fácil, que aborda o orçamento público com linguagem mais didática e pode ser conferida em <http://www12.senado.leg.br/orcamentofacil>

03 A Função Transporte abrange apenas as subfunções Transporte Aéreo, Transporte Rodoviário, Transporte Ferroviário, Transporte Hidroviário e Transportes Especiais. Transportes Coletivos Urbanos, seguindo estritamente as definições do Ministério de Gestão e Orçamento, é subfunção da Função Urbanismo. Deste modo, os gastos com mobilidade urbana, deveriam estar alocados na Função Urbanismo, mas na prática, o que se pode observar é que isso nem sempre acontece. A PMSP aloca os gastos com mobilidade urbana na Função Transportes.

04 Outra consideração necessária a ser feita é que o tema habitação, que essencialmente faz parte das questões do urbanismo, na esfera orçamentária é tratado separadamente, ou seja, os gastos com habitação, não aparecem na Função Urbanismo e sim na Função Habitação. A Função Habitação

abrange as subfunções Habitação Rural e Habitação Urbana.

05 Dicionário online Michaelis e Dicionário Mini Aurélio – Aurélio de Buarque Holanda, 6ª edição, 2007.

06 ARGAN, G.C. (1998). História da arte como história da cidade. 4 ed. Tradução de Pier Luigi Cabra. São Paulo: Martins Fontes. (Coleção a).

07 Para as análises foram considerados apenas os valores empenhados maiores ou iguais R\$ 500.000,00.

08 Informação verbal obtida com funcionários da PMSP.

— ANEXOS

CRIAÇÃO DO BANCO DE DADOS / ACESSO À INFORMAÇÃO

As informações sobre o orçamento do município de São Paulo estão disponíveis no site da Secretaria de Finanças. Compilações anuais, demonstrativos e boletins bimestrais, relatórios mensais, acompanhamento diário do banco de dados da execução orçamentária e outras informações, são concedidas pela Secretaria, entretanto, as planilhas orçamentárias e o quadro detalhado da despesa, de modo geral não possuem uma interface amigável e de fácil compreensão, ainda que contenham em si muitas informações.

Para auxiliar a visualização dos dados orçamentários, na elaboração desta monografia se fez necessário a criação de alguns bancos de dados simplificados. Com o objetivo de facilitar o acesso à informação disponibilizada pela Secretaria, que possibilitou a criação dos bancos de dados simplificados, segue abaixo uma breve indicação sobre onde encontrar as planilhas orçamentárias.

Ao entrar no site da Secretaria de Finanças (www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/financas), na lateral esquerda

existe um menu com algumas opções, dentre elas, Serviços e Orientações, Atendimento, Contas Públicas, Legislação e outros. É no menu “Contas Públicas” onde você encontra os acessos para o Orçamento, Balancetes, Licitações, PPAs entre outras coisas.

Ao clicar na opção “Orçamento”, você é redirecionado para a página de prestação das contas públicas, onde existe uma breve descrição do que é orçamento público, os principais dispositivos legais sobre o assunto e a base dados da PMSP sobre o PPA, LDO, proposta orçamentária, LOA e execução orçamentária. Os dados estão disponíveis em formato aberto (.xls e/ou .ods) e fechado (.pdf). O link de acesso direto é o <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/>.

Na aba “Execução” (<http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.html>), é possível baixar a base de dados, os decretos de execução orçamentária, demonstrativos da LRF, além do Quadro Detalhado da Despesa (QDD). As análises apresentadas neste trabalho foram baseadas nos dados constantes no QDD. Para baixar o QDD, basta selecionar o ano do Exercício que você quer saber e clicar no formato do arquivo que você deseja utilizar.

— BIBLIOGRAFIA

BARBOSA, A. A. A cidade como obra de arte. In: Uma fresta na neblina: estudo da possibilidade de restauro urbano do Serro. São Carlos, 2007. Cap. 1.3, p. 107. Dissertação de Mestrado – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos.

BRASIL (1964). Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.” Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em setembro de 2016.

BRASIL (1988). “Constituição da República Federativa do Brasil de 1988”. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em outubro de 2016.

BRASIL (2000). Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. “Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.” Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em setembro de 2016.

br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em setembro de 2016.

BRASIL (2001). Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. “Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em setembro de 2016.

BRASIL; MF – Ministério da Fazenda; STN – Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de contabilidade aplicada ao setor público – MCASP. 6ª edição. 2014.

BRASIL; MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2016); SOF - Escola Virtual SOF. Curso “Básico em Orçamento Público”. Brasília, 2016.

GONZAGA, R. P. Execução orçamentária. In: A efetividade do acordo de resultados no choque de gestão: um estudo sobre as alterações dos indicadores de desempenho. São Paulo, 2014. Cap. 2.5.1, p.39. Tese de Doutorado –

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.

MTO, Manual Técnico Orçamentário. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília, 2016. Edição 2017 – 1ª versão.

PMSP, SF – Secretaria de Finanças. Boletim da Transparência Fiscal 2014. São Paulo, 2014. Disponível em <<http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/financas/contas-publicas/boletimdtransparencia2014.pdf>>. Acesso em setembro de 2016.

PMSP, SF, SUTEM – Subsecretaria do Tesouro Municipal, DECON – Departamento de Contadoria, DISEO – Divisão de Gerenciamento do Sistema de Execução Orçamentaria. Manual de classificação da despesa da cidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.399, de 1º de agosto de 2002. “Dispõe sobre a criação de Subprefeituras no Município de São Paulo, e dá outras providências.”. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/lei_13_399_1254940922.pdf>. Acesso em outubro de 2016.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. “Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002.”. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE_lei_final_aprovada/TEXT0/2014-07-31%20-%20LEI%2016050%20-%20PLANO%20DIRETOR%20ESTRAT%20C3%89GICO.pdf> Acesso em outubro de 2016.

SMSP, Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras. Zelando pela cidade. Histórico das áreas de risco. Disponível em <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/saffor_bueiros/FormsPublic/serv14AreasRisco.aspx>. Acesso em novembro de 2016.

SOUZA, N. R. Planejamento Urbano, saber e poder: o governo do espaço e da população em Curitiba. São Paulo, 1999. Tese de Doutorado – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

VILLAÇA, Flávio. Perspectivas do Planejamento urbano no Brasil de hoje. Campo Grande, 2000. Texto apresentado no II Seminário Cidades Brasileiras – Desejos e Possibilidades em Campo Grande, MS. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/artigos01_c_p1.html>. Acesso em novembro de 2016.

A
DESCENTRALIZAÇÃO
NA GESTÃO DOS
RECURSOS
ORÇAMENTÁRIOS
EM SÃO PAULO

O CASO DA
SUBPREFEITURA
FREGUESIA / BRASILÂNDIA

MÁRCIA CEZAR
ZACCARIA ENDRIGHI

MÁRCIA CEZAR ZACCARIA ENDRIGHI

Graduada em arquitetura e urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (2011), com especialização em "Habitação e Cidade", pela Escola da Cidade (2012) e residência em Arquitetura e Urbanismo - Planejamento e Gestão Urbana pela Universidade de São Paulo (2015-2016) . Trabalhou como arquiteta urbanista nas empresas Pedro Taddei Arquitetos Associados (2011-2013) e Jansana de la Villa de Paauw Architectes (2013-2015), onde desenvolveu principalmente projetos básicos e executivos de urbanização de favelas e parques.

ORIENTADORA

PROF.^a DRA. LUCIANA DE OLIVEIRA ROYER

RESUMO

A criação das subprefeituras na cidade de São Paulo, segundo Lei nº 13.399, de 1º de agosto de 2002, representou um importante marco da administração direta municipal. Constituídas como instâncias regionais de administração direta, caberia às subprefeituras, dentre outras atribuições, atuar como indutoras do desenvolvimento local, implementando políticas públicas e sugerindo diretrizes para o planejamento municipal, com a aprovação do Conselho de Representantes. Para tanto essas instâncias foram dotadas de orçamento próprio, que lhes deveria conferir autonomia para a realização de despesas operacionais, administrativas e de investimento, além de participação na elaboração da proposta orçamentária da Prefeitura. Contudo, observa-se atualmente uma fragilidade das instâncias de planejamento regionalizadas que, dotadas de enxutos escopo e orçamento próprio, têm encontrado dificuldades para realização de suas competências. Os Conselhos de Representantes nunca chegaram a ser implementados e, em substituição a esses, foram criados os Conselho Participativos, de caráter consultivo. Considerando o

cenário apontado este projeto busca demonstrar os entraves para a descentralização na gestão dos recursos na cidade de São Paulo a partir da análise orçamentária municipal entre os anos de 2003 e 2015 e de estudo de caso da Subprefeitura Freguesia/ Brasilândia.

PALAVRAS CHAVE

SUBPREFEITURAS, ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS, DESCENTRALIZAÇÃO, ORÇAMENTO MUNICIPAL, EMENDAS PARLAMENTARES.

HISTÓRICO DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

Desde meados do século XX, a criação de órgãos regionalizados da administração municipal era pauta dos estudos desenvolvidos para a cidade de São Paulo. A incorporação da descentralização no município é, no entanto, marcada por um processo não gradual, lento e descontínuo, inserido em uma estrutura institucional setorizada e de tendência centralizadora (MARTINS,2016).

Após um período de centralização e ênfase no planejamento técnico, durante o Estado Novo da década de 30, a cidade passou por um intenso processo de industrialização e crescimento urbano nas décadas de 40 e 50 (MEYER et al., 2004). Como consequência, surgiram diversas reivindicações por políticas públicas, principalmente nas áreas de saúde, educação, infraestrutura e transportes, culminando na criação das primeiras Secretarias Municipais.

Os anos 60 foram marcados pelo início do regime militar e pela perspectiva da ideologia política tecnocrata. A racionalidade pública ganhou grande destaque, embasada em três princípios transplantados das empresas privadas:

eficácia, flexibilidade e descentralização (SILVA, 2010). Durante esse período foram criados diversos órgãos municipais e consolidado o modelo de planejamento administrativo racional, que interpretava o “urbano” a partir da ótica do desenvolvimento econômico, como objeto de um tratamento racionalizador e administrativo (DI GIUSEPPE, 1998)⁰¹.

Em 1965 o decreto 6.236 estabeleceu a subdivisão do município em seis Administrações Regionais (ARs): Sé, Lapa, Penha, Vila Mariana, Pinheiros e Moóca, tendo como base os distritos de obras, instituídas em 1947 pela Secretaria de Obras. As ARs foram implantadas com a justificativa de assegurar maior dinâmica na execução de serviços e obras de interesse predominantemente local, através do planejamento centralizado com execução descentralizada das atividades administrativas (SCARFONI FILHO, 1982). Na prática essas novas unidades administrativas eram responsáveis apenas pela desconcentração⁰² dos serviços municipais (MARTINS,2016), de acordo com as diretrizes do poder central em relação ao desenvolvimento de suas atividades

(SCARFONI FILHO, 1982). Dentro do novo modelo as Secretarias eram encarregadas de desenvolver as principais políticas públicas, planejar e executar obras de maior expressão, enquanto cabia às ARs a administração in loco e a execução de pequenas obras e serviços de manutenção.

Após o Plano Urbanístico Básico (PUB) de 1969, a prefeitura ampliou o número de Administrações Regionais, adotando critérios demográficos e definindo atribuições e estrutura, constantemente revisadas nos anos seguintes. Em 1977 as ARs passaram a constituir-se como unidades orçamentárias, porém sua autonomia continuou limitada, variando conforme a orientação política de cada um dos governos municipais que se sucederam (MARTINS, 2016). No mesmo ano foi criada a Secretaria das Administrações Regionais (SAR), em substituição à Coordenadoria das Administrações Regionais (COAR).

Durante a administração do ex-Prefeito Mario Covas (1983-1985) o número de ARs aumentou para 19 e quadros operacionais foram ampliados. Nesse mesmo período foram produzidos dados a partir da divisão então existente, com incentivo à consolidação de centros em cada polo de serviço das regiões. Nesse período foram criadas as Supervisões Regionais de Serviços Sociais - SURS, uma relativa a cada Administração Regional. Durante o mandato de Jânio Quadros (1986-1988) houve, no entanto, um retorno à centralização das atividades, com transferência das atribuições das Administrações Regionais, principalmente das relacionadas às SURS, a Secretarias e empresas contratadas. “Ao mesmo tempo, Jânio Quadros ampliou o número de Administrações Regionais para 33, número então curiosamente coincidente com o total de cadeiras na Câmara de Vereadores” (MARTINS, 2016, p. 4).

O final dos anos 80 foi marcado pelas crises fiscais, intensificação dos movimentos sociais e pelo desenvolvimento da nova constituição. Esse período observou uma retomada da dimensão social do planejamento urbano local, estimulada pelas reformas administrativas. O tema da descentralização foi defendido por duas correntes distintas, senão antagônicas: aqueles

que acreditavam que o processo democratizaria as políticas públicas e a administração pública, e os que apontavam para uma maior eficiência do uso dos recursos, com controle e equalização entre demandas e recursos disponíveis (FARAH, 2010). Intensificaram-se as propostas que envolviam democratização do sistema político e do processo decisório, incorporando a disseminação dos Orçamentos Participativos (OP), resultado da nova constituição e do aumento dos recursos municipais por meio de reformas fiscais e da presença de partidos de esquerda nos governos locais (SOUZA, 2010). Dessa forma, novos processos de decisão e de implementação de políticas públicas e de programas governamentais foram colocados em prática (FARAH, 2010).

No município de São Paulo, durante a gestão da ex-prefeita Luiza Erundina de Sousa (1989-1992), foi criada a Secretaria Especial de Reforma Administrativa, que estabeleceu a nova estrutura municipal, que na época contava com dezessete Secretarias e vinte Administrações Regionais. No mesmo ano instalou-se informalmente junto a cada uma das Administrações Regionais os Núcleos Regionais de Planejamento (NRPs), para implantar ações integradas dos setores em cada região, com o papel de transição para o modelo das Subprefeituras. Os NRPs vigoraram entre abril de 1989 a junho de 1990.

Em cada um dos territórios delimitados pelas Administrações Regionais então existentes seria implantado o Núcleo Regional de Planejamento, um esboço institucional no qual, pela presença de todas as Secretarias na região, e pela atribuição de poder decisório a esses organismos, lograr-se-ia transformar o planejamento, associando-o à gestão, e conferindo-lhe a dimensão local, de modo a superar a visão homogeneizadora dominante (DI GIUSEPPE, 1998, p. 23).

Os NRPs enfrentaram uma série de dificuldades até sua dissolução em 1990, dentre elas a participação diferenciada das Secretarias nas administrações descentralizadas e a manutenção da definição centralizada dos investimentos setoriais. Mostrava-se evidente a

necessidade de regionalizar o orçamento, dotando as unidades de orçamento próprio e conferindo autonomia para as decisões sobre a alocação na região. Durante a mesma gestão foi promulgada a Lei Orgânica do Município (LOM), de 1990, e foram definidos novos critérios para a divisão do território. A seção IV da lei Orgânica estabelece a necessidade de criação das Subprefeituras, que já vinham sendo propostas desde 1957, e dos Conselhos de Representantes, como forma de descentralização político administrativa do governo da cidade de São Paulo.

As Subprefeituras foram então concebidas como unidades integradoras, com orçamento próprio e autonomia, responsáveis pelo planejamento e execução do conjunto de serviços, num território claramente definido. Diferentemente das Administrações Regionais, que se subordinam à Secretaria das Administrações Regionais e ocupam-se apenas de fiscalização, limpeza e pequenas obras, as Subprefeituras foram concebidas como tendo real autoridade técnico-administrativa, dotadas da necessária infraestrutura para responder pela Administração Municipal ao nível da respectiva região. Os Subprefeitos, nomeados pelo Prefeito, responderiam diretamente a este (MARTINS, 1997, p. 2).

Em maio de 1991 foi apresentado pela PMSP um Projeto de Lei de Reforma Administrativa, porém o mesmo não chegou a ser posto em votação na Câmara dos Vereadores, que era manifestadamente contrária ao projeto, e posteriormente retirado pelo Prefeito sucessor. As Administrações Regionais continuaram servindo para desconcentrar os serviços do Executivo e, ao mesmo tempo, compor base de apoio na Câmara dos Vereadores, pela oferta de cargos. As gestões subsequentes de Paulo Salim Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2000) não retomaram o projeto das Subprefeituras e representaram um momento de retorno à centralização da administração pública.

Almejando construir uma coalizão fisiológica de governo (MENDES, 2001)⁰³, Maluf ampliou o número de ARs de 20 para 26. Essa base de apoio parlamentar permitiu a

aprovação de muitos projetos, principalmente viários, aumentando consideravelmente a dívida e instabilidade municipal, sentida principalmente durante a gestão de Pitta. Em 1998 surgiram as primeiras provas de esquemas de propina nas ARs envolvendo participação de parlamentares governistas⁰⁴, tendo como consequência o isolamento político e ameaça de impeachment de Pitta.

O modelo das Administrações Regionais, envolvidas em escândalos e transformadas em “moedas de troca” para maioria no Executivo e “terra de vereadores”, encontrou seu esgotamento, contribuindo para a retomada do debate interno sobre descentralização e Subprefeituras na Prefeitura de São Paulo. O desvirtuamento dos objetivos das administrações regionais tornou a criação das subprefeituras um tema obrigatório das campanhas eleitorais de 2000 (Informativo IEA# 63, 2001).

Foram então criados grupos de estudo dentro do Instituto de Estudos Avançados da USP (IEA), entre agosto de 2000 a fevereiro de 2001, para desenvolver os anteprojetos de lei das Subprefeituras e Conselhos de Representantes de São Paulo. Coordenados por Francisco Whitaker Ferreira e Maria Lucia Refinetti Martins, os estudos seriam apresentados ao futuro prefeito. O grupo de estudos elaborou propostas prevendo ligações entre as Subprefeituras e Conselhos, bem como comissão mista entre Executivo e Legislativo para elaboração conjunta dos dois projetos de lei. Segundo a proposta seriam constituídas 12 Subprefeituras, coordenadas por Subprefeitos eleitos pelo Conselho de Representantes a partir de uma lista com três nomes indicados pelo prefeito. O Conselho de Representantes seria constituído por conselheiros regionais eleitos a cada dois anos pela população, contando com um representante de cada Distrito e conselheiros eleitos nos conselhos municipais vigentes (um por conselho constitucional e um para o conjunto dos demais). A proposta sobre subprefeituras foi enviada à prefeita Marta Suplicy (2001-2004) em 2001 e encaminhada a um grupo intersecretarial de trabalho por ela criado para a preparação do projeto de lei do Executivo sobre a questão.

Marta Suplicy assumiu a prefeitura de São Paulo em

2001, apresentando o Programa de Governo da Coligação Muda São Paulo (PT-PCdoB), que propunha a criação das Subprefeituras, prevendo a descentralização das atividades e recursos a serem geridos nos territórios, dotando os centros regionais de poder de decisão. Segundo a proposta, o controle sobre as políticas públicas aplicadas pelas Subprefeituras seria realizado pelos Conselhos de Representantes, ao passo que o Orçamento Participativo (OP) seria encarregado de acompanhar as ações promovidas pela Câmara dos Vereadores, fortalecendo o vínculo entre descentralização, poder local e democracia participativa. O modelo pretendia reorganizar a gestão a partir da intersetorialidade e transversalidade das políticas públicas locais, promovendo a convivência operacional e a atuação integrada das Secretarias no interior das Subprefeituras. O eixo norteador das ações se daria a partir das demandas oriundas da participação popular (GRIN, 2011).

No início da gestão Marta foi assinado o Decreto 40227 (01/01/2001), que alterou o nome da Secretaria das Administrações Regionais para Secretaria de Implementação das Subprefeituras (SIS). O primeiro projeto de lei PL 546/01 de setembro de 2001 propôs 31 Subprefeituras organizadas segundo uma estrutura composta pelo Chefe de Gabinete, Assessoria Jurídica e Técnica e órgãos necessários ao desempenho de atividades administrativas, financeiras, serviços e obras, desenvolvimento social e urbano, conforme as especificidades locais. A ampliação do número de Subprefeituras em relação à proposta da ex-prefeita Erundina foi, segundo Eduardo Grin (2011), resultado principalmente da necessidade de diminuir a população das Subprefeituras a 500 mil habitantes, ampliando a disputa por orçamento.

No mesmo ano foi implantado o Orçamento Participativo (OP), gerido pela Coordenadoria do Orçamento Participativo (COP), vinculado ao Gabinete da Prefeita. A Implantação do OP representava a criação de uma instância de democracia participativa, complementar à democracia representativa (Câmara dos Vereadores). Nos Conselhos do OP participavam delegados eleitos pela população para discutir a alocação de recursos

municipais, acompanhar a execução orçamentária e fiscalizar as Secretarias Municipais e as ações aprovadas. Durante o mesmo período foram desenvolvidas algumas formas autônomas de gestão local antes da criação das subprefeituras, como em Freguesia do Ó, onde foram criados fóruns para reduzir as ações setoriais isoladas (GRIN, 2011).

Em 2002, o Decreto 41813/2002 definiu a implantação dos “Governos Locais” nas regiões, responsáveis por realizar a transição ao modelo das Subprefeituras. Configurados como fóruns de produção integrada de políticas nas ARs, os Governos Locais seriam constituídos por técnicos das Secretarias encarregados de produzir diagnósticos integrados dos territórios e propor ações intersetoriais descentralizadas. A falta de uma gestão regional do orçamento e a resistência por parte de algumas Secretarias em desconcentrar as ações setoriais acabou por enfraquecer os governos locais (GRIN, 2011) e evidenciou a necessidade de se repensar o modelo de descentralização municipal.

A versão final da Lei 13.399 foi aprovada em 1º de agosto de 2002, regulamentava as Subprefeituras como representantes locais da administração municipal. Coube às 31 Subprefeituras criadas, dentre outras ações: “III - planejar, controlar e executar os sistemas locais, obedecendo as políticas, diretrizes e programas fixados pela instância central da administração;” e “VII - atuar como indutoras do desenvolvimento local, implementando políticas públicas a partir das vocações regionais e dos interesses manifestos pela população”. Para tanto essas instâncias foram dotadas de orçamento próprio, que lhes deveria conferir autonomia para a realização de despesas operacionais, administrativas e de investimento, além de participarem na elaboração da proposta orçamentária da Prefeitura, segundo Art. 6º da lei citada.

Houve, contudo, um recuo em relação à implantação dos Conselhos de Representantes previstos na Lei Orgânica do Município. O governo priorizou o fortalecimento da política de alianças para garantir a aprovação das Subprefeituras junto aos vereadores, contrários à criação de uma instância que fiscalizaria sua atuação (GRIN, 2011). Em

2004 chegou a ser promulgada a Lei 13.881/04, que criava os Conselhos de Representantes, sendo suspensa pelo Tribunal de Justiça (TJ) de São Paulo por força de liminar em 2005, extensiva aos artigos 54 e 55 da Lei Orgânica do Município. Ademais, ainda segundo Grin, a indicação dos Subprefeitos foi informalmente franqueada aos parlamentares, temerosos por perder sua influência no território.

Ao final de 2002, foi assinado o Decreto 42561, que criava um colegiado para coordenar a referida descentralização. Formado pela Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras (SMSP), Secretaria de Gestão Pública (SGP) e Secretaria de Governo Municipal (SGM), a nova estrutura tirava a autonomia da SMSP e viabilizava a condução da descentralização pelas secretarias municipais. Buscando a intersetorialidade e transversalidade das ações foi promulgada, em 2003, a Lei 13682, que definia a estrutura organizacional e de cargos das Subprefeituras, segundo organograma da Figura 1.

A estrutura propunha a criação de sete coordenadorias nas Subprefeituras: Ação Social e Desenvolvimento; Planejamento e Desenvolvimento Urbano; Manutenção e Infraestrutura Urbana; Projetos e Obras Novas; Educação; Saúde; e Administrações e Finanças, acrescidas do gabinete do Subprefeito. A referida Lei também definia os cargos efetivos e comissionados e vinculava as indicações dos Supervisores à prévia avaliação técnica das Secretarias, evitando que esses cargos também sofressem influência dos vereadores (GRIN, 2011).

As estruturas e funções das Secretarias precisavam ser revisadas e após aprovada a Lei, iniciou-se a discussão para as Secretarias indicarem o que achavam passível de ser repassado às Subprefeituras. Contudo, o que se observou foi uma oposição de diversas Secretarias em dividir atribuições com os territórios, bem como dificuldade de consensos entre Secretaria Municipal das Subprefeituras (que havia substituído a SIS), Secretarias setoriais e Subprefeituras. As Secretarias, de posturas centralizadas, setoriais e desintegradas, estavam temerosas de perder

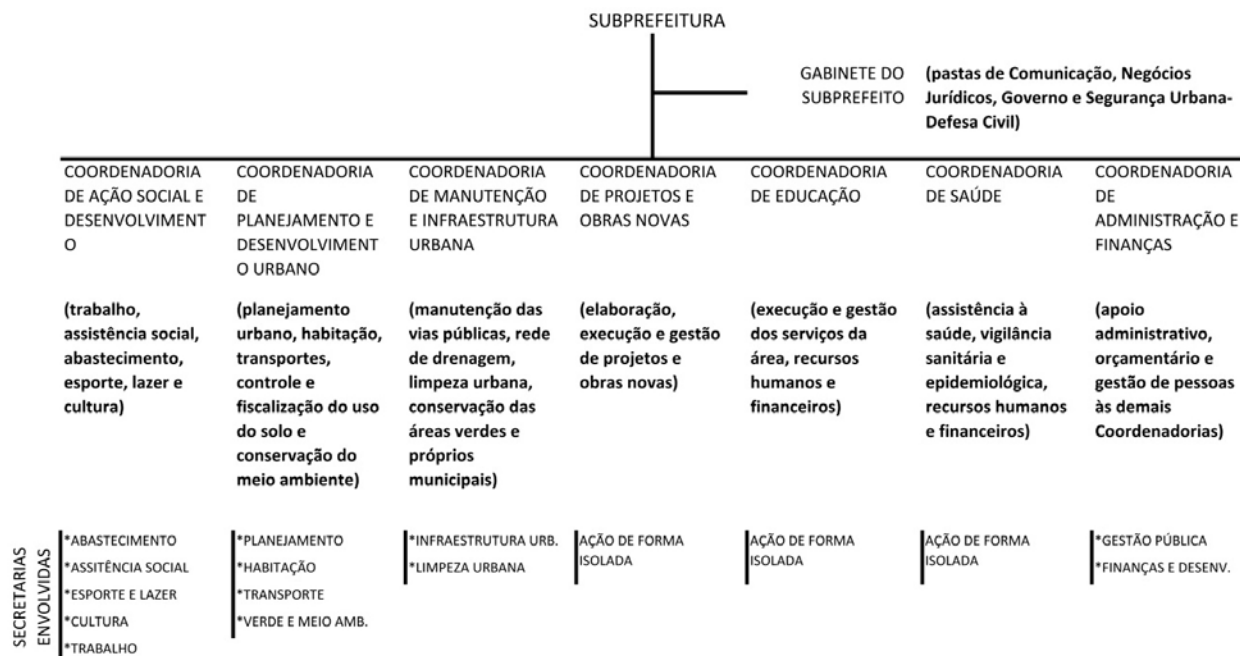


Figura 1 – organograma das Subprefeituras. Fonte: elaboração própria.

poder, enquanto os parlamentares temiam o aumento da pressão por cargos diretivos regionais.

Ao invés de uma adesão à proposta descentralizadora, as áreas buscaram manter atividades centralizadas e/ou propunham setores autônomos na estrutura das Subprefeituras (GRIN, 2011, p.51).

A transferência de atribuições e recursos, sobretudo financeiros, para as localidades foi desigual e irregular para cada política setorial, gerando problemas para a produção e realização das ações integradas no território. O repasse de atividades e recursos dos órgãos centrais para as regiões assumiu um caráter mais conservador, em detrimento de um formato unificado de Subprefeituras junto ao Executivo. A condução da descentralização pelas Secretarias municipais e não pelas regiões gerou conflitos principalmente em relação ao Plano de Ação das Secretarias e seus critérios de alocação de recursos, que nem sempre coincidiam com as demandas das regiões.

Até o final da gestão foram assinados decretos transferindo unidades administrativas das Secretarias municipais às Subprefeituras. O modelo implantado restringiu a descentralização aos serviços de manutenção urbana, herança dos Distritos de Obras, e aos serviços e equipamentos já desconcentrados nas áreas de esporte, educação, saúde e cultura. Houve, portanto, uma priorização das coordenadorias de Educação, Manutenção e Infraestrutura e Saúde, que no ano de 2004 representavam em média 96,31% do orçamento previsto para as Subprefeituras (20,9% do orçamento municipal). A Coordenadoria de Ação Social e Desenvolvimento, contudo, correspondia a apenas 1,82% do orçamento médio das Subprefeituras (0,0025% do orçamento municipal).

O Orçamento Participativo, que debatia questões das áreas de saúde, educação e melhoria de bairro desde 2001, foi ampliado para envolver todas as políticas públicas das sete coordenadorias em 2003. Contudo, a porcentagem de participação em relação ao total do município diminuiu ao fim do mandato, restringindo-se a

questões de ordem local e pouco estruturais. As plenárias temáticas deliberativas foram introduzidas em 2002, porém não se convertiam em investimentos específicos. Segundo Fábio Pereira⁰⁵, o executivo deliberadamente não aceitava as sugestões do OP. Ademais, a adoção do modelo fragmentado por áreas reduziu sua relevância nas estratégias políticas mais abrangentes.

A despeito das dificuldades encontradas no processo de descentralização, as Subprefeituras coordenaram em 2004 os Planos Regionais Estratégicos (PREs), em consonância com o Plano Diretor Estratégico (PDE) (Lei 13.430, de 13 de setembro de 2002), que estabelecia seu conteúdo mínimo. Elaborados a partir das necessidades identificadas no território, os PREs tratavam de aspectos físicos, sociais, econômicos e ambientais da subprefeitura. Foram também estabelecidas diretrizes de desenvolvimento urbano e ambiental, concretizados nas características das Zonas de Uso e Zonas Especiais, propostas para os elementos estruturadores e integradores, e nas Áreas de Intervenção Urbana.

Entretanto, o difícil processo de descentralização municipal encontrou ainda maiores impedimentos durante as gestões subsequentes de José Serra (2005-2006) e Gilberto Kassab (2006-2012).

Iniciou-se então um processo de centralização das ações que vinham sendo implementadas pelas Coordenadorias das Subprefeituras, concentrando as decisões nas Secretarias e diminuindo o orçamento e autonomia das Subprefeituras. Funções antes regionalizadas foram transferidas para a Secretaria das Subprefeituras e foram extintas as Coordenadorias de Ação Social e Desenvolvimento (em 2005), e de Educação e Saúde (em 2006), mantendo-se apenas as Coordenadorias vinculadas à Administração da Subprefeitura. Em substituição às mesmas foram implantadas Supervisões, como de Esporte e Lazer, Cultura e Habitação, contudo sem dotação orçamentária própria e diretamente vinculadas às Secretarias, compondo o atual quadro funcional das Subprefeitura (figura 2).



Figura 2 – organograma atual da Subprefeitura Freguesia/ Brasilândia.
 Fonte: elaboração própria

Segundo Jorge Kayano, pesquisador do Instituto Pólis: “as subprefeituras são, hoje⁰⁶ apenas uma espécie de zeladoria, sem força administrativa, da mesma maneira como eram as Administrações Regionais do passado”⁰⁷. Ideia reforçada por Maurício Broinizi, da ONG Rede Nossa São Paulo: “As subprefeituras voltaram a ter as funções que antes tinham como administradoras regionais, que cuidam da zeladoria. Não estão mais envolvidas nos aspectos mais importantes da gestão pública”⁰⁸. As Subprefeituras deixaram de realizar a administração municipal regionalizada e o planejamento das políticas públicas, limitando-se a fazer a gestão das ações de fiscalização e dos serviços de zeladoria, além de pequenas obras.

Durante a atual gestão de Fernando Haddad (2013-2016) foram retomados alguns temas envolvendo a descentralização municipal. Foram implementados, em caráter temporário e consultivo, os Conselhos Participativos Municipais, em substituição aos Conselhos de Representantes previstos na LOM, e iniciadas as revisões dos Planos Regionais das Subprefeituras.

Contudo, observa-se atualmente a existência de entraves à descentralização tanto do Executivo quanto do Parlamento, em sua perspectiva de ampliação da democracia direta face a representativa. Dotadas de enxutos escopo e orçamento próprio, as Subprefeituras encontram-se fragilizadas em sua perspectiva de descentralização de autoridade e recursos.

O próximo capítulo propõe um aprofundamento do tema da descentralização municipal a partir da análise orçamentária, tomando como estudo de caso a Subprefeitura da Freguesia/ Brasilândia, no período de 2003 a 2015.

DESCENTRALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

OBJETIVOS E METODOLOGIA

Segundo Borja, o desenvolvimento do Estado moderno tem seguido pautas centralizadoras:

[...] a concentração dos recursos financeiros nos níveis centrais do Estado, a proliferação de entes ou organismos autônomos de caráter setorial, a tendência do Estado a atuar mediante órgãos periféricos desconcentrados ou autônomos e não mediante a transferência ou delegação de competências aos entes locais e o progressivo esvaziamento de competências destes em benefício do Estado são aspectos do processo de centralização político-administrativa que caracteriza o século XX (BORJA, 1987, p. 14, tradução nossa).

Desde meados da década de 80, no entanto, desencadeou-se um grande processo de descentralização no Brasil, implicando autonomia política formal e fortalecimento financeiro dos municípios, transferência de

competências do governo central para o local (MARTINS, 2016), contribuindo para a criação das subprefeituras na cidade de São Paulo em 2002. Quatorze anos após sua implementação, o processo de descentralização no município de São Paulo, sua abrangência e implicações, guardam, contudo, ainda muitas similaridades com as pautas levantadas por Borja.

Visto que a análise dos recursos financeiros fornece dados para ampliar a compreensão do cenário apontado, selecionamos como objeto de estudo a execução orçamentária no município de São Paulo entre os anos de 2003 e 2015. O recorte histórico em questão deve-se ao amplo acesso às informações das finanças públicas municipais a partir de 2003, estimulado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101 – de 4 de maio de 2000.

Foram utilizados dados das planilhas de execução orçamentária municipal entre 2003 e 2015, fornecidos pela Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico (SF); planilhas de tramitação de emendas

parlamentares entre 2009 e 2015, fornecidos pela Secretaria Municipal de Relações Governamentais (SMRG) a partir de 2009; e as notas de empenho para a despesa Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, do projeto/atividade Plano de Obras da Subprefeitura Freguesia/Brasilândia para o ano de execução orçamentária 2015, fornecido pela Coordenadoria de Administração e Finanças da Subprefeitura Freguesia/ Brasilândia (CAF – SP-FO/BR). Todos os valores foram corrigidos com base no índice de preços IPC-A (IBGE – válido a partir de 01/1980) para dezembro de 2015, fornecido pelo Banco Central do Brasil. As análises estão mais direcionadas aos dados de verba empenhada, pelo entendimento de que o empenho representa valores mais condizentes com a execução ao longo de cada ano orçamentário, dado que os valores orçados são muito distantes dos executados e os liquidados por vezes extrapolam o ano orçamentário de análise. Os dados foram complementados a partir de entrevistas com funcionários da Câmara dos Vereadores e Subprefeitura Freguesia/ Brasilândia, escolhida como estudo de caso.

ANÁLISE DE DADOS

Após criação das subprefeituras, em 2002, foi promulgada Lei 13682 de 2003, como apontado no capítulo anterior, prevendo a intersetorialidade e transversalidade das ações nas Subprefeituras. A referida lei definiu a estrutura organizacional e de cargos das Subprefeituras, então compostas por sete coordenadorias acrescidas do gabinete do Subprefeito.

Em 2003 foram criadas três unidades orçamentárias tendo as então 31 subprefeituras como órgãos gestores: Administração da Subprefeitura (código 10), que contemplava as coordenadorias de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (CPDU), Projetos e Obras Novas (CPO), Manutenção e Infraestrutura Urbana (ligada a CPO) e Administração e Finanças (CAF); e as Coordenadorias de Educação (código 20) e de Saúde (código 30).

A unidade orçamentária Administração da Subprefeitura contemplava as subfunções em 2003, para o órgão SP-

FO/BR: administração geral; assistência à criança e ao adolescente; educação infantil; formação de recursos humanos; infraestrutura urbana; planejamento e orçamento; produção industrial; proteção e benefícios ao trabalhador; recuperação de áreas degradadas; saneamento básico urbano; serviços urbanos; tecnologia da informatização; e turismo. Essa unidade correspondia a 32,70% do orçamento da subprefeitura.

A Coordenadoria de Educação, responsável pela execução e gestão dos serviços de área, recursos humanos e financeiros, contemplava as seguintes subfunções em 2003, para o órgão SP-FO/BR: administração geral; educação infantil; ensino fundamental; formação de recursos humanos; proteção e benefícios ao trabalhador; e tecnologia da informatização. A Coordenadoria de Saúde, responsável pela assistência à saúde, vigilância sanitária e epidemiológica, recursos humanos e financeiros, contemplava as subfunções, para o mesmo ano e órgão: administração geral; assistência hospitalar; atenção básica; proteção e benefícios ao trabalhador; tecnologia da informatização; e vigilância epidemiológica.

Ao organizar os empenhos por grupo de despesa observa-se, contudo, que a maior porcentagem dos gastos está destinada a pessoal e encargos sociais, incluindo folha de pagamento de funcionários e auxílios transporte e alimentação. Esse grupo de despesa representa cerca de 85% para a unidade Coordenadoria de Educação e 78% para a Coordenadoria de Saúde.

Considerando-se ainda que as Coordenadorias de Educação e Saúde representavam, respectivamente, 51% e 16% de todo o empenho da Subprefeitura Freguesia/Brasilândia em 2003, os dados corroboram a opinião do técnico administrativo da Equipe de Assessoria e Consultoria de Área Social da Câmara dos Vereadores de São Paulo, Fábio Pereira dos Santos⁰⁹, para o qual o deslocamento de recursos em 2003 foi mais formal do que efetivamente uma ação de descentralização desses temas.

Em 2004 foi então criada a Coordenadoria de Ação Social e Desenvolvimento, responsável por temas como trabalho,

UNIDADE	GRUPO DE DESPESA	EMPENHADO 2003	%
	INVESTIMENTOS	1.902.612,85	5,10
Administração da Subprefeitura	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	18.922.341,73	50,70
	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	16.498.337,95	44,20
Administração da Subprefeitura Total		37.323.292,53	32,70
	INVESTIMENTOS	80.916,93	0,14
Coordenadoria de Educação	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	8.948.255,54	15,35
	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	49.266.385,98	84,51
Coordenadoria de Educação Total		58.295.558,45	51,08
Coordenadoria de Saúde	INVESTIMENTOS	–	0
	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	3.986.086,75	21,53
	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	14.528.471,11	78,47
Coordenadoria de Saúde Total		18.514.557,87	16,22
TOTAL SP-FO/BR		114.133.408,84	

Figura 3 – tabela representativa da porcentagem de empenhos por grupo de despesa e por unidade para a Subprefeitura Freguesial/Brasília em 2003. Fonte: elaboração própria a partir de dados da execução orçamentária.

UNIDADE	GRUPO DE DESPESA	EMPENHADO 2004	%
	INVESTIMENTOS	3.493.872,33	9,86
Administração da Subprefeitura	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	13.295.953,25	37,52
	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	18.650.590,34	52,63
Administração da Subprefeitura Total		35.440.415,92	15,26
Coordenadoria de Ação Social e Desenvolvimento	INVESTIMENTOS	-	-
	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	939.813,88	14,59
	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	5.501.807,48	85,41
Coordenadoria de Ação Social e Desenvolvimento Total		6.441.621,36	2,77
	INVESTIMENTOS	438.642,72	0,30
Coordenadoria de Educação	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	30.798.934,24	21,25
	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	113.672.593,92	78,44
Coordenadoria de Educação Total		144.910.170,87	62,40
Coordenadoria de Saúde	INVESTIMENTOS	642,30	0,00
	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	11.191.520,56	24,63
	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	34.245.781,15	75,37
Coordenadoria de Saúde Total		45.437.944,02	19,57
TOTAL SP-FO/BR		232.230.152,17	

Figura 4 – tabela representativa da porcentagem de empenhos por grupo de despesa e por unidade para a Subprefeitura Freguesial/Brasília em 2004. Fonte: elaboração própria a partir de dados da execução orçamentária.

assistência social, abastecimento, esporte, lazer e cultura, contemplando as seguintes subfunções em 2004, para o órgão SP-FO/BR: abastecimento; administração geral; assistência à criança e ao adolescente; assistência comunitária; desporto comunitário; e difusão cultural.

No mesmo ano de execução orçamentária a Coordenadoria de Educação teve um incremento das subfunções: educação especial; planejamento e orçamento; e previdência do regime estatutário. Já a Coordenadoria de Saúde incorporou a subfunção previdência do regime estatutário. A ampliação do escopo dessas coordenadorias e a diminuição da porcentagem do grupo de despesa pessoal e encargos sociais, parece indicar uma tendência maior à descentralização das secretarias ao final do mandato da ex-prefeita Marta Suplicy (Figura 4). A unidade Administração da Subprefeitura, contudo, teve uma diminuição na participação relativa em comparação ao total do orçamento dessa subprefeitura, sofrendo uma queda de mais de 50% nessa porcentagem (de 32,70% para 15,26%). Ademais essa unidade teve uma diminuição do seu escopo, perdendo as subfunções:

assistência à criança e ao adolescente, encarregada da operação e manutenção do Centro Infantil de Proteção à Criança; produção industrial, relacionada às usinas móveis de reciclagem de entulhos, que em 2003 já não teve verba empenhada; e turismo, que contemplava a produção de eventos.

No início da gestão Serra, em 2005, iniciou-se então um processo de centralização das ações que vinham sendo implementadas pelas Coordenadorias das Subprefeituras, como comentado no capítulo anterior, concentrando as decisões nas Secretarias e diminuindo o orçamento e autonomia das Subprefeituras. A Coordenadoria de Ação Social e Desenvolvimento foi extinta e suas subfunções foram transferidas para a unidade Administração da Subprefeitura. A Coordenadoria de Educação perdeu as subfunções: educação especial, responsável pelos convênios para operação e manutenção de classes de educação especial; planejamento e orçamento, encarregada da implantação do orçamento participativo; previdência do regime estatutário, responsável pelas aposentadorias da Coordenação de Educação; e proteção

e benefícios ao trabalhador, responsável pelos auxílios refeição e transporte. A diminuição do escopo reflete-se também no aumento da porcentagem do grupo de despesa Pessoal e Encargos Sociais em relação ao orçamento total da coordenadoria (de 78,44% para 82,74%). Por sua vez a Coordenadoria de Saúde perdeu as subfunções: previdência do regime estatutário, responsável pelas aposentadorias da coordenadoria; e vigilância epidemiológica, encarregada das ações de combate à dengue, vigilância em saúde e administração da unidade de vigilância em saúde.

Em 2006, no segundo ano da gestão Serra, foram extintas as demais coordenadorias, de Saúde e Educação, tendo parte de seu escopo transferida para as secretarias¹⁰. As subfunções educação infantil e ensino fundamental, da Coordenadoria da Educação; e atenção básica, da Coordenadoria de Saúde, foram transferidas para a unidade Administração da Subprefeitura, única que se manteve até o final do período analisado (2015).

Gradualmente a unidade Administração da Subprefeitura foi tendo seu escopo diminuído até a configuração atual, que conta apenas com quatro subfunções: administração geral, infraestrutura urbana, saneamento básico urbano e serviços urbanos. Em 2007 o órgão perdeu a subfunção formação de recursos humanos, encarregada da formação e aperfeiçoamento dos profissionais da PMSP; em 2008 a de desporto comunitário, que realizava a operação e manutenção das unidades desportivas; em 2009 as subfunções atenção básica, educação infantil e ensino fundamental, responsáveis pela manutenção dos equipamentos de saúde e educação (as últimas duas já não empenhavam valores desde 2007); em 2010 os itens relacionados à assistência comunitária, responsável pela operação dos equipamentos de assistência social, e direitos individuais, coletivos e difusos, criada em 2009 mas sem valores empenhados; em 2011 foram extintas as subfunções preservação e conservação ambiental, criada em 2010 e composta exclusivamente pelo projeto/atividade emenda parlamentar E2374, e tecnologia da informação; em 2012 a subprefeitura perdeu as subfunções difusão cultural, encarregada do apoio e incentivo à arte e operação de equipamentos de cultura, e recuperação de áreas degradadas, responsável pelas obras e serviços nas áreas

de risco geológico, que teve seu escopo repassado para a subfunção infraestrutura urbana¹¹; no início da gestão Haddad, em 2013, a subprefeitura manteve as dotações e recuperou o item difusão cultural, que foi novamente removido em 2014¹², juntamente com a subfunção assistência à criança e ao adolescente¹³, chegando ao quadro atual da subprefeitura, que se manteve o mesmo em 2015 (Figura 6). Ainda segundo Maria Lucia Doneux, as atuais supervisões de esporte e de cultura instaladas na subprefeitura não se configuram como unidades de gestão, sendo assim não possuem autonomia orçamentária, ficando responsáveis apenas pela promoção de eventos.

A diminuição do escopo total da Subprefeitura Freguesia/ Brasilândia ao longo dos anos refletiu-se no orçamento do órgão, que apresentou uma diminuição de aproximadamente 70% entre 2003 e 2015, em relação à verba empenhada. Contudo, entre os anos de 2003 e 2005, período em que funcionaram as Coordenadorias na Subprefeitura Freguesia/ Brasilândia, a verba empenhada aumentou de 110.605.185,41 para 238.663.752,43 reais, caindo para 40.478.769,80 reais, após sua desativação. Entre 2006 e 2008 a verba empenhada subiu até 44.439.000,65, caindo posteriormente até o valor de 33.353.192,38 reais em 2012, mantendo-se em torno desse valor, com um pequeno aumento em 2013. Observa-se que, após a desativação das coordenadorias, a queda do valor empenhado na Subprefeitura Freguesia/ Brasilândia foi maior ao longo da gestão Kassab, entre os anos de 2008 e 2012 (queda de aproximadamente 19%) (Figura 7).

Contudo, a alta variação dos valores empenhados na Subprefeitura Freguesia/ Brasilândia deve-se fundamentalmente à implantação e posterior desativação das coordenadorias. A mesma variação não é observada ao analisar a unidade Administração da Subprefeitura, única que se manteve ao longo de todo o período estudado. A queda do valor empenhado para essa unidade entre os anos de 2003 e 2015 é de aproximadamente 10%, passando de 37.399.552,61 para 33.583.773,55 reais, sendo que a maior queda foi observada entre 2008 e 2012 (Figura 8).

UNIDADE	GRUPO DE DESPESA	EMPENHADO	
		2005	%
Administração da Subprefeitura	INVESTIMENTOS	900.060,25	2,26
	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	19.018.599,74	47,66
	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	19.984.590,05	50,08
Administração da Subprefeitura Total		39.903.250,03	16,73
Coordenadoria de Educação	INVESTIMENTOS	22.187,62	0,01
	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	26.049.877,84	17,25
	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	124.942.816,41	82,74
Coordenadoria de Educação Total		151.014.881,87	63,33
Coordenadoria de Saúde	INVESTIMENTOS	-	-
	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	11.847.097,97	24,91
	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	35.706.304,38	75,09
Coordenadoria de Saúde Total		47.553.402,35	19,94
TOTAL SP-FO/BR		238.471.534,25	

Figura 5 – tabela representativa da porcentagem de empenhos por grupo de despesa e por unidade para a Subprefeitura Freguesia/Brasília em 2005. Fonte: elaboração própria a partir de dados da execução orçamentária.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ORÇ.	34,22	241,85	221,53	45,68	42,51	54,57	54,04	39,58	46,35	43,20	33,54	40,91	40,41
ATUAL.	113,50	249,59	241,91	43,00	47,94	51,29	51,61	41,56	41,91	36,63	40,64	41,26	42,63
EMPEN.	110,61	232,34	238,66	40,48	42,03	44,44	41,18	39,37	34,60	33,35	38,51	33,96	33,58
LIQUID.	107,15	226,00	228,66	37,19	38,20	39,65	37,56	35,97	31,51	30,93	34,56	33,96	29,24

ORÇAMENTO DA SUBPREFEITURA FREGUESIA/ BRASILÂNDIA POR ANO

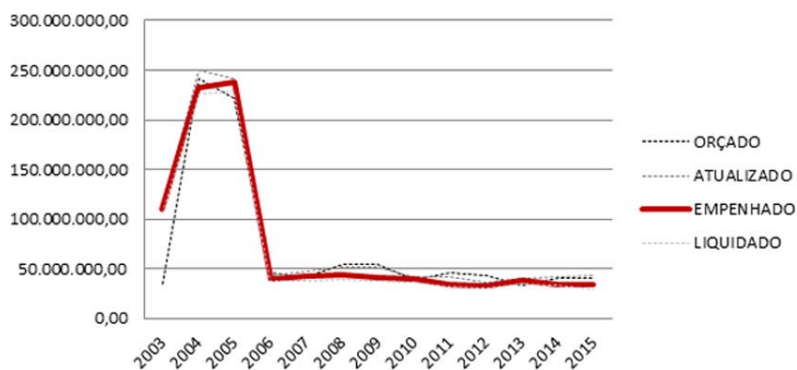


Figura 7 – gráfico e tabela representativos da verba orçada, atualizada, empenhada e liquidada, em reais (gráfico) e em milhões (tabela), do órgão SP-FO/BR por ano. Fonte: elaboração própria a partir de dados da execução orçamentária.

VERBA EMPENHADA PARA SUBPREFEITURA FREGUESIA/ BRASILÂNDIA POR UNIDADE POR ANO

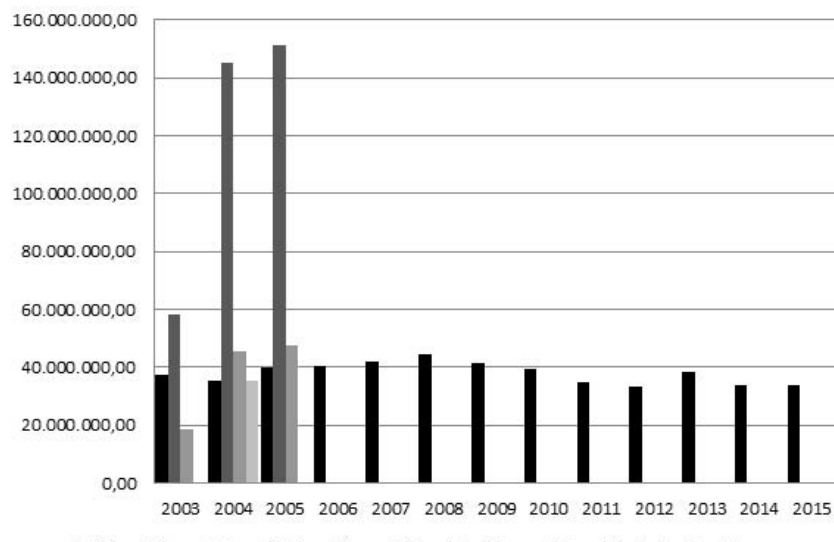


Figura 8 – gráfico representativo da verba empenhada no órgão SP-FO/BR por unidade e ano. Fonte: elaboração própria a partir de dados da execução orçamentária.

Unidade	SubFunção	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15
Adm. da Sub.	Abastecimento													
	Administração Geral													
	Assistência a Criança e ao Adolescente													
	Assistência a Criança e ao Adolescente													
	Assistência Comunitária													
	Atenção Básica													
	Desporto Comunitário													
	Difusão Cultural													
	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos													
	Educação Infantil													
	Ensino Fundamental													
	Formação de Recursos Humanos													
	Infra-Estrutura Urbana													
	Preservação e Conservação Ambiental													
	Planejamento e Orçamento													
	Produção Industrial													
	Proteção e Benefícios ao Trabalhador													
	Recuperação de Áreas Degradadas													
	Saneamento Básico Urbano													
	Serviços Urbanos													
Tecnologia da Informatização														
Turismo														
Coord. Educação	Administração Geral													
	Educação Especial													
	Educação Infantil													
	Ensino Fundamental													
	Formação de Recursos Humanos													
	Planejamento e Orçamento													
	Previdência do Regime Estatutário													
	Proteção e Benefícios ao Trabalhador													
	Tecnologia da Informatização													
Coord. Saúde	Administração Geral													
	Assistência Hospitalar e Ambulatorial													
	Atenção Básica													
	Formação de Recursos Humanos													
	Previdência do Regime Estatutário													
	Proteção e Benefícios ao Trabalhador													
	Tecnologia da Informatização													
	Vigilância Epidemiológica													
	Coord. Ação Social e Desenv.	Abastecimento												
Administração Geral														
Assistência a Criança e ao Adolescente														
Assistência Comunitária														
Desporto Comunitário														
Difusão Cultural														

Figura 6 – tabela representativa das subfunções por unidade por ano para a SP-F/O/BR. Fonte: elaboração própria a partir de dados da execução orçamentária.

A mesma queda, entretanto, não se observa ao analisar o orçamento municipal entre os anos de 2003 e 2015. Os valores empenhados no município nesse período aumentaram em mais de 100%, com pequenas quedas em 2005 e 2009 (figura 9). A diminuição da participação das subprefeituras no total do orçamento municipal aponta uma tendência de centralização dos recursos.

Como já mencionado, a partir da gestão Serra, em 2005, o processo de descentralização foi revertido e muitas subfunções foram removidas das subprefeituras. Segundo Fábio Pereira¹⁴ parte desse escopo foi transferido para a SMSP, que teve seu orçamento reforçado entre 2009 e 2012, mesmo período em que a verba empenhada nas subprefeituras apresentou uma queda (Figura 10).

De modo a aprofundar o estudo em relação ao escopo das subprefeituras, analisamos de forma mais detalhada os empenhos relacionados aos itens orçamentários pertencentes à unidade Administração da Subprefeitura, do órgão SP-FO/BR, dado que essa unidade esteve presente durante todo o período analisado. Selecionamos as subfunções administração geral, infraestrutura urbana, recuperação de áreas degradadas, saneamento básico urbano e serviços urbanos. Optamos por não analisar as demais subfunções, compostas principalmente por itens relacionados às ações setoriais de cultura, educação e assistência social, cujo escopo foi removido das subprefeituras ao longo dos anos.

Em relação à subfunção administração geral, esta apresentou um aumento de 37,23% entre os anos de 2003 e 2005, passando de 18.593.729,27 para 25.515.636,92 reais empenhados. Curiosamente, durante o mesmo período, a subfunção observou uma perda substancial de projetos/ atividade, permanecendo apenas com a dotação Administração da Subprefeitura. Esta teve uma ampliação, com a introdução de novas despesas, sugerindo que parte do escopo pertencente aos projetos/ atividade desativados pode ter sido repassada ao projeto/ atividade Administração da Subprefeitura, garantindo desse modo maior maleabilidade em relação aos gastos da subfunção. Contudo, o aumento constatado nesse período deve-se, principalmente, à ampliação dos gastos com

remuneração (vencimentos e vantagens fixas – pessoa civil) e auxílios trabalhistas, que passou de 16.498.337,95 para 22.827.937,77 reais empenhados; e dos gastos com serviços de terceiros (pessoa jurídica), que passou de 159.444,05 para 1.525.084,07. A partir de 2007, contudo, a subfunção apresentou uma queda significativa de mais de 40% do valor empenhado, com um pequeno aumento no ano de 2013, passando de 25.445.652,08 em 2007 para 15.037.847,81 reais empenhados em 2015. Essa queda afetou fundamentalmente as despesas relacionadas à folha de pagamento da subprefeitura, reflexo da diminuição do escopo total da subprefeitura apontado anteriormente (figura 11).

Já a subfunção saneamento básico urbano, ao contrário da verba empenhada para administração, observou queda entre os anos de 2003 e 2006, ao ponto de não apresentar empenhos para o ano de 2006. Ainda que os nomes dos projetos/atividade tenham mudado muito ao longo do período estudado, seu conteúdo não parece ter se alterado, sendo que a queda afetou principalmente os itens relacionados à conservação de galerias, canais e córregos. Os mesmo itens tiveram um aumento significativo de verba a partir de 2007, até 2010, quando o valor empenhado passou dos 9 milhões, e foram criados novos projetos/ atividade. O escopo foi então simplificado, a partir de 2014, contando atualmente apenas com o projeto/ atividade Manutenção de Sistemas de Drenagem, que parece ter incorporado o escopo dos projetos/ atividade que vigoraram até 2013 (figura 12).

Em relação ao item Serviços Urbanos, durante os primeiros anos de implementação das subprefeituras, houve uma intensa reorganização dos projetos/ atividade dessa subfunção. O escopo só encontrou certa estabilidade a partir de 2006, com a consolidação dos projetos/ atividade: conservação de vias e logradouros públicos; conservação de áreas verdes e vegetação arbórea; e locação de veículos, máquinas e equipamentos pesados, que apresentaram um aumento da verba empenhada em 2008. A partir de 2014, durante a gestão Haddad, houve uma nova reorganização do escopo da subfunção, com a remoção do projeto/ atividade locação de veículos pesados, máquinas e equipamentos, e inclusão dos itens:



	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ORÇ.	21,5	27,0	27,0	29,7	35,6	39,4	41,1	39,5	47,3	48,7	50,0	56,6	51,4
ATUAL.	23,6	27,0	27,0	30,1	37,0	41,8	42,3	41,4	47,7	49,8	50,6	57,1	51,4
EMPEN.	23,3	25,0	24,7	28,4	33,5	37,7	37,4	40,7	42,6	45,7	46,5	48,6	47,0
LIQUID.	22,2	24,4	23,0	26,2	30,5	35,2	35,2	38,4	40,3	43,5	43,7	46,5	44,2

Figura 9 – gráfico e tabela representativos da verba orçada, atualizada, empenhada e liquidada, em reais (gráfico) e em bilhões (tabela), no município por ano. Fonte: elaboração própria a partir de dados da execução orçamentária.

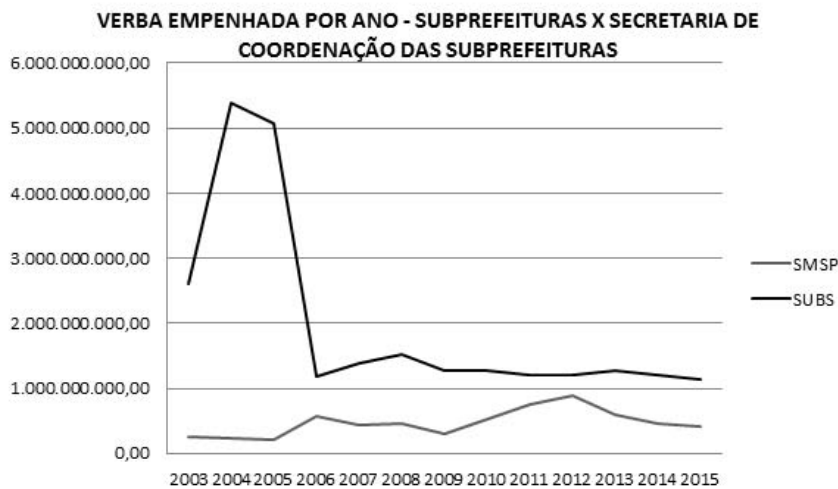
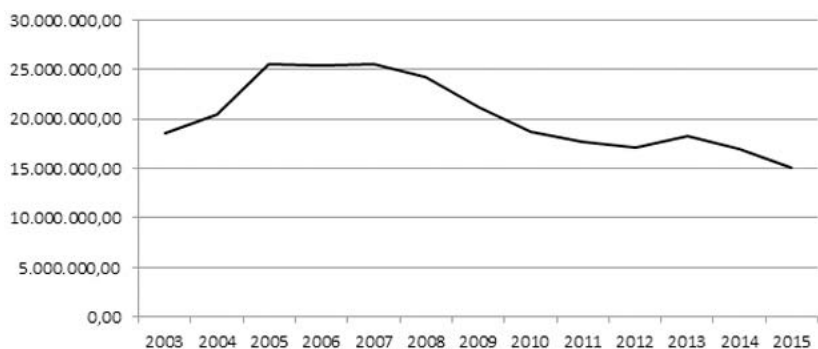


Figura 10 – gráfico representativo da verba empenhada nas subprefeituras por ano. Fonte: elaboração própria a partir de dados da execução orçamentária.

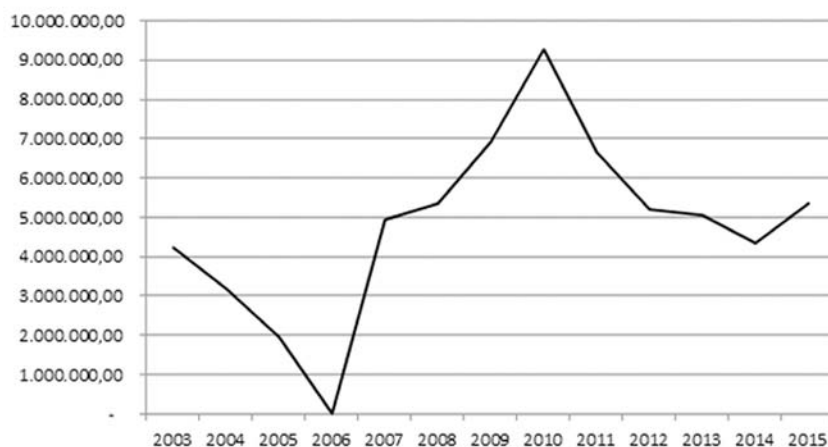
**VERBA EMPENHADA NA SUBFUNÇÃO ADMINISTRAÇÃO GERAL DA
UNIDADE ADMINISTRAÇÃO DA SUBPREFEITURA DO ÓRGÃO SP-
FO/BR POR ANO**



2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
18.593.729,27	20.420.551,77	25.515.636,92	25.414.446,61	25.585.603,92	24.251.615,91	21.206.352,78
2010	2011	2012	2013	2014	2015	
18.772.417,58	17.757.695,01	17.156.442,31	18.303.945,72	16.985.093,47	15.038.971,31	

Figura 11 – gráfico e tabela representativos da verba empenhada na subfunção administração geral, da unidade administração da subprefeitura do órgão SP-FO/BR por ano. Fonte: elaboração própria a partir de dados da execução orçamentária.

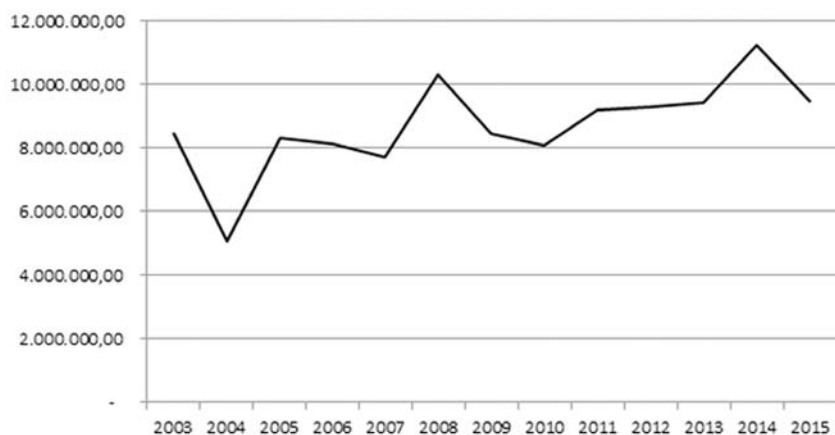
**VERBA EMPENHADA NA SUBFUNÇÃO SANEAMENTO BÁSICO
URBANO DA UNIDADE ADMINISTRAÇÃO DA SUBPREFEITURA DO
ÓRGÃO SP-FO/BR POR ANO**



2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
4.218.251,22	3.196.822,19	1.944.975,03	-	4.927.507,20	5.343.794,07	6.923.923,08
2010	2011	2012	2013	2014	2015	
9.265.190,93	6.666.489,83	5.183.797,34	5.067.653,22	4.351.158,20	5356204,41	

Figura 12 – gráfico e tabela representativos dos empenhos na subfunção saneamento básico urbano, da unidade administração da subprefeitura do órgão SP-FO/BR por ano. Fonte: elaboração própria a partir de dados da execução orçamentária.

**VERBA EMPENHADA NA SUBFUNÇÃO SERVIÇOS URBANOS DA
UNIDADE ADMINISTRAÇÃO DA SUBPREFEITURA DO ÓRGÃO SP-
FO/BR POR ANO**



2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
8.442.861,05	5.077.619,48	8.305.029,34	8.122.586,52	7.691.839,19	10.295.685,92	8.427.365,57
2010	2011	2012	2013	2014	2015	
8.077.870,53	9.169.564,07	9.277.801,28	9.439.222,56	11.223.294,16	9454458,82	

Figura 13 – gráfico e tabela representativos dos empenhos na subfunção serviços urbanos, da unidade administração da subprefeitura do órgão SP-FO/BR por ano. Fonte: elaboração própria a partir de dados da execução orçamentária.

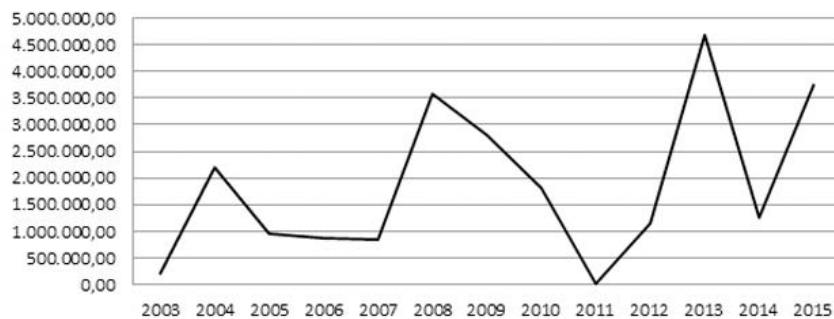
pavimentação e recapeamento de vias, que provocou um aumento significativo dos empenhos; e reforma e acessibilidade em passeios públicos, que não teve verba empenhada (figura 13).

Em relação à subfunção infraestrutura urbana, tal qual a administração geral, observa-se uma diminuição do número de projetos/ atividade após o primeiro ano de implantação das subprefeituras. Em 2004 foram removidos os projetos/ atividade: ampliação e reforma de equipamentos da subprefeitura; construção de equipamentos públicos na subprefeitura; construção de escadarias e vielas; construção de muros de arrimo; construção de muros e passeios; construção de praças, parques e jardins; execução de guias e sarjetas; e intervenções nos centros de bairro, e criada a dotação: construção, ampliação e reforma de equipamentos da subprefeitura. Em 2005 foram removidas os projetos/ atividade: projetos especiais; e recapeamento e capeamento de vias públicas, consolidando o atual escopo básico da subfunção, composto pelos projetos/ atividade: construção, ampliação e reforma de equipamentos da subprefeitura, sem empenhos desde 2011; intervenção, urbanização e melhorias de bairro; e itens relacionados

às emendas parlamentares, a serem discutidas adiante. A remoção de elementos de despesa parece indicar uma tendência a aumentar a maleabilidade do orçamento em relação aos gastos da subfunção, alocando os recursos em itens mais abrangentes, conferindo ao gestor maior controle sobre o orçamento¹⁵.

A subfunção recuperação de áreas degradadas, por sua vez, não apresentou grandes alterações em relação ao escopo, como em infraestrutura urbana, sendo composta basicamente pela ação orçamentária: obras e serviços em áreas de risco geológico, até ser removida em 2012. Contudo, de maneira geral, as verbas empenhadas em ambas as subfunções apresentaram um comportamento muito instável, com alta variação de valores empenhados ao longo do período analisado (figuras 14 e 15). Em infraestrutura, por exemplo, os valores habitualmente apresentam alta em anos eleitorais, com queda nos anos seguinte (com exceção de 2013, que apresentou uma alta nos investimentos). As causas dessas variações serão melhor analisadas mais adiante.

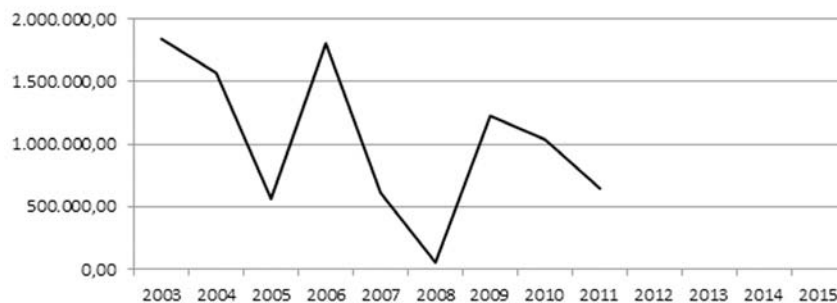
**VERBA EMPENHADA NA SUBFUNÇÃO INFRAESTRUTURA URBANA DA
UNIDADE ADMINISTRAÇÃO DA SUBPREFEITURA DO ÓRGÃO SP-
FO/BR POR ANO**



2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1.181.899,92	2.194.269,25	956.201,89	883.177,99	845.526,86	3.589.498,28	2.805.429,79
2010	2011	2012	2013	2014	2015	
1.797.712,68	23.049,50	1.142.093,23	4.677.352,79	1.264.532,85	3.734.139,01	

Figura 14—gráfico e tabela representativos dos empenhos na subfunção infraestrutura urbana, da unidade administração da subprefeitura do órgão SP-FO/BR por ano. Fonte: elaboração própria a partir de dados da execução orçamentária.

**VERBA EMPENHADA NA SUBFUNÇÃO RECUPERAÇÃO DE ÁREAS
DEGRADADAS DA UNIDADE ADMINISTRAÇÃO DA SUBPREFEITURA DO
ÓRGÃO SP-FO/BR POR ANO**



2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1.837.023,09	1.565.415,71	563.407,75	1.802.179,48	613.926,54	53.996,17	1.220.199,65
2010	2011					
1.039.245,70	648.555,38					

Figura 15—gráfico e tabela representativos dos empenhos/ano na subfunção recuperação de áreas degradadas, da unid. adm. da sub. do órgão SP-FO/BR. Fonte: elaboração própria a partir de dados da execução orçamentária.

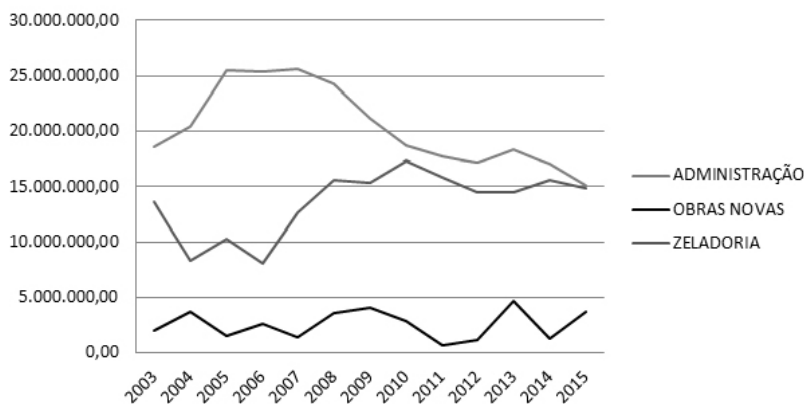
Subfunção	Projeto/ Atividade	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	
Administração Geral	Administração da Subprefeitura														
	Aluguel de Imóveis e Despesas Correlatas														
	Apoio Técnico aos Governos Locais														
	Aquisição de Uniformes e Equip. de Proteção Individual a Servidores														
	Aquisição e Locação de Veículos para a Frota														
	Construção, Ampliação e Reforma de Dependências														
	Consumo de Água, Energia Elétrica, Gás Encanado e Telefone														
	Fornecimento de Combustíveis														
	Manutenção de Bens Móveis e Conservação e Adaptação de Bens Imóveis														
	Operação e Manutenção da Frota														
	Serviços de Postagem e Correspondências em Geral														
	Serviços Eventuais das Concessionárias Públicas														
	Programa de Apoio Técnico														
	Realização de Despesas Através de Adiantamento Bancário														
	Conservação de Imóveis Próprios e Locados das Subprefeituras														
	Operação e Manutenção dos Conselhos e Espaços Participativos Municipais														
	Implantação das Centrais de Atendimento ao Cidadão														
	Infra-Estrutura Urbana	Ampliação e Reforma de Equipamentos das Subprefeituras													
		Construção de Equipamentos Públicos nas Subprefeituras													
		Construção, Ampliação e Reforma de Equipamentos das Subprefeituras													
Construção de Escadarias e Vias															
Construção de Muros de Arrimo															
Construção de Muros e Passeios															
Construção de Praças, Parques e Jardins															
Execução de Guias e Sarjetas															
Intervenções em Programas de Urbanização e Melhoria de Bairros															
Intervenções nos Centros de Bairros															
Intervenções para Melhoria da Acessibilidade															
Programa de Obras do Orçamento Participativo															
Projetos Especiais															
Recapeamento e Capeamento de Vias Públicas															
Reforma e Manutenção de Praças Públicas															
Emendas															

De modo geral, as alterações em relação ao repasse de verbas às subprefeituras afetam diferentemente os itens orçamentários. Dado que parte dos recursos previstos no ano de promulgação da lei orçamentária não se efetiva no ano de execução orçamentária, ao começo de cada ano a prefeitura pratica, segundo Fábio Pereira¹⁶, uma atitude de cautela: com base em previsões de crescimento e experiência é definido o que é certo, muito provável e não provável. Para cada item orçamentário, parte do valor pode sofrer algum tipo de contingenciamento, como o congelamento, inviabilizando o empenho da verba. O alvo desses contingenciamentos são, fundamentalmente, os recursos para investimentos.

Dessa maneira, a fim de evidenciar o cenário apontado, separamos os itens orçamentários em três temas: administração, composto pela subfunção administração geral; obras novas, composto pelas subfunções infraestrutura urbana e recuperação de áreas degradadas; e zeladoria, integrando as subfunções saneamento básico urbano e serviços urbanos (figura 17).

Observa-se, a partir da análise das figuras 17 e 18, que houve um primeiro momento de crescimento da verba empenhada no tema administração, com um posterior período de estabilidade até 2007. Entre 2007 e 2015 os gastos com o tema administração sofreram uma queda em relação aos valores empenhados, com um pequeno crescimento no ano de 2013. Esse tema representa hoje cerca de 44,78% de toda a verba empenhada na unidade Administração da Subprefeitura, pouco menos que os 49,72% iniciais. A verba empenhada no tema zeladoria, contudo, observou crescimento entre 2006 e 2008, encontrando certa estabilidade, com um pequeno aumento em 2010, representando hoje 44,10% da verba empenhada na unidade. Por sua vez o tema obras novas apresenta grande instabilidade, alternando entre aumento e queda dos empenhos ao longo dos anos, resultado da pouca solidez dos recursos disponíveis para investimentos dessa natureza. O aumento dos empenhos em administração e obras novas em 2013, após um período de queda, sugere certa tendência em ampliar o campo de atuação das subprefeituras, tendência essa que não se concretizou em 2014. O tema é responsável

VERBA EMPENHADA POR TEMA E ANO NA UNIDADE ADMINISTRAÇÃO DA SUBPREFEITURA NA SUBPREFEITURA FREGUESIA/ BRASILÂNDIA



	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15
ADMINISTRAÇÃO	49,72	57,62	63,89	62,78	60,87	54,57	51,49	47,68	51,33	51,44	47,53	50,01	44,78
OBRAS NOVAS	5,45	10,61	3,81	6,63	3,47	8,20	9,77	7,21	1,94	3,42	12,14	3,72	11,12
ZELADORIA	36,48	23,35	25,67	20,07	30,02	35,19	37,27	44,05	45,77	43,36	37,67	45,86	44,10

Figura 17 – gráfico representativo da verba empenhada por tema por ano no órgão SP-FO/BR. Fonte: elaboração própria a partir de dados da execução orçamentária.

Figura 18 – tabela representativa da porcentagem da verba empenhada por tema por ano em relação ao total empenhado na unidade Administração da Subprefeitura. Fonte: elaboração própria a partir de dados da execução orçamentária.

hoje por 11,12% de toda verba empenhada por unidade, demonstrando a pequena participação que essas novas obras têm dentro do orçamento da subprefeitura, em sua maior parte comprometido com a administração da unidade e obras de zeladoria. Segundo Maurício Broinizi¹⁷, da ONG Rede Nossa São Paulo: "a estrutura poderia ser mais bem aproveitada se ela fizesse parte efetivamente da gestão, do planejamento e da execução. Mas, como está relegada a serviços, acaba tendo um orçamento pequeno e a proporção da estrutura e do pessoal fica grande em relação ao orçamento de cada subprefeitura". Além disso, desde 2012 o tema obras novas apresenta empenhos relacionados apenas aos projetos/ atividades: intervenção, urbanização e melhorias de bairro, desde 2014 também identificado como "plano de obras"; e itens relacionados às emendas parlamentares, cujos empenhos apresentam taxas muito baixas, tema este a ser discutido adiante.

Ademais, de acordo com Fábio Pereira¹⁸, o valor orçado para o Plano de Obras não é definido a partir de prioridades elencadas pelas subprefeituras que, segundo o autor, não têm apresentado condições de planejar as ações no território. Seu conteúdo passou a ser estipulado por órgãos centrais da administração, entre 2013 e 2014, a partir de um índice de exclusão, que contempla, dentre outros, critérios relacionados à renda média dos

moradores, população e área. Ainda segundo o autor, as razões para que o planejamento não se efetive estão muito relacionadas à tradição de pouco planejamento das subprefeituras, dada a instabilidade constatada na locação dos recursos. Ademais, importante observar a existência, segundo Fábio, de incentivos perversos à manutenção desse cenário, muitas vezes conveniente ao órgão gestor e outros agentes, ao permitir uma maior flexibilidade orçamentária em relação aos empenhos.

Essa flexibilidade pode ser demonstrada a partir da análise da porcentagem de empenho em comparação ao orçado para o tema obras novas, que na Subprefeitura Freguesia/ Brasilândia é de quase 45%, desconsiderando-se o ano de 2013, que apresentou empenho maior em relação ao orçado (figura 19).

De modo a aprofundar o estudo em relação às obras novas selecionamos como objeto de análise os projetos/ atividade empenhados no tema para o ano de 2015 na Subprefeitura Freguesia/ Brasilândia, composto basicamente pelos itens: intervenção, urbanização e melhorias de bairro (Plano de Obras) e por emendas parlamentares.

PORCENTAGEM DE VERBA EMPENHADA EM RELAÇÃO À ORÇADA POR ANO PARA O TEMA OBRAS NOVAS NA SUBPREFEITURA FREGUESIA/ BRASILÂNDIA

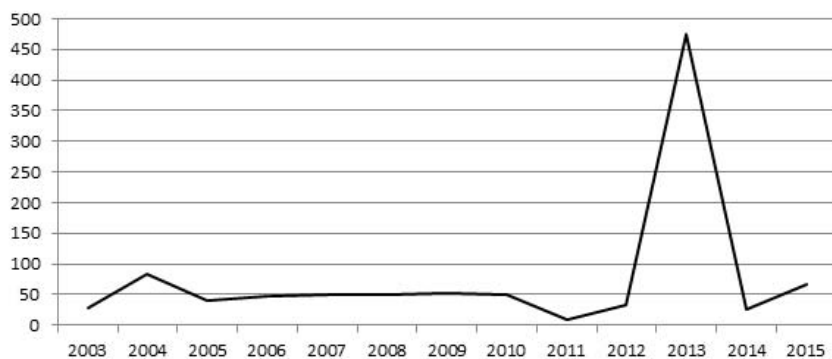


Figura 19 – gráfico representativo da porcentagem da verba empenhada em relação à orçada por ano para o tema obras novas, do órgão SP-FO/BR. Fonte: elaboração própria a partir de dados da execução orçamentária.

Em relação ao projeto/ atividade Plano de Obras, a Subprefeitura Freguesia/ Brasilândia empenhou, em 2015, 3.418.013,26 reais, o equivalente a 65,90% da verba orçada, destes 748.374,26 na despesa Obras e Instalações e 2.669.639,00 em Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, que corresponde aos serviços prestados por fornecedores (figura 20).

Segundo a supervisora técnica de serviços e obras de CPO da SP-FO/BR, Maria Lucia Doneux¹⁹, os empenhos da dotação Outros Serviços de Terceiros podem ser realizados de duas maneiras: abertura de novas licitações para contratação de empresa, ou a partir de prestação de serviço por empresas que já possuam ata para realização de obras na Subprefeitura. Segundo a autora, as licitações novas são planejadas dentro da subprefeitura, por uma comissão formada por funcionários do órgão, e se aplicam apenas às obras de grande porte e valor, correspondendo a cerca de 1 em cada 10 obras realizadas na dotação. A maior parte das obras, de menor valor, é realizada por empresas detentoras de ata para prestação desses serviços, no caso da Subprefeitura Freguesia/ Brasilândia esse fornecedor é a CLM Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda. A preferência por não realizar novas licitações deve-se, segundo Maria Lucia, ao alto risco de impugnação dessas e pelos curtos prazos para sua realização face o tempo hábil e número de funcionários disponíveis.

Contudo, as atas existentes para empresas prestadoras de serviços para as Subprefeituras, como a CLM, são de posse da SIURB, tornando o processo para liberação de verbas a serem empenhadas extremamente lento e burocrático. Segundo Maria Lucia, o pedido para liberação de verba é encaminhado pela Coordenadoria de Projetos e Obras ao Subprefeito, que após analisar o pedido, encaminha à SMSP, responsável por repassar a demanda à SIURB, detentora da Ata. Caso a liberação seja aprovada pela secretaria o pedido retorna à subprefeitura para empenho, passando novamente por todos os agentes envolvidos na ação. Segundo Maria Lucia as verbas habitualmente são liberadas apenas a partir de setembro, comprometendo o desenvolvimento dos projetos. Em 2015, segundo informações dos extratos da dotação Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica para o projeto/ atividade Plano

de Obras da Subprefeitura Freguesia/ Brasilândia, os empenhos só foram realizados a partir de outubro (figura 20).

A solução comumente indicada para contornar esse problema é a criação de um banco de projetos, antevendo sua possibilidade de concretização. A solução ignora, contudo, a grande demanda por projetos, principalmente em subprefeituras mais periféricas, o enxuto quadro técnico disponível para a realização desses projetos e o tempo hábil necessário para fazê-lo com qualidade e participação.

Ademais, segundo Maria Lucia, a verba relacionada ao Plano de Obras tem um caráter político, que enfraquece o planejamento dessas ações. Em 2015, segundo a autora, grande parte das verbas reservadas para obras previstas na Subprefeitura Freguesia/ Brasilândia não pode ser empenhada por orientação da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras²⁰. Além disso, o fato do cargo de subprefeito ser escolhido sem pré-requisitos de experiência e capacidade de gestão e sem a participação da sociedade pode colaborar com esse cenário. Durante a gestão Serra/Kassab grande parte dos subprefeitos era composta de ex-prefeitos de cidades da Região Metropolitana de São Paulo e do interior do Estado, vereadores e políticos derrotados²¹, enquanto na gestão Kassab o cargo passou a ser ocupado por oficiais da reserva da polícia militar²². Durante a gestão Haddad parece ter havido uma tentativa de reverter esse quadro, com a maioria dos subprefeitos nomeados sendo formada por engenheiros e arquitetos que trabalham como funcionários de carreira da administração municipal²³. Contudo, dificuldades apresentadas por parte desses profissionais em lidar com a dinâmica política²⁴ e a alta rotatividade dos cargos de subprefeitos, a reboque da pressão de vereadores, provocou certa descontinuidade e problemas de diálogo, fiscalização e zeladoria²⁵.

Segundo Maria Lucia, além do próprio escopo relacionado às obras de infraestrutura urbana, a subfunção é composta também por grandes ações de manutenção dos espaços públicos, cujo escopo compete à subfunção serviços urbanos. Este parece ser o caso dos empenhos 111044 e 111953 da figura 20.

DATA	NÚMERO	HISTÓRICO DA DESPESA	FORNECEDOR	EMPENHADO
08.10.2015	88545	Contratação de empresa para elaboração de projeto básico para requalificação urbana, melhoria de bairro, drenagem e serviços complementares.	Soleil Consultoria, Projetos e Obras Ltda	14.796,20
09.10.2015	89526	Redequeação e Manutenção da Quadra Poliesportiva e dependências e Canteiro Central na Rua Manoel Bolivar.	CLM Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda	204.371,08
09.11.2015	99590	Revitalização paisagística da área verde na Rua Domingos Freire com a Rua Sirilo Justo Nascimento e Rua Ministro Plínio Travassos, com reforma da quadra existente, instalação de equipamentos para terceira idade e reforma do calçamento.	Plena Terceirização de Serviços Eireli	94.863,20
12.11.2015	102166	Revitalização da área verde e de lazer no Jd. Paulistano, com implantação de ATI e reforma de Playground.	CLM Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda	49.989,79
13.11.2015	102440	Revitalização de área verde com implantação de quadra esportiva, equipamentos para terceira idade e playground, situada à Rua Eliseu Reinaldo Maraes Vieira - Brasilândia.	CLM Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda	160.737,15
13.11.2015	102494	Revitalização de área verde situada na Rua Israel Ferreira Ferro, com manutenção da quadra esportiva e implantação de equipamentos para a terceira idade e playground.	CLM Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda	132.434,66
16.11.2015	105686	Instalação em área municipal de equipamentos de ATI - Praça Amílcar Costa - Rua Antônio de Couros x Avenida Inajar de Souza.	Plena Terceirização de Serviços Eireli	14.928
03.12.2015	108284	Instalação em área municipal de equipamentos para terceira idade praticarem exercícios ao ar livre - Praça Abadia Canova - Rua Calixto de Almeida - Jardim Monjolo.	CLM Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda	22.366,66
03.12.2015	108288	Restauração da área verde com reforma da quadra e arquibancada existente, continuidade de barreira de proteção junto à calçada - criação de novos acessos, área de convivência com academia para a terceira idade e complemento de playground - Praça Jequie.	CLM Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda	149.971,80
07.12.2015	108922	Instalação em área verde municipal de equipamentos para pessoas da terceira idade - Rua Geraldo Benedito da Silva - Jardim Guarani.	CLM Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda	28.162,18
09.12.2015	109371	Restauração de área verde com reformas dos pisos de calçamento, quadra existente e configuração da área de lazer, com área de convivência, academia para terceira idade, playground e skate - entroncamento das ruas Araripara x Piapara x Apaiaí.	CLM Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda	149.983,10
09.12.2015	109402	Reforma de área verde com reparo de quadra com ATI à Rua Ruiva x Rua Alfredo Garcia Aquile x Rua Ivo Guida.	CLM Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda	49.949,21
09.12.2015	109410	Readequação e manutenção - Avenida Eliseu Teixeira Leite - entre Praça Santa Clara de Assis até Rua São Urbano.	CLM Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda	299.435,58
09.12.2015	109413	Requalificação do conjunto de áreas municipais com reforma de calçadas, instalação de equipamentos para terceira idade e playground e manutenção dos espaços de convivência - cruzamento das Avenidas José da Natividade Saldanha x João Paulo II.	CLM Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda	179.979,31
10.12.2015	110054	Restauração de área verde com reforma de quadra - Rua Mica Branca x Rua Cristal.	CLM Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda	99.968,93
11.12.2015	110339	Readequação do Campo da Malha para pista de bocha - Rua Ribeiro de Moraes - Vila Albertina - Freguesia do Ó.	CLM Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda	99.955,59
11.12.2015	110340	Readequação do Campo de Malha.	CLM Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda	99.917,26

Figura 20 – tabela representativa da descrição dos empenhos na despesa Outros Serviços de Terceiro – Pessoa Jurídica do projeto/ atividade Plano de Obras da Subprefeitura, do órgão SP-FO/BR, para ano de 2015. Fonte: elaboração própria a partir de dados do estrato da dotação orçamentária Plano de Obras. (Continua na próxima página).

Além do projeto/ atividade intervenção, urbanização e melhorias de bairro (Plano de Obras), o tema Obras Novas compreende as emendas parlamentares, que apresentam grande variação em relação aos valores orçados e empenhados entre 2003 e 2015. Ademais, grande parte dos valores orçados para as emendas não chegam a ser empenhados. Em média apenas 15,82% do valor das emendas existentes na execução orçamentária municipal chegaram a ser empenhadas ao longo do período (figura 21), representando em média apenas 3,52% da verba para o tema Obras Novas empenhada na Subprefeitura Freguesia/ Brasilândia.

A pequena porcentagem de participação das emendas parlamentares no orçamento deve-se ao congelamento dessas, dada sua baixa qualidade de formulação, segundo Fábio Pereira²⁶. Parte das emendas, afirma o autor, é inexecutável, pelo conceito ou pelo valor muito baixo. De acordo com Fábio, o valor das emendas²⁷ congeladas pode ser executado como complemento em outra ação orçamentária.

Segundo Maria Lucia²⁸ os vereadores enviam habitualmente ofícios à subprefeitura, contendo sugestões de projetos, que são analisadas pelo subprefeito. As propostas aprovadas pela subprefeitura são enviadas como planilha à SMRG, para liberação da verba. A partir de então, segundo Fábio, as assessorias ligadas aos vereadores realizam pressão para que os valores sejam empenhados pelas subprefeituras.

De acordo com as planilhas de tramitação de emendas parlamentares, fornecidos pela SMRG para o período entre 2009 e 2015, a verba parlamentar liberada para o órgão gestor SP-FO/BR foi muito maior que o valor das emendas empenhadas para o mesmo período, endossando o que já foi comentado.

A análise comparativa entre a execução orçamentária de 2015, a planilha de tramitação de emendas parlamentares para o mesmo ano e as notas de empenho para a despesa Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, do projeto/ atividade Plano de Obras da Subprefeitura Freguesia/ Brasilândia de 2015 permite observar que dos

11 itens liberados pela SMRG, 10 se concretizaram em ações na subprefeitura, como emendas ou empenhos dentro do Plano de Obras. Dos 1.055.000,00 reais liberados 955.766,76 foram empenhados, demonstrando a importância desses objetos nas ações realizadas pela subprefeitura em Infraestrutura Urbana (figura 23).

A análise comparativa entre a verba empenhada em Infraestrutura Urbana na Subprefeitura Freguesia Brasilândia e a verba liberada pela SMRG entre 2009 e 2015 permite observar que os valores se aproximam muito em certos anos, sugerindo que nesse período a verba parlamentar foi mais expressiva nos empenhos em Infraestrutura Urbana (figura 24). Dado que a verba liberada pela SMRG em 2015 só ocorreu a partir do mês de setembro, os dados reforçam a opinião de Maria Lucia²⁹, para a qual o caráter político das decisões em relação às obras realizadas pelas subprefeituras tende a prejudicar o desenvolvimento dos projetos e enfraquecer o planejamento das ações.

Dessa maneira, a análise realizada a partir do orçamento da Subprefeitura Freguesia/ Brasilândia demonstra certos entraves à descentralização na gestão dos recursos financeiros na cidade de São Paulo, evidenciando a fragilidade das instâncias de planejamento regionalizadas que, dotadas de enxutos escopo, orçamento próprio e capacidade de planejamento, têm encontrado dificuldades para realização de suas competências.

14.12.2015	111044	Serviços de manutenção e adequação de praças públicas e áreas municipais - Largo da Matriz Nossa Senhora do Ó - rua Coronel Tristão - Freguesia do Ó.	CLM Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda	205.358,54
11.12.2015	110340	Readequação do Campo de Malha.	CLM Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda	99.917,26
14.12.2015	111044	Serviços de manutenção e adequação de praças públicas e áreas municipais - Largo da Matriz Nossa Senhora do Ó - rua Coronel Tristão - Freguesia do Ó.	CLM Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda	205.358,54
16.12.2015	111953	Serviços de manutenção e adequação de praças públicas - complexo IV Centenário - Rua Nazário Pagano/ Rua Morjolo/ Rua Otávio Lobo/ Rua General José de Andrade.	CLM Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda	612.470,76
TOTAL EMPENHADO:				2.669.639,00

Figura 20 – tabela representativa da descrição dos empenhos na despesa Outros Serviços de Terceiro – Pessoa Jurídica do projeto/ atividade Plano de Obras da Subprefeitura, do órgão SP-FO/BR, para ano de 2015. Fonte: elaboração própria a partir de dados do estrato da dotação orçamentária Plano de Obras.

VERBA ORÇADA E EMPENHADA EM EMENDAS PARA SUBPREFEITURA FREGUESIA/ BRASILÂNDIA NA SUBFUNÇÃO INFRAESTRUTURA URBANA POR ANO

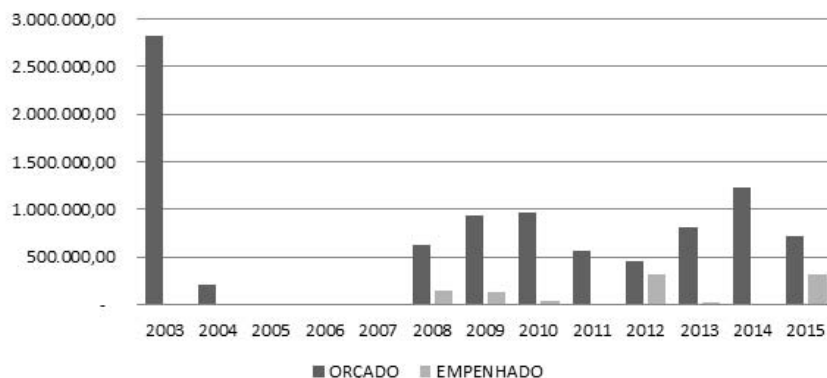


Figura 21 – gráfico representativo da verba orçada e empenhada em emendas parlamentares por ano na subfunção infraestrutura urbana, do órgão SP-FO/BR. Fonte: elaboração própria a partir de dados da execução orçamentária.

EMENDAS EMPENHADAS X VERBA PARLAMENTAR LIBERADA PELA SMRG PARA SUBPREFEITURA FREGUESIA/ BRASILÂNDIA NA SUBFUNÇÃO INFRAESTRUTURA URBANA POR ANO

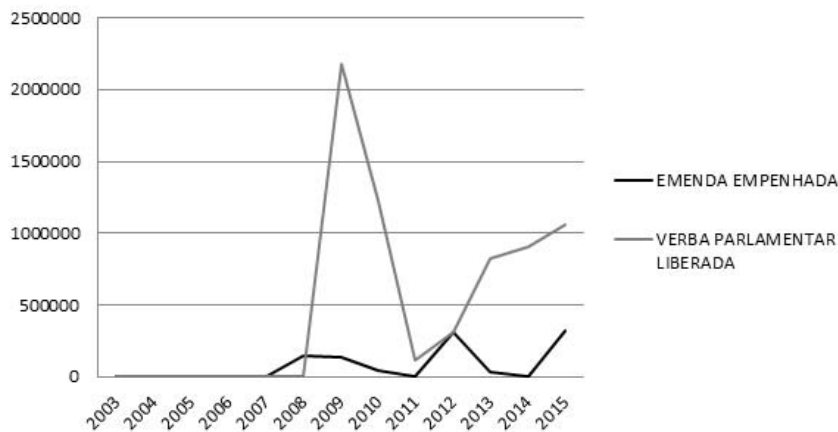


Figura 22 – gráfico representativo da verba de emendas empenhadas x verba parlamentar liberada pela SMRG por ano na subfunção infraestrutura urbana, do órgão SP-FO/BR. Fonte: elaboração própria a partir de dados da execução orçamentária e das planilhas de tramitação de emendas parlamentares entre 2009 e 2015.

SUBFUNÇÃO INFRAESTRUTURA URB. RELACÃO COM A SUBFUNÇÃO	EMPENHADO	VERBA LIBERADA PELA SMRG OBJETO	VALOR LIBERADO	DATA DA LIBERAÇÃO
Número do empenho no Plano de Obras: 88545	14.796,20	Projeto Básico Rua Promotório para regularização urbana, melhoria de bairro. Drenagem e serviços complementares da Rua do Promotório - SP/FB	15.000,00	15-set-15
Número do empenho no Plano de Obras: 89526	204.371,08	Redequeação e Manutenção da Quadra Poliesportiva e dependências e Canteiro Central na Rua Manoel Bolivar - Jd. Carumbé - SP/FB	205.000,00	10-set-15
Número do empenho no Plano de Obras: 99590	94.863,20	Reforma na praça - (pisos, alambrados, quadra e brinquedos) - Local: Rua Ministro Plínio Travassos x Rua Domingos Freire	100.000,00	17-jul-15
Número do empenho no Plano de Obras: 102166	49.989,79	Implantação de ATI - Academia de Terceira Idade, Praça Padre Aquiles Silvestre - Jardim Paulistano	50.000,00	2-out-15
Número do empenho no Plano de Obras: 102440	160.737,15	Conjunto Yadóia - Construção de quadra poliesportiva e revitalização e melhoria de bairro - Local: Av. Dep. Cantídio Sampaio nº 4.678 x Rua Eliseu Reinaldo Moraes Vieira	150.000,00	13-nov-15
Número do empenho no Plano de Obras: 105686	14.928	Implantação de aparelhos de terceira idade. Local: Avenida Inajar de Souza X Rua Antonio de Couros	15.000,00	13-nov-15
Número do empenho no Plano de Obras: 110339	99.955,59	Readequação do campo de malha para pista de bocha. Local: Rua Ribeiro de Moraes, 382	100.000,00	4-nov-15
E1299	49.998,23	E1299 - Reforma Estrutural da Associação de Moradores da Vila Hebe, Travessa Luigi Sabatini, 157, CNPJ 58.799.636/0001-25, Subprefeitura da Freguesia de Ó	50.000,00	22-jul-15
E4560	146.128,50	E4560 - Construção de Quadra - Rua Nicola Adam à Altura do nº 325	150.000,00	16-jul-15
E1546	119.999,02	E1546 - Reforma da Quadra e Revitalização da Praça Junto à Rua Milton Jansen de Farias - Jd. Paulistano	120.000,00	23-jul-15
-	-	Reforma de pista de malha e do vestiário. Local: Rua Joaquim Rezende, 421	100.000	29-out-15
TOTAL:	955.766,76	TOTAL:	1.055.000,00	

Figura 23 – tabela representativa da verba relação entre verba liberada pela SMRG e os empenhos em Infraestrutura Urbana do órgão SP-FO/BR. Fonte: elaboração própria a partir de dados da execução orçamentária, das planilhas de tramitação de emendas parlamentares e dos estrato da dotação orçamentária Plano de Obras .

ORÇAMENTO PARA INFRAESTRUTURA URBANA X VERBA PARLAMENTAR LIBERADA PELA SMRG NA SUBPREFEITURA FREGUESIA/ BRASILÂNDIA POR ANO

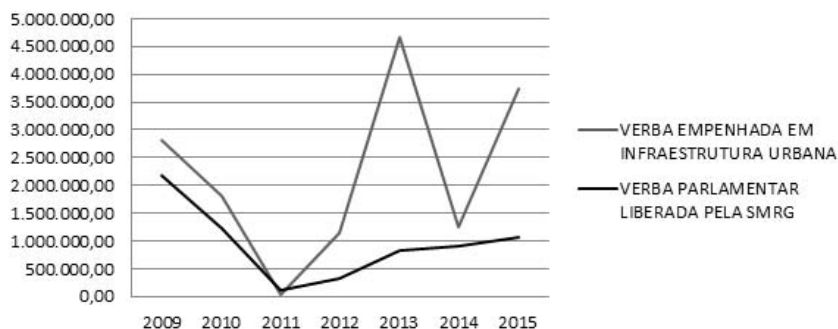


Figura 24 – gráfico representativo da verba parlamentar liberada pela SMRG e da verba empenhada na subfunção infraestrutura urbana, do órgão SP-FO/BR entre 2009 e 2015. Fonte: elaboração própria a partir de dados da execução orçamentária e das planilhas de tramitação de emendas parlamentares entre 2009 e 2015.

— CONCLUSÃO

Constituídas como instâncias regionais da administração direta, as subprefeituras foram criadas com a finalidade de decidir, dirigir e gerir as ações em nível local, a partir da transferência gradual de órgãos, funções e orçamento da Administração Direta Municipal. Caberia às subprefeituras, dentre outras atribuições: atuar como indutoras do desenvolvimento local, implementando políticas públicas a partir das vocações regionais e dos interesses manifestos pela população; e facilitar a articulação intersetorial dos diversos segmentos e serviços da Administração Municipal que operam na região. Para tanto foram inicialmente criadas coordenadorias intersetoriais dentro das subprefeituras, estas dotadas de orçamento próprio, que lhes deveria conferir autonomia para a realização de despesas operacionais, administrativas e de investimento, bem como participação na elaboração da proposta orçamentária da Prefeitura.

Contudo, a consolidação da estrutura institucional das subprefeituras aponta para o caminho inverso à descentralização pretendida, como demonstrou este trabalho. Segundo Grin (2011), sua efetivação exigiria uma mudança institucional que alteraria a estrutura administrativa e a partilha do poder entre os atores políticos, que não se concretizou. A intersetorialidade foi comprometida

pela desativação das coordenadorias, com significativa diminuição do escopo das subprefeituras ao longo dos anos. Por sua vez, a autonomia pretendida para planejamento dos investimentos no território encontrou grandes entraves na configuração dada ao orçamento desses órgãos, submetidos por vezes a práticas políticas clientelistas. Práticas estas que prejudicaram também a consolidação de novos meios da democracia participativa, mobilizada por vezes para legitimar demandas de vereadores junto às suas clientelas, como ocorreu na Freguesia do Ó (GRIN 2011).

Ainda que propostas recentes de ampliação do orçamento das subprefeituras estejam em pauta, é importante observar que a descentralização do poder, mesmo que seja tema fundamental, nem sempre gera democracia e controle social; ao contrário, pode incentivar a patronagem com recursos públicos, como aponta Arretche (1996).

Dessa maneira, ao analisar o orçamento das subprefeituras em São Paulo, pretendemos, mais que evidenciar uma fragilidade financeira, fornecer dados para futuras análises das disputas em torno da partilha do poder, considerando suas dinâmicas e lutas políticas, fomentando a discussão sobre novas formas de configuração organizacional.

NOTAS

01 *"Esse padrão ganha hegemonia em um momento onde as "contradições urbanas" já apareciam em toda a sua clareza, configurando um conflito de interesses em torno da apropriação dos benefícios da urbanização e da ação do Estado. No quadro de uma conjuntura marcadamente autoritária como a que se seguiu ao golpe militar de 1964, este padrão irá produzir uma "tecnificação" dos problemas urbanos, com sua consequente "despolitização" (RIBEIRO; CARDOSO, 1994).*

02 *Na desconcentração administrativa as funções são repartidas pelos órgãos da mesma administração sem que haja quebra de hierarquia e autonomia em relação à Administração Central. Por sua vez, escentralização envolve "transferência de atividades administrativas de uma entidade para outra, que recebe todos os poderes, direitos, obrigações e deveres em relação às suas atividades e possui autonomia em relação à Administração Central" (SCARFONI FILHO, 1982).*

03 *"A CFG consiste em comprar o apoio de vereadores já no início do período de governo. Vereadores eleitos por outras para seus correligionários" (MENDES, 2001).*

04 *O escândalo da máfia da propina nas regionais, que consistia em denúncias contra fiscais, engenheiros e assessores das ARs.*

05 *Entrevista ao autor em 23/01/2017*

06 2008.

07 *Comentário vinculado em <http://www.nossasaopaulo.org.br/noticias/subprefeituras-funcionam-como-administracoes-regionais> no dia 06/11/2008.*

08 *Artigo publicado no Jornal Folha de São Paulo em 29/01/2012.*

09 *Entrevista ao autor em 18/10/2016.*

10 *Segundo nota da assessoria de imprensa do então prefeito, vinculada em <http://www.nossasaopaulo.org.br/noticias/subprefeituras-funcionam-como-administracoes-regionais> no dia 06/11/2008 os orçamentos destinados às coordenadorias foram centralizados novamente nas pastas setoriais pela prioridade dada pela gestão a essas áreas.*

11 *Segundo entrevista com a supervisora técnica de serviços e obras de CPO da SP-FO/BR, Maria Lucia Doneux, em 08.11.2016.*

12 *Segundo entrevista com Maria Lucia Doneux, em 08.11.2016, o item difusão cultural saiu da supervisão de cultura da subprefeitura pois os dois centros culturais existentes em seu território foram repassados para a Secretaria de Cultura durante*

a gestão de Fernando Haddad.

13 Segundo entrevista com Maria Lucia Doneux, em 08.11.2016, o item, que corresponde à verba para o Conselho Tutelar, continua na subprefeitura.

14 Entrevista ao autor em 28/09/2016.

15 A margem para remanejamento é calculada de forma global sobre o total de despesas da prefeitura. Contudo, segundo Fábio Pereira (entrevista ao autor em 28/09/2016), essa maleabilidade não deveria ser baixa, como durante a gestão Erundina (cerca de 1%), nem alta, como constatada atualmente (em torno de 10%).

16 Entrevista ao autor em 28/09/2016.

17 Artigo publicado no Jornal Folha de São Paulo em 29/01/2012.

18 Entrevista ao autor em 28/09/2016.

19 Entrevista com a autora em 08.11.2016.

20 Ademais, segundo entrevista concedida por Fábio Pereira em 23/01/2017, alterações no orçamento das subprefeituras precisam passar por prévia aprovação da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras.

21 Comentário de Maurício Piragino, coordenador do Grupo de Trabalho de Democracia Participativa do Movimento Nossa São Paulo, vinculado em <http://www.nossasaopaulo.org.br/noticias/subprefeituras-funcionam-como-administracoes-regionais> no dia 06/11/2008.

22 Artigo publicado no Jornal Folha de São Paulo em 29/01/2012.

23 Artigo publicado no Jornal Estadão em 02/01/2013.

24 Declaração emitida por Fábio Pereira em entrevista concedida em 23/01/2017.

25 Artigo publicado no Jornal Folha de São Paulo em 18/08/2015.

26 Entrevista ao autor em 28/09/2016.

27 Segundo entrevista com Fábio Pereira, em 28/09/2016, houve em 2009 um acordo com os vereadores para estipular

cota de 2 milhões por parlamentar para realização de emendas ao projeto de lei orçamentário, permitindo assim um maior acompanhamento da execução. Atualmente cada parlamentar possui 3 milhões para distribuir em emendas orçamentárias.

28 Entrevista com a autora em 08.11.2016.

29 Entrevista com a autora em 08.11.2016.

— BIBLIOGRAFIA

ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 11 n. 31, p. 44-66, jun. 1996.

BELLESA, M. A descentralização do governo da cidade. São Paulo: Informativo do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, nº 61, 2000. p. 5.

BELLESA, M. Descentralização da prefeitura. São Paulo: Informativo do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, nº 65, 2001. p. 6.

BORJA, J. Organización y descentralización municipal. Buenos Aires: Eudeba, 1987. p. 13-22.

DI GIUSEPPE, D. T. A Crise do Planejamento Urbano – uma experiência alternativa em São Paulo (o caso dos Núcleos Regionais de Planejamento). Dissertação de Mestrado em Administração Pública apresentada para a Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998. 150 p.

FARAH, M. F. S. Gestão pública municipal e inovação no Brasil. In: ANDREWS, C.W.; BARIANI, E. (Orgs.). *Administração pública no Brasil: breve história política*. São Paulo: Unifesp, 2010. p. 145-182.

GRIN, E. J. Caminhos e descaminhos das Subprefeituras na Cidade de São Paulo no governo Marta Suplicy (2001-2004). Dissertação de Mestrado em Ciências Políticas apresentada para a Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011. 120 p.

HERNANDES, N. Subprefeituras funcionam como administração regionais. São Paulo: Rede Nossa São Paulo, 2008. Disponível em: <www.nossasaopaulo.org.br/noticias/subprefeituras-funcionam-como-administracoes-regionais>. Acesso em: 12 de outubro de 2016.

MARTINS, M. L. R. Descentralização e Subprefeituras em São Paulo: experiência da gestão 1989-1992: Prefeita Luiza Erundina de Souza. São Paulo: LABHAB FAUUSP, 1997. Disponível em: <www.fau.usp.br/deprojeto/>

labhab/biblioteca/textos/martins_descentralizaerundina.pdf>. Acesso em: 12 de outubro de 2016. 9 p.

_____. Descentralização e Subprefeituras em São Paulo: um percurso. Síntese preparada para o Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo: Planejamento e Gestão Urbana, São Paulo, 2016. 10 p.

MENDES, M. Governabilidade no Município de São Paulo. São Paulo: Instituto Fernando Braudel de Economia Mundial, 2001. p. 46-52.

MEYER, Regina Maria Prosperi, GROSTEIN, Marta Dora, BIDERMAN, Ciro – São Paulo metrópole. São Paulo: EDUSP, 2004. p. 41-53.

PEREIRA, E.; ZONTA, N. Subprefeitos ou superzeladores? São Paulo: Folha de São Paulo, 29, jan., 2012. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/revista/saopaulo/sp2901201212>. Acesso em: 13 de outubro de 2016.

RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências. São Paulo: Espaço e Debates, ano XIV, nº 37, 1994. p.86.

SCARFONI FILHO, F. O Processo de descentralização na Prefeitura de São Paulo: o caso das Administrações Regionais. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo apresentada para a Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1982. p. 73-75.

SILVA, L. B. A reforma administrativa de 1967. In: ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. (Orgs.). Administração pública no Brasil: breve história política. São Paulo: Unifesp, 2010. p. 63-84.

SOUZA, C. Orçamento participativo: as análises das experiências em Porto Alegre e Belo Horizonte. In: ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. (Orgs.). Administração pública no Brasil: breve história política. São Paulo: Unifesp, 2010. p. 119-143.

OUTRAS FONTES

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Lei Orgânica do Município de São Paulo. Disponível em: <www.camara.sp.gov.br/images/stories/legislacao/Lei-Organica> Acesso em: 12 de outubro de 2016. 66 p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Lei nº 8.513, de 3 de janeiro de 1977. Dispõe sobre a reorganização da estrutura da Coordenadoria das Administrações Regionais, e dá outras providências. Disponível em: <www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/upload/vila_prudente/Lei%208513%20de%2003%20de%20Janeiro%201977.pdf> Acesso em: 12 de outubro de 2016. 15 p.

_____. Lei nº 13.399, de 1 de agosto de 2002. Dispõe sobre a criação de Subprefeituras no Município de São Paulo, e dá outras providências. Disponível em: <www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/lei_13_399_1254940922.pdf> Acesso em: 12 de outubro de 2016. 15 p.

_____. Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria. Disponível em: <www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=28052013L%20157640000> Acesso em: 12 de outubro de 2016. 65 p.

_____. Decreto nº 56.208, de 30 de junho de 2015. Confere nova regulamentação ao Conselho Participativo Municipal em cada Subprefeitura a que se referem os artigos 34 e 35 da Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013. Disponível em: <<http://cmspbdoc.inf.br/iah/fulltext/decretos/D56208.pdf>> Acesso em: 12 de outubro de 2016. 14 p.





OS
AUTORES

FOTO CEDIDA POR MARINA LUNA

ALINE MARQUES ALVES DE ARAÚJO

Arquiteta e Urbanista pelo Centro Universitário Belas Artes de São Paulo (2014), com Especialização em Planejamento e Gestão Urbana pela Universidade de São Paulo (2016). Participação na equipe que elaborou a revisão dos Planos Regionais das Subprefeituras de São Paulo por meio de parceria entre USP e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (2015/2016) – ênfase nas Subprefeituras Guaianases e Cidade Tiradentes. Estágio na Companhia do Metropolitano de São Paulo, com desenvolvimento de levantamentos em toda a rede de metrô (2012/2013). Linha de pesquisa de trabalho final de graduação: transporte e cidade dormitório na Grande São Paulo - reconstrução de orla ferroviária.

ISADORA FERNANDES BORGES DE OLIVEIRA

Arquiteta e Urbanista pela Universidade Estadual de Londrina (UEL) e Pós-graduada pelo Programa de Residência em Gestão e Planejamento Urbano da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de São Paulo (FAUUSP) atualmente é graduanda da carreira de Ciências Sociais na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP).

MARCIA TRENTO

Participou da primeira turma do Programa de Residência da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP (2015/2016), promovido em parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura do Município de São Paulo (SMDU/PMSP) e com enfoque em Planejamento e Gestão Urbana. É arquiteta urbanista graduada em 2012 pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, desenvolveu o trabalho final de graduação com enfoque em Precariedade habitacional em cidades médias. Realizou intercâmbio acadêmico na Universidad de Chile em 2011. Possui experiência em projetos de desenho urbano, paisagismo, urbanização de favelas e planejamento urbano.

TALITA MICHELETI HONORATO DA SILVA

Arquiteta-urbanista graduada pela Universidade Federal de Santa Catarina (2013), com intercâmbio acadêmico no Politecnico di Milano (2011), com enfoque em Estudos Urbanos, Paisagem e Espaços Públicos. Aluna da primeira turma do Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo FAUUSP (2015/2016), promovido a partir de parceria entre a FAUUSP e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de São Paulo. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina (2017), onde integra o grupo de pesquisa Desenho Urbano e Paisagem.

AMANDA MUNHOZ BUBA

Amanda Munhoz Buba é arquiteta e urbanista, graduada pela Universidade Federal do Paraná em 2013, e Especialista em Planejamento e Gestão Urbana pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, em parceria com a Prefeitura de São Paulo (2016). Fez intercâmbio acadêmico no Institut National des Sciences Appliquées de Strasbourg, França.

Possui experiência nas áreas de projeto arquitetônico e de planejamento urbano.

CAROLINE KROBATH LUZ PERA

Graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Especialização pelo Programa de Residência em Planejamento e Gestão Urbana. (FAU-USP/SMDU-PMSP). E-mail: carolinepera@gmail.com. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9204104241934234>

GABRIELA MONTEIRO DO NASCIMENTO E SILVA

Gabriela Monteiro do Nascimento e Silva: Graduação em Arquitetura e Urbanismo pela UNESP-Campus Bauru; Especialização no Programa de Residência em Planejamento e Gestão Urbana (FAU-USP/SMDU-PMSP). E-mail: gabrielamonteiro.ns@gmail.com. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3951156989534404>

DENIS DE SOUZA E SILVA GIANNELLI

Bacharelado em Geografia (FFLCH-USP | 2015 – Presente). Especialista em Planejamento e Gestão Urbana (FAU-USP e PMSP | 2015 – 2016). Graduado em Arquitetura e Urbanismo (FAU-USP | 2009 – 2015). Tese 'Paisagem, Território e Urbanidade: Repensando a Identidade Regional e Local por meio do Patrimônio Cultural e Ambiental'.

Mobilidade acadêmica (Politecnico di Torino | 2012 – 2013) pelo Ciência sem Fronteiras com bolsa CAPES. Master em Pianificazione Territoriale, Urbanistica e Paesaggistico – Ambientale. Mobilidade acadêmica (Università IUAV di Venezia | 2011 – 2012). Master em Architettura e Città.

Estágios na Prefeitura de São Paulo, Provincia di Torino e TerraUrbanismo. Atuação profissional na Delle Alpi Engenharia & Construção e na AREAURBANISMO.

NATÁLIA TEIXEIRA LOPES DA COSTA

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Nove de Julho (2014), com especialização em Planejamento e Gestão de Cidades pelo Programa de Educação Continuada da Escola Politécnica da USP - PECE-POLI (2016). Foi residente do primeiro Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo em Planejamento e Gestão Urbana da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP - FAUUSP em parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU (2016).

SOFIA

ARRIAS BITTENCOURT

Arquiteta e Urbanista com graduação em Arquitetura e Urbanismo pela UFSC e intercâmbio acadêmico na University of Salford, Manchester - Inglaterra. Bolsista de pesquisa do grupo PET/ARQ - UFSC durante três anos nos quais desenvolveu pesquisa sobre os temas de Acessibilidade Espacial (2009), Morfologia Urbana (2011) e Patrimônio (2012). Especialista em Planejamento e Gestão Urbana no primeiro Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP) em parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de São Paulo (SMDU/PMSP).

GIUSEPE FILOCOMO

Arquiteto e Urbanista graduado em 2014 pela Universidade Estadual de Campinas. Realizou intercâmbio acadêmico na Universidad Politécnica de Madrid em 2012, com enfoque em Estudos Urbanos e da Paisagem. Especialização em Planejamento e Gestão Urbana pela Universidade de São Paulo.

Aluno da primeira turma do Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (2015/2016), promovido a partir de parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura do Município de São Paulo.

Bolsista de Iniciação Científica FAPESP (2011/2013), Bolsista Graduação Sanduíche CNPq "Ciência sem Fronteiras" (2012) e Bolsista FUSP (2015/2016).

LILIAN FERREIRA DOS SANTOS

Lilian Ferreira é arquiteta e urbanista com pós graduação em Geografia, Cidade e Arquitetura pela Escola da Cidade e Especialização em Planejamento e Gestão Urbana pela FAUUSP/PMSP. Possui interesse e experiência nas áreas de Paisagismo e Planejamento Urbano.

Desenvolve pesquisa sobre orçamento e nas horas vagas presta serviços voluntários e estuda produção cultural.

MÁRCIA CEZAR ZACCARIA ENDRIGHI

Graduada em arquitetura e urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (2011), com especialização em "Habitação e Cidade", pela Escola da Cidade (2012) e residência em Arquitetura e Urbanismo - Planejamento e Gestão Urbana pela Universidade de São Paulo (2015-2016). Trabalhou como arquiteta urbanista nas empresas Pedro Taddei Arquitetos Associados (2011-2013) e Jansana de la Villa de Paauw Architectes (2013-2015), onde desenvolveu principalmente projetos básicos e executivos de urbanização de favelas e parques.

OS TEXTOS E SUA REVISÃO SÃO DE RESPONSABILIDADE DE CADA AUTOR.

FOTOS CEDIDAS POR
MARINA LUNA < <http://marinaluna.com.br> >

TIPOGRAFIA
FORMATATA ITALIC
TOFINO REGULAR
TOFINO THIN
TRADE GOTHIC LT LIGHT

SEÇÃO TÉCNICA DE PRODUÇÃO EDITORIAL / FAUUSP

MIOLO: PAPEL JORNAL HI BRITE 52g
CAPA: CARTÃO FCARD OURO 240g/m² DA FEDRIGONI

TIRAGEM
100 EXEMPLARES

2018

