

RESIDÊNCIA EM  
ARQUITETURA E  
URBANISMO NA  
UNIVERSIDADE  
DE SÃO PAULO

VOLUME 02

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



RESIDÊNCIA EM  
ARQUITETURA E  
URBANISMO NA  
UNIVERSIDADE  
DE SÃO PAULO

VOLUME 02

**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<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Cristina da Silva Leme (Org.)

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Lucia Refinetti Martins (Org.)

Giuseppe Filocomo

Sofia Arrias Bittencourt

#### COORDENAÇÃO TÉCNICA

Giuseppe 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<sup>a</sup>. Karina Oliveira Leitão

Prof. Dr<sup>a</sup>. Luciana de Oliveira Royer

Prof. Dr<sup>a</sup>. Maria Beatriz Cruz Rufino

Prof. Dr<sup>a</sup>. Maria Camila Loffredo D'Ottaviano

Prof. Dr<sup>a</sup>. Maria Cristina da Silva Leme

Prof. Dr<sup>a</sup>. Maria Lucia Refinetti Martins

Prof. Dr<sup>a</sup>. Paula Freire Santoro

Prof. Dr<sup>a</sup>. Raquel Rolnik

Prof. Dr<sup>a</sup>. 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](http://www.fau.usp.br)

## 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<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. 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<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Cristina da Silva Leme -  
Coordenadora Institucional  
Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. 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<sup>ª</sup>. Karina Oliveira Leitão  
Prof. Dr<sup>ª</sup>. Luciana de Oliveira Royer  
Prof. Dr<sup>ª</sup>. Maria Beatriz Cruz Rufino  
Prof. Dr<sup>ª</sup>. Maria Camila Loffredo D'Ottaviano  
Prof. Dr<sup>ª</sup>. Maria Cristina da Silva Leme  
Prof. Dr<sup>ª</sup>. Maria Lucia Refinetti Martins  
Prof. Dr<sup>ª</sup>. Paula Freire Santoro  
Prof. Dr<sup>ª</sup>. Raquel Rolnik  
Prof. Dr<sup>ª</sup>. 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.





A tall, dark, lattice-structured tower, possibly a telecommunications or observation tower, stands against a light, overcast sky. The tower is composed of a complex network of dark metal beams and cross-braces, forming a cylindrical structure with a wider, more intricate top section. The lighting is soft and diffused, creating a high-contrast silhouette of the tower against the pale background.

OS ARTIGOS DOS  
RESIDENTES EM  
ARQUITETURA E  
URBANISMO





# PLANEJAMENTO E INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

---

FOTO CEDIDA POR MARINA LUNA



# A CONSTRUÇÃO DOS PLANOS REGIONAIS

---

UMA  
ANÁLISE  
COMPARATIVA

---

CAROLINA RATTES  
LA TERZA DE ALMEIDA



CAROLINA RATTES LA TERZA DE  
ALMEIDA

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo (2014) e especialização em Planejamento e Gestão Urbana pelo Programa de Residência (2016), ambas pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP.

ORIENTADORA  
PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. CAMILA LOFFREDO D'OTTAVIANO





# RESUMO

Este artigo propõe-se a analisar os Planos Regionais das Subprefeituras do Município de São Paulo, comparando os sancionados em 2004 com os aprovados em 2016. O trabalho se baseia na análise bibliográfica do processo de elaboração e dos produtos dos Planos Regionais do ciclo anterior e traz a experiência da Residência em Arquitetura e Urbanismo na elaboração de sua versão atualizada. Foram avaliados aspectos relacionados à inserção dos Planos Regionais no sistema de planejamento urbano municipal, ao conteúdo dos planos (escopo e produtos) e aos processos de elaboração técnica e participação social. Além da análise comparativa, este artigo traz um breve histórico do surgimento dos Planos Regionais no sistema de planejamento urbano municipal e pretende também colaborar com a documentação do processo de 2016, trazendo um relato e algumas impressões, sob a perspectiva de uma residente do Programa de Residência em Planejamento e Gestão Urbana.

## PALAVRAS CHAVE

PLANEJAMENTO URBANO, GESTÃO PÚBLICA, PLANOS REGIONAIS, ZONEAMENTO, PLANO DIRETOR.

# INTRODUÇÃO

Os Planos Regionais passaram a figurar como parte integrante do sistema de planejamento e política urbana a partir do Plano Diretor de 2002 que, por sua vez, é um dos instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade<sup>01</sup>. Juntamente com outros recursos – dentre eles, a disciplina de parcelamento, uso e ocupação do solo (também conhecida por zoneamento) e os planos setoriais (planos de mobilidade, habitação, educação, cultura, resíduos sólidos etc.) –, o Plano Diretor e os Planos Regionais têm a função de ordenar o desenvolvimento das funções da cidade e da propriedade urbana e podem ser concretizados através de legislação (leis) ou de regulamentação (decretos).

Este artigo propõe-se a analisar os Planos Regionais das Subprefeituras do Município de São Paulo, comparando os sancionados em 2004 com os aprovados em 2016. O trabalho se baseia na análise bibliográfica do processo de elaboração e dos produtos dos Planos Regionais do ciclo anterior e traz a experiência da Residência em Arquitetura e Urbanismo na elaboração de sua versão atualizada. Além da análise comparativa, este artigo traz um breve

histórico do surgimento dos Planos Regionais no sistema de planejamento urbano municipal e pretende também colaborar com a documentação do processo de 2016, trazendo um relato e algumas impressões, sob o ponto de vista de uma das residentes do Programa.

A comparação entre os dois Planos Regionais se deu, principalmente, sob o ponto de vista dos seus processos de construção, uma vez que sua versão mais recente foi publicada apenas ao final do Programa de Residência. Assim, optou-se por analisar sob os seguintes aspectos: inserção no sistema de planejamento urbano; escopo delimitado nos dois períodos para os Planos Regionais; processos de elaboração técnica e processos de participação social.

A nomenclatura utilizada para os órgãos da Prefeitura Municipal de São Paulo é a que estava em vigor quando este trabalho foi entregue para avaliação, em dezembro de 2016, e não foi atualizada, visto que o texto inteiro ficaria anacrônico. Dessa forma, cabe informar a quem estiver lendo que as seguintes nomenclaturas foram modificadas

pelo Decreto nº 57.576/2017: a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) foi fundida com a Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL), e passou a se chamar Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL); a Secretaria de Coordenação das Subprefeituras (SMSP) passou a Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais (SMPR); as Subprefeituras passaram a Prefeituras Regionais (PR) e a Secretaria Municipal de Relações Governamentais (SMRG) passou a chamar-se Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias (SMDP).

# REGULAMENTAÇÃO URBANA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: DO PDDI AOS PLANOS REGIONAIS

Como forma de situar os Planos Regionais no sistema de planejamento urbano é necessário, primeiro, apresentar um breve histórico do surgimento e desenvolvimento desse sistema.

Apesar da profusão de leis que tratavam da vida urbana e do ordenamento territorial (como os Códigos de Posturas de 1886<sup>02</sup>, o Código Sanitário de 1894 e cerca de duzentas leis avulsas – NERY JR., 2002: 104), apenas em 1971 foi aprovada a primeira legislação de planejamento do território, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI)<sup>03</sup>. Até a década de 1970, ainda que o município de São Paulo possuísse uma série de planos voltados ao espaço urbano, todos se referiam a questões específicas (sanitárias, viárias e de embelezamento), como o Plano de Avenidas de 1932, a Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (SAGMACS) de 1956 e o Plano

Urbanístico Básico (PUB), de 1968<sup>04</sup>, que não possuíam caráter legal.

Inicialmente, os planos citados tratavam do sistema viário e de transportes com pouca dedicação a pensar o uso do solo, o desenvolvimento urbano de forma integrada e os impactos da expansão da rede de transportes. Assim, o planejamento urbano se aproximava mais de conjuntos de projetos e obras viárias, que visavam ao estabelecimento de vetores de expansão da área urbana formal e informal. A partir do PDDI, construiu-se uma primeira proposta de legislação de uso do solo, fracamente conectada a uma proposta de sistema viário (PESSOA, 2015: 3), em que a hierarquização viária acompanhava os usos e a intensidade de utilização do solo<sup>05</sup>. Ainda que possa ser considerado um avanço frente à ausência de uma abordagem mais ampla do planejamento urbano até então, é necessária a

crítica à sua superficialidade e falta de instrumentos, metas e, principalmente, participação social. Como relata Villaça,

“esse plano jamais foi usado, mesmo porque não tinha como ser usado já que era um punhado de generalidades sem condições concretas de aplicação. De seus 57 artigos, apenas três tinham condições de serem usados: o art. 2, item I - b, que fixava o coeficiente de aproveitamento máximo de 4 (e que sobreviveu até 2002, no Plano Diretor Estratégico) [na realidade, é o artigo 55 da referida lei que o faz, ao alterar o art. 1o da lei 6.877/68] e os artigos 44 e 45 que regulavam a ocupação de áreas verdes por construções” (VILLAÇA, 2005: 11).

Além disso, de acordo com Nery Jr.,

“a principal finalidade do PDDI seria dar legitimidade política à [futura] lei geral de zoneamento, promovendo uma propaganda na qual a população acreditasse que essa lei de zoneamento proviria de um saber técnico, uma vez que ele seria decorrente de um plano diretor, cujo objetivo seria o de ‘propiciar o bem-estar da comunidade’ (Artigo 1º da Lei nº 7.688/71)” (NERY JR., 2002: 109).

Dessa forma, em 1972, foi aprovada de forma unificada a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS)<sup>06</sup>, elaborada pela prefeitura de forma centralizada para todo o território do município, tendo sido encabeçada pelo Coordenador de Planejamento da COGEP<sup>07</sup> à época, Benjamin Adiron Ribeiro. Essa legislação absorveu elementos isolados da proposta de Zoneamento de Uso do PUB,

“ignorando 20 anos de construção do zoneamento no interior do Depto. de Urbanismo que (...) envolve interesses e personagens concretos. Ignora também o fato do zoneamento ser um saber que se consolida entre os técnicos da administração (...) [e] se configura como continuidade do processo de construção do zoneamento que se inicia em 1947 no Depto. de Urbanismo. Mantém, portanto a lógica

das leis parciais elaboradas desde os anos 50 (...)” (FELDMAN, 2005: 241).

Uma novidade surgida na LPUOS de 1972 foi a inclusão da periferia que, por outro lado, revelava as inconsistências da lei, ao estabelecer parâmetros não condizentes com a realidade vivida. Nesses locais, os espaços foram e são construídos com base na informalidade: imóveis sem escritura; lotes menores do que o mínimo estabelecido; construções que não obedeciam aos recuos e taxas de ocupação delimitadas; lotes de usos mistos muito mais correntes do que os usos estritamente residenciais definidos para a maior parte da cidade.

Dentro do sistema de planejamento urbano, o Plano Diretor e a LPUOS possuem lógicas de elaboração e pactuação social diversas: enquanto o zoneamento estabelece uma série de parâmetros referentes aos lotes urbanos privados, o PD é um dispositivo mais amplo de planejamento, que orienta todas ações de intervenção no território abarcado, sejam elas conduzidas por agentes privados (indivíduos, coletivos, ONGs, empresas etc.) ou pelo poder público (município, estado ou União). É interessante ressaltar que, em função disso, o PDDI quase não sofreu alterações ao longo dos seus trinta anos de vigência, visto que podia ser “ignorado”, enquanto a LPUOS passou por cerca de oitenta alterações pontuais<sup>08</sup>, já que impacta diretamente as possibilidades de lucros imobiliários. Grande parte dessas alterações se deu por meio de lobby direto entre vereadores e quatro grupos de pressão: a elite socioeconômica, que buscava manter ou ampliar seus privilégios nas zonas residenciais de baixa ocupação; a indústria, que se organizava para manter os territórios já ocupados pela atividade e favorecer sua expansão; o comércio, que buscava manter e ampliar as áreas para sua instalação e estabelecer regras mais favoráveis; e agentes ligados à produção imobiliária, em função de interesses econômicos (NERY JR., 2002: 232-253). Como consequência, a LPUOS foi se tornando cada vez mais complexa e, portanto, difícil de ser aplicada e fiscalizada. Além disso, de acordo com Rolnik et. al., “o Zoneamento acabou ficando completamente incoerente, pois foi estabelecido para um modelo urbano que nunca chegou a ser implementado de fato” (Rolnik, Kowarick e Somekh apud NOBRE, 2004: 4), uma vez que o próprio

poder público não realizou os investimentos necessários à sua aplicação.

Em relação ao PDDI, foram ao menos quatro as tentativas de revisão substancial e centralizada. Em 1985, a gestão do prefeito Mário Covas (PMDB) apresentou Projeto de Lei de revisão do Plano Diretor<sup>09</sup>, que não foi aprovado na Câmara Municipal. No final da década de 80, na gestão de Jânio Quadros (PTB), outra revisão<sup>10</sup> foi elaborada com o intuito de legitimar juridicamente as Operações Interligadas<sup>11</sup>. Essa versão foi sancionada por decurso de prazo<sup>12</sup> (NERY JR., 2002: 20,23) e sua validade foi contestada na justiça, onde passou muitos anos sub judice (VILLAÇA, 2005: 14).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a elaboração do Plano Diretor passou a ser obrigatória para todas as cidades com mais de 20.000 habitantes (CF, Art. 182 e 183). Em 1991, foi feita uma nova elaboração do Plano Diretor, durante a gestão de Luiza Erundina (PT)<sup>13</sup>, que não obteve sucesso no processo de aprovação legislativa, novamente graças à ausência do apoio necessário na Câmara Municipal. Na gestão Celso Pitta (PPB), um novo Plano Diretor<sup>14</sup> foi construído, mas o texto acabou sendo recusado pela Câmara por ter recebido muitas críticas da sociedade. Segundo o presidente da Câmara à época, Nello Rodolpho (PPB), o legislativo ficaria “com o ônus de aprovar o projeto sem ter participado da sua formulação” (RODOLPHO, N. apud FOLHA, 1997)<sup>15</sup>.

Em 2001, a obrigatoriedade criada pela Constituição de 88 foi estendida para diversas outras categorias de cidades a partir do Estatuto da Cidade (Art. 41). Assim, somente em 2002, após o estabelecimento dessa legislação, foi possível elaborar e aprovar um novo Plano Diretor para São Paulo, durante a gestão de Marta Suplicy (PT). Os Planos Regionais passaram, então, a figurar como parte do sistema de planejamento urbano<sup>16</sup>, em consonância com o discurso de descentralização da gestão pública, autonomia para o planejamento em âmbito local<sup>17</sup> e maior participação popular (GRILLO, 2013: 129).

Na gestão de Gilberto Kassab (PFL), apenas cinco anos após a vigência do Plano Diretor de 2002 (e três dos Planos Regionais), houve uma tentativa precoce de revisá-

lo<sup>18</sup>. Essa tentativa não obteve sucesso graças à atuação da sociedade civil, que alegou falta de participação social no processo<sup>19</sup>. Dessa forma, a próxima revisão substancial do planejamento municipal a ser aprovada pela Câmara Municipal e sancionada pelo Executivo foi o Plano Diretor de 2014<sup>20</sup>, elaborado durante a gestão de Fernando Haddad (PT). Dois dos fatores cruciais para o sucesso dessa empreitada foram a maioria no parlamento municipal<sup>21</sup> e a melhor mediação do Executivo em relação às intervenções do Legislativo, que teve início mesmo antes do envio do PL à Câmara. De acordo com informações fornecidas por técnicos que participaram desse processo<sup>22</sup>, a SMDU buscou acolher sugestões feitas por vereadores desde o começo.

Analisando historicamente o contexto em que as diversas legislações urbanísticas foram realizadas, destacam-se as diferenças entre o período da ditadura militar e aquele pós-redemocratização. As primeiras foram elaboradas em situação de regime autoritário e de enfraquecimento do poder legislativo, e possuem uma visão de planejamento onde a técnica é vista de forma descolada das decisões políticas e em que apenas setores poderosos e privilegiados tinham capacidade de negociar diretamente com agentes do poder público. Nas últimas, por outro lado, o corpo técnico e legislativo foram obrigados a realizar processos mais transparentes de participação social, fundamental para o amadurecimento político das lutas sociais, e atuando como mediadores de conflitos entre os interesses privados e públicos. Outro ponto percebido é que o planejamento mais antigo não contempla as intersecções do planejamento territorial com a gestão das políticas setoriais, enquanto o mais recente busca integrar tanto o planejamento como as ações setoriais em andamento e suas consequências na ocupação do território. Além disso, enquanto os planos elaborados em meados do século XX estabelecem padrões ideais de urbanização que dificilmente seriam obedecidos, os atuais buscam incorporar as condicionantes reais como, por exemplo, crescimento e envelhecimento demográficos, migração, fatores socioeconômicos e a demanda por determinados territórios em função da atuação do mercado imobiliário.

# ANÁLISE COMPARATIVA DOS PLANOS REGIONAIS

## METODOLOGIA

Os Planos Regionais de 2004 foram analisados a partir da revisão bibliográfica <sup>23</sup> e de entrevistas informais obtidas junto aos técnicos da SMDU ao longo do período da Residência. Já os Planos Regionais de 2016 foram analisados de forma empírica, a partir da experiência da Residência. Considerando que foram concluídos juntamente com esse Programa, a análise dos aspectos relacionados a seu produto final foi realizada com base no que havia sido produzido até novembro de 2016 e atualizada durante a revisão deste artigo, em junho de 2017.

Este trabalho se propõe a analisar aspectos de “Inserção no sistema de planejamento urbano”, aspectos relacionados ao conteúdo dos planos (no item “Escopo e produtos”) e aos processos de elaboração dos mesmos (desenvolvidos nos itens “Elaboração técnica” e “Participação social”). De modo a facilitar a leitura, utilizou-se a seguinte nomenclatura para os planos que aparecem neste item:

## CICLO 2002-2004

O Plano Diretor de 2002 será chamado de “PD-2002”.

Os Planos Regionais de 2004, instituídos pelo PD-2002, serão chamados de “PR-2004”.

## CICLO 2014-2016

O Plano Diretor de 2014 será chamado de “PD-2014”.

Os Planos Regionais de 2016, instituídos pelo PD-2014, serão chamados de “PR-2016”.

Quando não houver referência aos planos específicos, mas à ideia geral deles como instrumentos de planejamento, serão utilizados somente os termos “Plano Diretor” ou “PD” e “Plano Regional” ou “PR”.



## INSERÇÃO NO SISTEMA DE PLANEJAMENTO URBANO

A partir da análise histórica apresentada anteriormente, pode-se dizer que foi-se construindo uma metodologia de planejamento que passa primeiro pela elaboração do Plano Diretor, onde são definidos desejos gerais de ocupação do território (conceitos, objetivos, diretrizes, macrozoneamento) e depois pela elaboração dos parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo e eventuais planos setoriais ou regionais. A inserção dos Planos Regionais no sistema de planejamento urbano se deu de forma diversa nos dois ciclos, o que pode ser explicado pelo fato de que o sistema ainda se encontra em processo de amadurecimento e, por se tratar de um instrumento bastante recente, algumas particularidades dos Planos Regionais ainda são motivo de discussão entre técnicos, legisladores e sociedade.

O PD-2002 possui três artigos que determinam a elaboração da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), dos planos de Habitação, Circulação Viária e de Transportes e dos Planos Regionais<sup>24</sup> de forma articulada. Como não havia detalhes sobre como se daria o processo de elaboração desses quatro produtos e a articulação entre eles, o Plano de Habitação e o Plano de Circulação e Transportes foram incorporados aos Planos Regionais. Por sua vez, os Planos Regionais foram discutidos de forma concomitante com a Lei de Uso e Ocupação do Solo (VILLAÇA, 2005). Uma vez que cada subprefeitura trabalhou tendo em vista somente o próprio território isoladamente, o zoneamento tornou-se uma “colcha de retalhos”, com usos descontínuos dispostos lado a lado, e sem uma visão sistêmica dos impactos de alguns usos e parâmetros em relação ao todo da cidade.

Já o PD-2014 determinou que a discussão da LPUOS deveria ser feita de forma unificada para o território, antes dos Planos Regionais<sup>25</sup>. À primeira vista, entendeu-se que, dessa forma, os PR-2016 seriam derivados da pactuação do Uso e Ocupação do Solo. Porém, após uma análise mais aprofundada, pode-se dizer que, ainda que possuam interseções, os dois itens tratam de

assuntos distintos de forma distinta: o primeiro trata de investimentos privados em áreas privadas e, o segundo, de planejamento e investimentos públicos em áreas públicas.

Se, por um lado, a regionalização da elaboração dos parâmetros de uso e ocupação do solo em 2004 gerou falta de continuidade territorial (em especial nos limites entre subprefeituras), em detrimento de atender a pautas locais; por outro, sua unificação em 2016 conseguiu aplicar de forma mais consistente os conceitos de desenvolvimento do Plano Diretor, ainda que sem considerar seus impactos locais.

## ESCOPO E PRODUTOS

Em relação ao escopo, cada Plano Diretor definiu de forma diferente os assuntos que deveriam ser abordados pelos Planos Regionais. Ainda assim, ambos os PR tiveram autonomia para definir como esse escopo seria discutido e como se daria seu processo de elaboração.

O PD-2002 entendeu os Planos Regionais como complementação de suas proposições para o território de cada uma das subprefeituras, estabelecendo uma listagem de “itens mínimos” a constar nos Planos Regionais (Art. 277). O produto final dos PR-2004, definido pelo Art. 275 do PD-2002, foi uma Lei<sup>26</sup>, que desenvolveu as políticas de desenvolvimento regionais (Urbano e Ambiental; Econômico e Social; Desenvolvimento Humano e Qualidade de Vida e Desenvolvimento Urbano com Qualidade Ambiental); delimitou as redes estruturadoras do território (hídrica; viária; de transporte coletivo; e de eixos e polos de centralidades) e disciplinou o uso e a ocupação do solo no território da subprefeitura. Essa iniciativa de produzir o planejamento regional na forma de lei parece ter surgido por acreditar-se que a atribuição de responsabilidades ao Executivo, através de legislação, fosse garantir o cumprimento da agenda regional pela administração.

Uma breve análise dos PR-2004 das subprefeituras de Santana-Tucuruvi, Vila Maria-Vila Guilherme e Jaçanã-

Tremembé identificou que, exceto pelo zoneamento, os demais itens parecem ter sido tratados de forma superficial. A grande maioria das obras propostas não foi executada ou incorporada pelas leis subsequentes de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), enquanto várias sequer foram discutidas posteriormente pela população ou pelo quadro técnico das subprefeituras.

Já o PD-2014 não definiu qual seria o produto final dos Planos Regionais, mas trouxe uma série de “objetivos” a serem atendidos por eles (Art. 346). O produto final dos Planos Regionais foi um Decreto executivo<sup>27</sup>, que definiu as Diretrizes Macrorregionais e Regionais e os Perímetros de Ação, e regulamentou os Planos de Ação das Subprefeituras e os Núcleos Regionais de Planejamento (NRPs). Pode-se dizer que o ponto central dos PR-2016 foi a articulação das políticas setoriais no território através do fortalecimento das instâncias de participação e discussão técnica locais.

Ao contrário dos PR anteriores, que já apontavam algumas soluções de projeto para algumas áreas, os PR-2016 buscam apenas localizar, caracterizar e identificar esses locais, chamados de Perímetros de Ação<sup>28</sup>, que deverão ser detalhados e priorizados somente na discussão dos Planos de Ação das Subprefeituras. Como solução de projeto, pode-se citar como exemplo a proposta constante no PR-2004 de um “túnel” para realizar a ligação entre as avenidas Luiz Dumont Villares e Antônio Maria de Laet<sup>29</sup>. Ao estabelecer a construção de um túnel, o Plano Regional aponta uma solução de projeto desconsiderando os custos e a complexidade da implantação de uma “obra de arte” desse porte. Além disso, não se aprofunda na discussão dos impactos urbanísticos, econômicos e sociais decorrentes de tal intervenção. Enquanto isso, o PR-2016 procurou discutir a ligação entre as vias, do ponto de vista da requalificação urbanística que ela pode oferecer para os moradores e comerciantes do entorno, da mobilidade por modos ativos (pedestres e ciclistas) e dos impactos da ligação viária para os usuários de transporte público, automóvel.

## ELABORAÇÃO TÉCNICA

Tanto o PD-2002<sup>30</sup> como o PD-2014<sup>31</sup> determinaram que os Planos Regionais seriam elaborados pelas Subprefeituras com a supervisão das Secretarias de planejamento<sup>32</sup> e de subprefeituras<sup>33</sup>. No entanto, a metodologia de trabalho e o grau de envolvimento de cada uma das duas instâncias (subprefeituras e secretarias) se deu de forma distinta nos dois momentos.

No Ciclo de 2002, o processo de elaboração do plano, desde o início dos trabalhos até a entrega do Projeto de Lei à Câmara Municipal, levou cerca de dezoito meses – de setembro de 2002 a março de 2004 (MAGLIO, 2005: 342). De acordo com Grillo:

“Os PREs [Planos Regionais Estratégicos] foram conduzidos por técnicos de SEMPLA [Secretaria Municipal de Planejamento] e pelas equipes de Planejamento das Subprefeituras, e a revisão do zoneamento por um grupo intersecretarial coordenado por SEMPLA. No entanto, apesar da recente adoção de uma estrutura descentralizada para a formação das subprefeituras, as equipes técnicas não estavam capacitadas para um trabalho de tal envergadura. Foram contratados escritórios técnicos para elaboração dos PREs com experiências heterogêneas em urbanismo”. (GRILLO, 2013: 164-165, grifos nossos).

Entendeu-se que as subprefeituras tiveram protagonismo na elaboração de seus PR e que, apesar da SEMPLA ter padronizado alguns fatores do processo de elaboração (prazos, itens a constar, processo participativo e produto final), o conteúdo não foi necessariamente uniformizado.

No ciclo mais recente, o processo se deu de forma bastante distinta. Na elaboração do PR-2016, é possível afirmar que a SMDU foi mais centralizadora do que em 2004, servindo como ponto nodal de articulação entre as os órgãos envolvidos. Para realizar essa articulação, a SMDU contou com as arquitetas do Programa de Residência, em vez dos escritórios técnicos.

## RELATO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO TÉCNICA DOS PR-2016

Além da análise comparativa, este artigo pretende também colaborar com a documentação do processo de elaboração dos Planos Regionais de 2016, trazendo um relato e algumas impressões sobre o processo, produzidos a partir do ponto de vista de uma residente.

Selecionadas através de um processo seletivo realizado pela FAU-USP, foram escolhidas 32 residentes<sup>34</sup>, responsáveis cada uma por uma subprefeitura e trabalhando em grupos de duas a quatro, de acordo com a divisão macrorregional do município. O trabalho das residentes consistiu em fazer a interlocução entre o Departamento de Urbanismo da SMDU, responsável por desenvolver a metodologia e elaborar os produtos finais, e os técnicos envolvidos em cada uma das subprefeituras, na elaboração do conteúdo dos planos. As residentes também foram responsáveis por articular as diversas instâncias envolvidas no processo (técnicos de secretarias, autarquias, empresas públicas, concessionárias e outros órgãos da prefeitura que possuem atuação no território; do Governo do Estado; e até de municípios limítrofes), realizar pesquisas complementares, formatar as informações produzidas e dar suporte aos momentos de interlocução com a sociedade.

Além do contato direto com as residentes, os técnicos das subprefeituras formaram grupos de trabalho (GTs) com os profissionais da SMDU e com representantes das áreas de planejamento das secretarias, de modo a alinhar o planejamento setorial e os planos locais (Planos de Bairro). Por outro lado, dada a dimensão desse processo, envolvendo profissionais, instâncias públicas e grupos de trabalho<sup>35</sup> diversos, seria esperada uma grande diversidade de formatos e produtos, especialmente se compararmos ao que foi realizado no ciclo anterior. De fato, as residentes encontraram ao menos três realidades diferentes nas subprefeituras em que trabalharam:

- Aquelas em que os técnicos demonstraram vontade de participar;

- Aquelas em que os técnicos se mostraram resistentes em relação ao trabalho desenvolvido; e

- Aquelas em que não havia técnicos.

No primeiro grupo, pôde-se ter contato com técnicos que se mostraram bastante dispostos e entusiasmados, mas que nem sempre possuíam autonomia para tomar decisões<sup>36</sup>. Pela natureza dos concursos públicos, houve também técnicos indicados para esse trabalho que, na verdade, vinham de outras áreas do conhecimento (administração, comunicação, biblioteconomia, defesa civil, arquitetura de edificações etc.). Por conta disso, era necessária a mediação e complementação das informações, trabalho que estava sob responsabilidade das residentes. É interessante apontar o fato de que alguns agentes haviam participado do ciclo anterior e, por conta disso, puderam trazer seus aprendizados ao novo processo.

No segundo grupo, algumas residentes encontraram técnicos sobrecarregados por suas funções de rotina, que não demonstravam disposição para se dedicar satisfatoriamente aos PR ou não se interessavam pelo assunto e, portanto, se abstiveram de colaborar. Além disso, havia técnicos: desiludidos com o sistema de planejamento; que não acreditavam na relevância desse processo; que se recusavam a compartilhar seu conhecimento do território por não concordarem com a metodologia proposta; e, finalmente, aqueles cujo posicionamento político (contrário à gestão), supostamente, fazia com que dificultassem a troca de informações.

No terceiro grupo, simplesmente não havia técnicos da área de planejamento, em função de negociações políticas (mesmo que o cargo existisse), ou por troca constante de equipe, o que fracionava o trabalho, já que os novos técnicos precisavam ser novamente apresentados aos trabalhos e acabavam trazendo novas demandas.

As subprefeituras que contaram com técnicos devidamente capacitados, com formação ou experiência

relacionada ao planejamento urbano, com disposição e tempo para dialogar, alinhados com a metodologia proposta, engajados no processo e com autonomia para participar foram exceção. Porém, independente das condições de diálogo com os técnicos das subprefeituras, pode-se afirmar que todas as residentes encontraram alguma forma de dar corpo ao trabalho: algumas buscaram dialogar com técnicos de outros setores das subprefeituras, com subprefeitos, outras focaram no diálogo com profissionais das secretarias, ou em pesquisa e visitas de campo. De certo, a realização do Programa de Residência e a presença das residentes foi crucial para a homogeneização dos Planos, visto que seu papel era justamente padronizar produtos, complementar informações e articular os diversos atores e instâncias envolvidas, assim, garantido qualidade ao conteúdo final.

## PARTICIPAÇÃO SOCIAL

No PR-2004, pelo fato de seu produto ter sido uma Lei, o processo participativo foi conduzido pelo Executivo, para a elaboração do Projeto de Lei, e pelo Legislativo, ao longo da discussão e aprovação do PL. Para isso, foram realizadas oficinas e plenárias abertas a toda a população. De acordo com Maglio (2005: 342), foram realizadas cerca de 380 oficinas e plenárias em toda a cidade, com mais de 10.000 participantes, 2.175 entidades, 350 técnicos e 265 reuniões públicas. Dentre os participantes, predominaram “os setores populares, articulados em organizações ou movimentos sociais. Os representantes das elites e dos setores tradicionais do mercado imobiliário observaram a distância, preferindo atuar por meio de seus representantes na Câmara Municipal” (MAGLIO, 2005: 342).

As primeiras oficinas foram realizadas após a capacitação dos técnicos das subprefeituras e da contratação das consultorias para o auxílio na condução do processo. Essas reuniões tinham como objetivo a elaboração de um Diagnóstico e de detalhamentos do PD-2002 e a identificação espacializada de conflitos, produzindo um Quadro Situacional. Esse produto foi levado a oficinas e plenárias para elaboração do Quadro Propositivo, que foi

ajustado até o fechamento da Minuta do Projeto de Lei. Seguiu-se o processo de revisão na Câmara Municipal, para identificação dos conflitos remanescentes, e realização de novas assembleias pelo Executivo com a Minuta unificada contendo os PR-2004 e a LPUOS (MAGLIO, 2005: 340-342).

Diferentemente do momento anterior, os processos participativos para elaboração dos PR-2016 foram realizados via Conselho Participativo Municipal (CPM)<sup>37</sup>. Este conselho, criado na gestão Kassab e regulamentado pela gestão Haddad, se trata de um órgão autônomo da sociedade civil, organizado em cada uma das subprefeituras. O CPM possui caráter consultivo e é composto por representantes eleitos por distrito, em geral, vinculados a associações de bairro, partidos políticos, igrejas, outros conselhos municipais, movimentos sociais e ONGs<sup>38</sup>. A participação do CPM na discussão dos PR se deu através de oficinas, uma para cada subprefeitura e, apesar de focadas no CPM, foram abertas a toda a população<sup>39</sup>. Estima-se que tenham participado das 32 oficinas cerca de 1.000 pessoas, entre representantes do conselho e participantes autônomos (líderes locais que não necessariamente participam do conselho), de acordo com informações fornecidas pelo Departamento de Urbanismo da SMDU. Por ter sido feita via CPM, os números absolutos da participação social em 2016 são bastante inferiores aos de 2004, entretanto, o foco no Conselho Participativo foi uma forma de legitimar o órgão enquanto esfera de participação oficial da PMSP. Isso explicita a complexidade do desafio da participação social na gestão.

## RELATO DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO NOS PR-2016

Assim como no item anterior, segue um relato e algumas impressões sobre o processo, produzidos a partir do ponto de vista de uma residente.

Em um primeiro momento, ao longo dos meses de março e abril, cada equipe local da SMDU (composta pelo diretor do Departamento de Urbanismo, as residentes responsáveis pela subprefeitura em questão

e pelo técnico da SMDU que acompanhava o trabalho das residentes) compareceu a uma reunião ordinária de seu respectivo CPM, apresentando um informe sobre a elaboração dos Planos Regionais e solicitando ao conselho que indicasse possíveis datas para a realização das oficinas.

Ao longo dos meses de maio, junho e julho, a equipe da SMDU levou novamente sua equipe a cada uma das subprefeituras munida de material de apoio para a discussão do território<sup>40</sup> e dos materiais para a realização das oficinas. A secretaria apresentou aos conselheiros o que o Plano Regional se propunha a discutir e a metodologia escolhida para elaborá-lo e, então, foi realizada a oficina.

A oficina foi dividida em dois momentos: no primeiro, foram dispostos vários mapas idênticos da subprefeitura, sobre as mesas. Os participantes foram convidados a se organizar aleatoriamente em torno dos mapas e, sob a supervisão de representantes da SMDU, familiarizaram-se com o território identificando rios, parques, praças, equipamentos, sistema viário etc. Os participantes foram também encorajados a localizar suas moradias e locais que frequentam, indicando elementos do território (caminhos utilizados pela população, barreiras urbanas e pontos de interesse) que caracterizam de forma positiva ou negativa seus bairros, distritos ou a subprefeitura. Em um segundo momento, foram dispostos os mapas com os perímetros previamente delimitados pelos técnicos e colocados em discussão um ou dois perímetros por mesa. Os participantes, então, se redistribuíram em grupos de acordo com seu perímetro de interesse e, guiados por uma ficha, contribuíram com suas críticas e sugestões. Além de trocar informações sobre o território, as oficinas tiveram como objetivo encorajar os conselheiros a se apropriarem da atividade de planejar o território.

Ao longo do mês de agosto, as contribuições foram sistematizadas pelas residentes e avaliou-se sua pertinência em relação ao escopo do Plano. As contribuições que cabiam à discussão de planejamento foram incorporadas às diretrizes das subprefeituras ou

aos perímetros; e, as que tratavam de outros assuntos<sup>41</sup>, foram encaminhadas aos órgãos responsáveis.

Durante os meses de setembro e outubro, uma terceira rodada de visitas aos conselhos levou a devolutiva do poder público aos participantes, apresentando seu processamento, encaminhamentos e resultados. Cabe ressaltar que, ao longo de todo o processo, as residentes ficaram à disposição do CPM para sanar dúvidas e receber materiais (planos de bairro, históricos de processos, cartas de demandas de comunidades etc.) e que, ainda, alguns conselhos realizaram oficinas extraordinárias e criaram grupos de trabalho permanentes, organizados por distrito ou por segmento, para se aproximarem mais do processo de planejamento e complementarem o trabalho realizado.

A participação no desenvolvimento dos PR-2016 e a troca de experiências com outras residentes permite apontar algumas dificuldades em relação à construção do processo participativo junto a representantes do Conselho Participativo Municipal. As principais delas dizem respeito à relação entre o CPM e sua respectiva subprefeitura e à relação dos conselheiros entre si. Por estarem vinculados à Secretaria Municipal de Relações Governamentais (e não à Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras), o diálogo entre o CPM e sua subprefeitura, muitas vezes, era difícil, gerando desentendimentos entre a coordenação do CPM e a subprefeitura ou até mesmo entre a coordenação e os membros do CPM. Em alguns conselhos, disputas internas envolvendo a coordenação e conselheiros acabavam desviando a pauta ou levando ao boicote das reuniões.

No âmbito da discussão dos Planos Regionais em si, muitos representantes demonstraram dificuldade em entender os conceitos e os processos do planejamento urbano. A hipótese levantada é de que ainda não estariam acostumados com o processo, visto que é apenas a segunda vez que a discussão tem lugar no município. Vários dos participantes demonstraram estar mais acostumados a lidar com a busca pelo atendimento a questões urgentes, que demandam ações concretas

e imediatas da administração municipal, em temas relacionados à defesa civil (alagamentos, enchentes e deslizamentos de encostas), atendimento na rede pública de saúde (falta de médicos, falta de leitos), atendimento na rede pública de ensino (falta de vagas nas creches, falta de professores) etc.

Também pode-se dizer que houve dificuldade de compreensão do território, em especial, na escala das discussões postas. Supõe-se que seja pelo fato das pessoas se relacionarem com maior facilidade à escala de seus bairros de moradia, educação e/ou trabalho (que representam a escala do uso cotidiano) ou de seus deslocamentos diários (que possuem desenhos restritos à linha do trajeto, muitas vezes atravessando diversas subprefeituras), do que do que com a escala da divisão administrativa da subprefeitura.

# CONSIDERAÇÕES — FINAIS

O estudo da evolução dos instrumentos urbanísticos e a comparação entre os processos de elaboração dos Planos Regionais na cidade de São Paulo permitem que sejam feitas algumas considerações em relação aos temas abordados neste artigo.

Ao pensar nas interações entre a regulamentação urbanística e ações do poder público desde a escala macro até a escala micro, o PD-2014 traz um projeto de cidade de forma mais contundente do que o PD-2002. O Plano Diretor mais recente apresenta seu projeto a partir de seus Conceitos, Objetivos e Diretrizes e dos instrumentos que buscam viabilizá-lo. Assim, entende-se que os PR-2016 estão bastante alinhados com as diretrizes de desenvolvimento de cidade estabelecidas pelo Plano Diretor de 2014, em especial, no que diz respeito à gestão urbana integrada, descentralizada, transversal e intersetorial.

Em relação ao processo de elaboração técnica, no contexto de 2016, a experiência da Residência foi essencial para a elaboração dos Planos Regionais, visto

que diversas Subprefeituras não teriam condições para se envolver de forma tão aprofundada nas questões relativas à transformação do território para o formato proposto para o Plano, seja por limitação técnica ou de infraestrutura. O envolvimento de cada subprefeitura se deu de forma bastante distinta, em função de suas características particulares e em função da condução do processo, o que sugere que nem todas as subprefeituras tenham pleno domínio do material elaborado. Em relação a isso, é desejo da autora que a efetivação dos Núcleos Regionais de Planejamento, regulamentados pelo mesmo decreto que institui os Planos Regionais de 2016, seja capaz de sanar essa questão.

No que diz respeito ao processo de participação social, talvez não seja possível falar em uma participação desejável, enquanto se estiver falando em número absoluto de pessoas – considerando que São Paulo possui mais de 12 milhões de habitantes e faz parte de uma metrópole com mais de 20 milhões. É preciso avaliar quais formas de participação fazem mais sentido dentro de cada processo, se quantitativas ou qualitativas. Dessa forma, acredita-

se que o caminho escolhido de realizar o processo via Conselho Participativo Municipal foi interessante, em especial como forma de dar legitimidade a essa instância de representação das lideranças locais.

A análise do processo histórico de planejamento municipal e das duas iniciativas recentes de elaboração dos Planos Regionais mostra um processo que vai, ao longo do tempo, colocando o foco da construção da legislação urbana mais no processo do que no produto. Isso ocorreu ao se ter amadurecido uma visão dos agentes técnicos mais como mediadores dos conflitos da sociedade do que como tecnocratas a dizer os rumos que a cidade deve tomar. A autora acredita que os Planos Regionais são importantes para a articulação do planejamento setorial e deseja que eles se consolidem como parte do sistema de planejamento urbano com uma visão de continuidade e capazes de integrar as demandas locais ao desenvolvimento do município, de forma diminuir as desigualdades do território e garantir o direito à cidade também em escala local.



# NOTAS

**01** Lei Federal nº 10.257/01.

**02** Os Códigos de Posturas Municipais tem sua origem na época do Brasil colonial. As posturas municipais eram um conjunto de normas pré-urbanísticas, seguindo padrões éticos, morais e culturais da época, que regulavam o comportamento dos municípios, desde suas relações de vizinhança e cidadania até relações de cunho trabalhista, e também aspectos referentes à construção de imóveis e uso dos espaços públicos.

**03** Lei nº 7.688/71.

**04** O PUB foi contratado via concurso internacional realizado em 1967 pelo prefeito Faria Lima, em que o vencedor foi o Consórcio formado pelas empresas ASPLAN – Assessoria em Planejamento S.A., Leo Daly Company Planners-Architects-Engineers, Montor Montreal Organização Industrial e Economia S.A. e Wilbur Smith & Associates.

**05** Em consonância com os conceitos urbanísticos da época, o PDDI pensou para São Paulo algo similar às superquadras de Brasília, onde se tem vários “bolsões”, delimitados por vias expressas em forma de malha, conformando áreas residenciais (delimitadas por vias arteriais) e, chegando nos seus miolos, a centralidades comerciais e de prestação de serviços na escala do bairro. Seus conceitos (baseados no modelo rodoviarista e

excludente para pedestres e ciclistas) e sua aplicabilidade são bastante questionáveis à luz do urbanismo atual, especialmente por se tratar de um ambiente urbano já construído e parcialmente consolidado, onde nunca houve condições adequadas de fiscalização da ocupação, em especial nas áreas periféricas.

**06** Lei nº 7.805/72.

**07** A COGEP (Coordenadoria de Planejamento), eventualmente, foi transformada na SEMPLA (Secretaria Municipal de Planejamento) e, posteriormente na SMDU (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano), pela Lei nº 14.879/09.

**08** Para o cálculo deste valor foi consultado Nery Jr., que traz 53 alterações até a Lei nº 10.209/86 (NERY JR., 2002: 153), e a base de legislação urbanística fornecida no site da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/licenciamentos/legislacao/index.php?p=1814>> (Acesso em: 16/06/2017).

**09** Projeto de Lei nº 254/85.

**10** Lei nº 10.676/88.

**11** As Operações Interligadas foram criadas durante a gestão Mário Covas e se tornaram o que se conhece atualmente como Operações Urbanas Consorciadas (NOBRE, 2004: 4).

**12** O dispositivo do decurso de prazo permitia a promulgação de uma lei pelo Executivo caso um projeto de lei enviado com pedido de urgência não fosse votado pelos vereadores no prazo previsto na Lei Orgânica dos Municípios que era, geralmente, de 40 dias.

**13** Projeto de Lei nº 2/91.

**14** Projeto de Lei nº 51/98.

**15** Folha de S. Paulo. Câmara vai recusar Plano Diretor de Pitta. 13 de maio de 1997. <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff130546.htm>> (Acesso em: 16/06/2017).

**16** Lei nº 13.430/02.

**17** Sobre o processo completo de instituição das subprefeituras, ver: GRIN, Eduardo José. Construção e desconstrução das Subprefeituras na cidade de São Paulo no governo Marta Suplicy. Revista de Sociologia e Política, 23(55), 119-145. 2015. Disponível em: <<https://dx.doi.org/10.1590/1678-987315235507>> (Acesso em: 16/06/2017).

**18** Projeto de Lei nº 671/07.

**19** Rede Brasil Atual. Plano Diretor de Kassab é arquivado e gestão Haddad vai retomar debate. 11 de abril de 2013. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/cidades/2013/04/plano-diretor-de-kassab-e-arquivado-e-gestao-haddad-vai-retomar-debate>> (Acesso em: 16/06/2017).

**20** Lei nº 16.050/14.

**21** Folha de São Paulo. Coligação de Doria elege 45% da Câmara; veja lista de vereadores eleitos em São Paulo. 2 de outubro de 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/eleicoes-2016/2016/10/1819188-veja-lista-de-vereadores-eleitos-em-sao-paulo-na-eleicao-2016.shtml>> (Acesso em: 16/06/2017).

**22** Essas informações foram colhidas pela autora em entrevistas informais com os técnicos.

**23** Com destaque para os trabalhos elaborados pelo diretor do Departamento de Urbanismo à época, Ivan Maglio, e de uma das técnicas responsáveis por sua elaboração, Maria Teresa Grillo.

**24** Lei nº 13.430/02, Art. 6º, Art. 183 e Art. 271.

**25** O PD-2014 estabeleceu prazo de 180 dias para o envio do Projeto de Lei da LPUOS à Câmara e 360 dias para o envio dos Planos Regionais (ambos contados a partir da sua entrada em vigor).

**26** Lei nº 13.885/04.

**27** Decreto nº 57.537/16.

**28** Decreto nº 57.537/16, Art. 6º, § 2º.

**29** Quadro nº 02 do Livro V - Anexo à Lei nº 13.885.

**30** Lei nº 13.430/02, Art. 273.

**31** Lei nº 16.050/14, Art. 345, § 1º.

**32** Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (SEMPA) em 2002 e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) em 2014.

**33** Secretaria das Subprefeituras em 2002 e Secretaria de Coordenação das Subprefeituras (SMSP) em 2014.

**34** Dado o fato de que foram selecionadas 27 pessoas do gênero feminino e 5 do gênero masculino para participar do Programa de Residência, optou-se por utilizar artigos e pronomes femininos para se referir às residentes.

**35** De acordo com dados obtidos junto ao Departamento de Urbanismo da SMDU, foram cerca de 500 técnicos, envolvidos em mais de 120 horas de reunião.

**36** Aqui se refere a técnicos que diziam não ter autonomia para tomar determinadas decisões e que precisavam sempre de aprovação de seus diretores ou subprefeitos, antes de dar continuidade aos trabalhos.

**37** Instituído pela Lei nº 15.764/13 e regulamentado pelo Decreto nº 56.208/15.

**38** Nesta mesma publicação, quem desenvolve o tema do perfil de representantes do Conselho Participativo Municipal é LUZ, Ana Paula Ferreira. Ver item "Vínculos e Motivações".

**39** As reuniões do CPM são abertas ao público e devidamente divulgadas no Diário Oficial. Foi solicitado aos conselheiros que

*convidassem outras lideranças, que não fazem parte do CPM, para participar das oficinas.*

**40** *Esse material, denominado DataSub, consistia nos cadernos contendo informações técnicas (mapas e dados estatísticos) de cada subprefeitura. Foi entregue uma cópia em formato impresso para cada conselheiro. <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/planos-regionais/arquivos/>> (Acesso em: 16/06/2017).*

**41** *Muitas das demandas que não cabiam à discussão de planejamento eram referentes a questões de zeladoria (em especial, varrição pública, coleta de lixo, poda de árvores, problemas de asfaltamento de vias) e de responsabilidade de outras instâncias (concessionárias ou empresas) ou de outra esfera governamental (do governo estadual, no caso das demandas referentes ao Metrô e à CPTM, por exemplo).*

# — BIBLIOGRAFIA

FELDMAN, Sarah. Planejamento e zoneamento: São Paulo: 1947-1972. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/FAPESP, 2005.

FERREIRA, João Sette Whitaker. São Paulo: cidade da intolerância, ou o urbanismo “à Brasileira”. Estudos Avançados, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 73-88, abril de 2011. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142011000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142011000100006&lng=en&nrm=iso)> (Acesso em: 16/06/2017).

GRILLO, Maria Teresa Oliveira. A estratégia por trás do estratégico: dos planos de desenvolvimento aos planos estratégicos. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-12072013-090226/pt-br.php>> (Acesso em: 16/06/2017).

GRIN, Eduardo José. Construção e desconstrução das Subprefeituras na cidade de São Paulo no governo Marta Suplicy. Revista de Sociologia e Política, 23(55), 119-145. Disponível em <<https://dx.doi.org/10.1590/1678-987315235507>> (Acesso em: 16/06/2017).

MEYER, Luís Fernando Villaça. Entrevista não gravada concedida à autora em 16/11/2016.

NERY JR., José Marinho. Um século de política para poucos: o zoneamento paulistano 1886-1986. Tese Doutorado, FAU-USP, São Paulo, 2002. Disponível em <<https://jmarinhonery.files.wordpress.com/2012/11/tesepdf.pdf>> (Acesso em: 16/06/2017).

NOBRE, Eduardo A. Cusce. Novos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades. n: IV Seminário Internacional da LARES - Latin America Real Estate Society. São Paulo: LARES, 2004. <[http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/e\\_nobre/instrumentos\\_urbanisticos\\_sao\\_paulo.pdf](http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/e_nobre/instrumentos_urbanisticos_sao_paulo.pdf)> (Acesso em: 16/06/2017).

PESSOA, Jorge. Entrevista com Benjamin Adiron Ribeiro. Entrevista, São Paulo, ano 16, n. 062.02, Vitruvius, maio 2015. Disponível em <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/entrevista/16.062/5523>> (Acesso em: 16/06/2017).

PINTO, Victor Carvalho. Regime Jurídico do Plano Diretor. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa. 2005. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/150>> (Acesso em: 16/06/2017).

VILLAÇA, Flavio. As ilusões do Plano Diretor. São Paulo, Edição do autor, 2005. Disponível em <[http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf)> (Acesso em: 16/06/2017).

## LEGISLAÇÃO

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Prefeitura Municipal de São Paulo. 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.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 57.537 de 16 de dezembro de 2016. Regulamenta os artigos 344 a 346 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico, instituindo os Planos Regionais das Subprefeituras, elaborados a partir dos princípios e diretrizes nele estabelecidos, articulado à revisão da nova disciplina de parcelamento, uso e ocupação do solo instituída pela Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016; bem como orienta a elaboração e aplicação dos Planos de Ação das Subprefeituras.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.688, de 30 de dezembro de 1971. Dispõe sobre a Instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento

Integrado do município de São Paulo – PDDI-SP e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.805, de 1 de novembro de 1972. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo no Município de São Paulo e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.209, de 9 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a construção de habitações de interesse social para moradores de habitação sub-normal, concede incentivos, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.676, de 7 de novembro de 1988. Aprova o Plano Diretor, institui o Sistema de Planejamento do Município de São Paulo e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico.

\_\_\_\_\_. 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.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.879, de 7 de janeiro de 2009. Cria a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU; introduz alterações nas Leis nº 13.396, de 26 de julho de 2002, nº 13.866, de 1º de julho de 2004, e nº 13.292, de 14 de janeiro de 2002, bem como dispõe sobre os cargos de provimento em comissão que especifica.

\_\_\_\_\_. 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.

\_\_\_\_\_. 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.

\_\_\_\_\_. 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).

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 254, de 03 de dezembro de 1985. Dispõe sobre a institucionalização do Plano Diretor do Município de São Paulo, revogando parcialmente o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI, substanciado na Lei nº 7.688, de 30 de dezembro de 1971, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 2, de 5 de fevereiro de 1991. Aprova o Plano Diretor, institui o Sistema de Planejamento do Município de São Paulo e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 51, de 09 de fevereiro de 1998. Aprova o Plano Diretor, institui o Sistema de Planejamento do Município de São Paulo e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 671, de 2 de outubro de 2007. Dispõe sobre a revisão e sistematização do Plano Diretor Estratégico e revoga a Lei nº 13.420, de 13 de setembro de 2002, bem como os artigos 1 a 47 da Parte I da Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 546/2001. Dispõe sobre a criação de Subprefeituras no município de São Paulo e dá outras providências.



# CULTURA E TERRITÓRIO

---

A SUBPREFEITURA DE PERUS  
PELA PERSPECTIVA DOS  
GRUPOS CULTURAIS

---

EMMILY  
CAROLINE  
LEANDRO





---

## EMMILY CAROLINE LEANDRO

Emmily Leandro é natural da cidade de Jacareí no interior do estado de São Paulo. Formada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade do Vale do Paraíba em 2013. Fundou em parceria com duas colegas do curso o escritório TRIARQ Arquitetura e Urbanismo em 2014 e atuou em projetos e produções culturais na região do Vale do Paraíba em 2015. cursou o Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo - Planejamento e Gestão Urbana pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

## ORIENTADORA

PROF<sup>ª</sup>. DR<sup>ª</sup>. MARIA CRISTINA DA SILVA LEME

---



# RESUMO

Tendo como foco a subprefeitura de Perus busca-se analisar como ações de planejamento urbano podem ser um elemento de fortalecimento da cultura e do desenvolvimento local. Ao participar da elaboração dos Planos Regionais tomou-se conhecimento do instrumento aprovado no Plano Diretor Estratégico de São Paulo, o Território de Interesse da Cultura e da Paisagem (TICP) com grande potencialidade de ser aplicado em Perus. Foram mapeadas as atuações de três grupos culturais- a Comunidade Cultural Quilombaque, a Ocupação Artística Canhoba e a Casa de Hip Hop Perus. A relação desses grupos com a gestão pública é analisada no trabalho bem como as diferentes escalas de atuação, federal, estadual e municipal. São apresentados dados atuais que demonstram a situação atual da subprefeitura de Perus como região de grande vulnerabilidade social, com carências principalmente no acesso a equipamentos públicos. Dessa forma as ações culturais promovidas exercem um papel importante como instrumento de desenvolvimento humano e social.

## PALAVRAS CHAVE

MOVIMENTO CULTURAL PERUS, CULTURA, TERRITÓRIO, TERRITÓRIO DE INTERESSE DA CULTURA E DA PAISAGEM.

# PERCURSO DO TEMA

Através do programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo – Planejamento e Gestão Urbana, eu pude participar da construção da elaboração dos Planos Regionais na subprefeitura de Perus, e acompanhei também o trabalho na subprefeitura de Pirituba. A discussão do Plano Regional abordou questões específicas do território de Perus em planos anteriores, nas políticas públicas aplicadas, nos programas existentes e no processo de urbanização da região. Um instrumento em especial do Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo nos pareceu de especial interesse e com forte relação com a região de Perus: o Território de Interesse da Cultura e da Paisagem (TICP). O PDE estabelece nos artigos 314 a 317 “a criação do TICP Perus-Jaraguá que deve ter a definição do perímetro nos Planos Regionais ou em lei específica”. No trabalho de construção dos Planos Regionais buscou-se entender melhor esse instrumento e a potencialidade de sua aplicação no território de Perus. A primeira aproximação com movimentos culturais da região foi realizada a partir do Movimento de Reapropriação da Fábrica de Perus. O grupo envolvido no processo de criação do TICP, busca a reapropria-

ção da antiga Fábrica de Cimento Portland de Perus, como Centro de Cultura e Memória do Trabalhador. O movimento é composto em sua maior parte por grupos culturais com formas de atuação variadas e se tratando de uma subprefeitura com grande vulnerabilidade social e falta de investimentos públicos, a realização de atividades culturais se dá muitas vezes por meio desses grupos.

## A SUBPREFEITURA DE PERUS

A subprefeitura de Perus está localizada no extremo noroeste da cidade de São Paulo. É composta pelos distritos de Perus e Anhanguera. Faz divisa com os municípios de Caieiras, Cajamar, Santana de Parnaíba e Osasco por onde passam duas importantes rodovias: a Bandeirantes e a Anhanguera e recentemente o Rodanel Mário Covas, pelo trecho Oeste. Assim como outras subprefeituras localizadas em regiões periféricas o crescimento de Perus se deu de forma desordenada. Apesar de possuir grande acessibilidade metropolitana, o terri-



Figura 1 – Localização subprefeitura de Perus, 2016 .  
 Fonte: Google earth e Base Cartografica PMSP – elaboração: Autora.

tório da Subprefeitura de Perus é fortemente seccionado pelo sistema viário de alta capacidade - no sentido norte –sul pelas rodovias Anhanguera e Bandeirantes e no sentido leste – oeste pelo Rodoanel. As duas rodovias foram construídas em fundos de vale, restando somente encostas de alta declividade e os topos de morro para a ocupação urbana. A história de Perus se entrelaça com a história da Fábrica de Cimento Portland Perus, construída em 1926. A implantação da fábrica transferiu a produção de cimento feita em Cajamar, desde 1914, para uma indústria projetada com a melhor tecnologia da época, comandada pelo advogado Sylvio de Campos que representava os canadenses da Indústria Drysdale y Pease, de Montreal. Com a nova fábrica, tem início uma corrente migratória para a região. Os operários, além de trabalhar, foram morar em Perus e surgem as vilas operárias Triângulo, Operária, Inácio e Hungareza. Embora a atividade de mineração tenha dinamizado a ocupação dessa área, o núcleo central de Perus não apresentou crescimento acelerado no mesmo período. Em 1987 ocorre o fechamento da Fábrica de Cimento de Perus,

depois de um intenso período de greve trabalhista. O movimento grevista conhecido como ‘Luta dos Queixadas’ é até hoje a greve com maior tempo de permanência, aproximadamente 7 anos.

Constata-se na última década altas taxas de crescimento populacional na região ocupando loteamentos irregulares, com infraestrutura precária, ocupações na várzea do Ribeirão Perus e ocupações em áreas de risco geológico concentradas principalmente no Morro Doce. Os indicadores de moradia e uso do solo demonstram que a ocupação nos dois distritos da subprefeitura apresentam grandes concentrações populacionais carentes, típica de bairros dormitórios e periféricos das grandes metrópoles. O IDH da subprefeitura é um dos mais baixos da cidade (0,73), sua população encontra-se nos grupos de maior vulnerabilidade social do município (27,2). No que diz respeito ao desenvolvimento econômico, Perus apresenta nível de atividade econômica muito baixo, respondendo por apenas 0,3% dos empregos formais do município. O distrito Anhanguera é

responsável pela metade dos empregos existentes na subprefeitura, graças à instalação de estabelecimentos do subsetor de serviços de transporte e comunicação que ocorreu na última década. A subprefeitura conta com dois Centros Educacionais Unificados (CEUs), que recebem o mesmo nome dos distritos de Perus e Anhanguera. Os CEUs em conjunto com outros equipamentos de educação da região atendiam, em 2010, 42,3% e 58,1% da população de faixas etárias correspondentes a educação do ensino infantil e médio, respectivamente. Estes índices encontram-se muito abaixo das médias municipais (50,5% e 60,6%).

Tendo em vista o quadro que se apresenta na subprefeitura de Perus como região de grande vulnerabilidade social e de movimentos de resistência nas últimas décadas, as ações culturais promovidas exercem um papel importante como instrumento de desenvolvimento humano e social. Este trabalho objetiva territorializar esse papel identificando os atores envolvidos e o papel da gestão pública nesse processo.

Procurou-se através dos grupos culturais, conhecer melhor o território da subprefeitura, como uma porta de entrada para identificar as várias questões sociais da região, as relações estabelecidas entre esses grupos e outras regiões da cidade e também como a gestão pública está incluída nessa dinâmica. Por fim buscou-se analisar como ações de planejamento urbano podem ser um elemento de fortalecimento da cultura e do desenvolvimento local.

Privilegiou-se neste trabalho o setor da Cultura e a relação com a Educação e o Desenvolvimento Econômico Local. Isso não quer dizer que não existam outras áreas de interface desses grupos culturais, mas sim que foi feito um recorte para essas áreas que aparecem de forma mais intensa no território.

A primeira aproximação com esses grupos foi através da participação nas reuniões realizadas pelo Movimento de Reapropriação da Fábrica de Cimento Portland Perus.

## MOVIMENTO PELA REAPROPRIAÇÃO DA FÁBRICA DE CIMENTO DE PERUS

O Movimento pela Reapropriação da Fábrica de Cimento de Perus é um coletivo formado pelas principais lideranças do distrito, assim como estudantes, professores, universitários e demais ativistas que lutam em prol da utilização do espaço, atualmente degradado pela ação do tempo.



Figura 2 – Ato na Fábrica de Cimento Perus  
Fonte: site do Movimento.

Desde o fechamento da Fábrica de Cimento Portland Perus na década de 80, teve início um movimento por seu tombamento, desapropriação e transformação em um Centro de Lazer, Cultura e Memória do Trabalhador, com o objetivo de resgatar uma já antiga reivindicação dos trabalhadores conhecidos como Queixadas. O Movimento pela Reapropriação da Fábrica de Cimento Portland Perus, formado por moradores e organizações do bairro, em respeito às imensas lutas que lá aconteceram entende que a Fábrica deve ter um destino melhor do que ruínas e esquecimento. As organizações e movimentos sociais do bairro que, hoje, integram ao movimento são a ONG Agendes, Associação dos Aposentados de Perus, Associação dos Queixadas (antigo sindicato da fábrica), Coletivo Universidade Colaborativa, Curso Pré-Vestibular do Sindicato de Cimento de Perus, Sindicato de

Cimento de Perus, Comunidade Cultural Quilombaque, Grupo Artístico Pandora, Casa do Hip Hop, Sociedade Amigos do Bairro de Perus (SADIP), e as Comunidades Eclesiais de Base (CEB's).

As reuniões do movimento são realizadas no CEU Perus, equipamento que será identificado nesta pesquisa como pólo dinamizador, por abrigar diversos grupos culturais e ser um ponto de encontro na região. Outros coletivos também atuam da mesma forma, sendo um local de formação e interlocução entre os mais diversos grupos. Foram mapeados nesta pesquisa três deles: Comunidade Cultural Quilombaque, Ocupação Artística Canhoba, gerida pelo grupo de teatro Pandora e Casa de Hip Hop Perus.

#### COMUNIDADE CULTURAL QUILOMBAQUE

A Comunidade Cultural Quilombaque é uma organização sem fins lucrativos que surgiu em 2005, a partir da iniciativa de um grupo de jovens, moradores de Perus, bairro periférico situado na zona noroeste de São Paulo e que concentra os piores índices socioeconômicos e culturais, onde as maiores vítimas são os jovens. O envolvimento com a arte - forte característica presente no grupo - se revelou uma alternativa de enfrentamento a situação atual da região, proposta na qual rapidamente centenas de outros jovens aderiram agregando múltiplas formas de expressões artísticas e manifestações culturais.

O principal ideal da Quilombaque pode ser resumido da seguinte forma: “Promover a produção e a difusão, proporcionando aos moradores, principalmente os jovens, a experimentação, fruição e expressão das diversas e diferentes formas de manifestação artístico-culturais e empoderar o desenvolvimento social, educacional, ambiental e econômico local sustentável”. Alguns dos objetivos da comunidade são promover programas e projetos de formação artística e profissional e ampliar a consciência política e ambiental e o desenvolvimento local sustentável através da economia da cultura. As principais atividades realizadas são: Cursos e Oficinas de Percussão, Danças, Circo, Marchetaria, Libras, Re-

dação, Teatro, Hip Hop, Grafite, Educação Ambiental.

Promovem atividades de cinema, teatro, música, debates, exposições de fotografia e artes, esportivas, festa junina, saraus, feiras de artesanatos.

#### GRUPO PANDORA DE TEATRO - OCUPAÇÃO ARTÍSTICA CANHOBA

Fundado em julho de 2004 por Filipe Dias, Lucas Vitorino, Rodolfo Vetore e Valmir Santana, a partir do Projeto Teatro Vocacional da Secretaria de Cultura do Município de São Paulo, o Grupo Pandora de Teatro desenvolve trabalho contínuo de pesquisa e criação, fortalecendo parcerias com polos culturais e artistas da região.

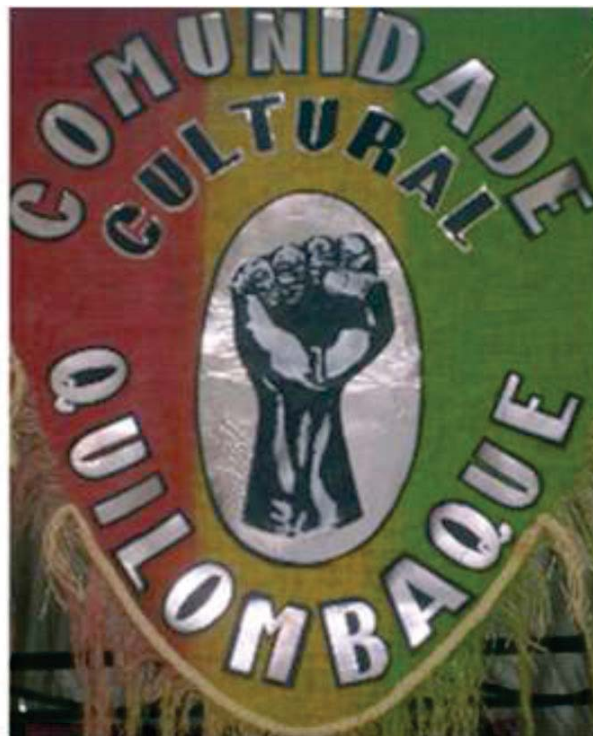


Figura 3 – Comunidade Cultural Quilombaque – Fonte: blog do Quilombaque.



O principal ideal da Quilombaque pode ser resumido da seguinte forma: “Promover a produção e a difusão, proporcionando aos moradores, principalmente os jovens, a experimentação, fruição e expressão das diversas e diferentes formas de manifestação artístico-culturais e empoderar o desenvolvimento social, educacional, ambiental e econômico local sustentável”. Alguns dos objetivos da comunidade são promover programas e projetos de formação artística e profissional e ampliar a consciência política e ambiental e o desenvolvimento local sustentável através da economia da cultura. As principais atividades realizadas são: Cursos e Oficinas de Percussão, Danças, Circo, Marchetaria, Libras, Redação, Teatro, Hip Hop, Grafite, Educação Ambiental.

Promovem atividades de cinema, teatro, música, debates, exposições de fotografia e artes, esportivas, festa junina, saraus, feiras de artesanatos.

#### GRUPO PANDORA DE TEATRO - OCUPAÇÃO ARTÍSTICA CANHOBA

Fundado em julho de 2004 por Filipe Dias, Lucas Vitorino, Rodolfo Vetore e Valmir Santana, a partir do Projeto Teatro Vocacional da Secretaria de Cultura do Município de São Paulo, o Grupo Pandora de Teatro desenvolve trabalho contínuo de pesquisa e criação, fortalecendo parcerias com polos culturais e artistas da região.

O Grupo propõe projetos que buscam expandir suas atividades e reverter o pensamento estabelecido de que a arte deve vir dos centros urbanos para a periferia, buscando um teatro feito na/da periferia para aqueles que sempre foram historicamente negligenciados. Em parceria com o Movimento pela Reapropriação da Fábrica de Cimento Portland Perus o Grupo Pandora realizou três edições do “Ato Artístico Coletivo Cimento Perus” em 2012, 2014 e 2015. Trata-se evento artístico realizado em vários locais do bairro de Perus, que contou com a participação de diversos coletivos artísticos, em prol da revitalização da Fábrica de Cimento Portland Perus e fomento à cultura no bairro.

Desde fevereiro de 2016 o Grupo Pandora de Teatro ocupa um espaço público ocioso., Construído inicialmente para ser um ponto de leitura, o espaço estava abandonado há seis anos. Propondo a revitalização e ressignificação do mesmo, inauguraram um novo espaço cultural no bairro de Perus: o Cine Teatro Pandora – Ocupação Artística Canhoba. Segundo o grupo, a ocupação tem como foco a ação cultural com a população do entorno, visando ampliar o acesso a produções artísticas, fortalecendo o trabalho dos artistas da região. Compreendendo o território periférico não somente por seus problemas e demandas básicas, mas também por suas potencialidades, tendo fundamentalmente a identidade periférica, a juventude, a arte e a cultura como instrumentos de enriquecimento do universo imaginário e também como geradores de perspectiva de trabalho, lazer, economia da cultura e do conhecimento.

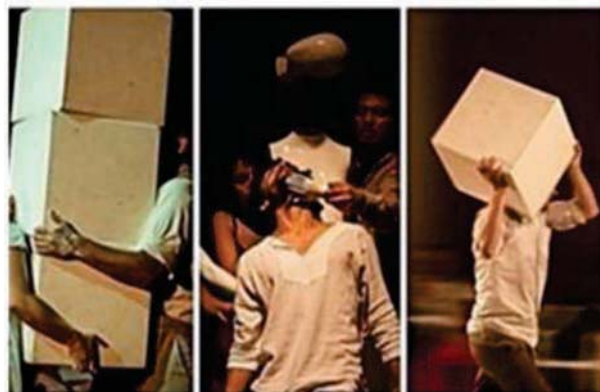


Figura 4 – Apresentação Grupo Pandora de Teatro – Fonte: blog do Grupo.

#### CASA HIP HOP DE PERUS

Iniciada em 27 de fevereiro de 2016, o principal objetivo da Ocupação Casa Hip Hop Perus é transformar um dos prédios abandonados do bairro de Perus em um Centro Cultural.

O edifício construído em 2009 pela Prefeitura de São Paulo funcionou como Telecentro, até 2013. O equipamento público, no entanto, após o encerramento do

Telecentro, foi abandonado. Além da degradação, o espaço se tornou um ponto de uso de drogas, estimulando a violência. Atendendo uma demanda da população para que o local voltasse a ter uma finalidade educativa e cultural, os coletivos culturais e principalmente o movimento Hip Hop do bairro, decidiram por ocupá-lo e trazer vida ao local, ressignificando seu uso. A ocupação tem como objetivo a abertura de diálogo com o poder público, já que o edifício é público e promover ações culturais para a população do entorno. A proposta de ser o Espaço Cultural - A Casa de Hip Hop, reverencia a presença histórica e marcante do movimento Hip Hop no Bairro de Perus. Os artistas entendem essa ação como a democratização do acesso à produção cultural local e o fortalecimento do trabalho já desenvolvido na região. "Compreendemos o território periférico não somente por seus problemas e demandas básicas, mas também por suas potencialidades, tendo fundamentalmente a identidade periférica, a juventude, a arte e a cultura como instrumentos de enriquecimento do universo imaginário, geração de trabalho e renda através da economia da cultura e do conhecimento. Propomos um espaço para o desenvolvimento dos artistas locais, além de exercer a função social da propriedade, reduzindo a escassez de espaços culturais públicos no bairro, proporcionando um espaço de integração e fruição artística na busca permanente pela transformação positiva da realidade, tendo a cultura como um exercício duradouro e um direito básico da cidadania", apontam os coletivos.

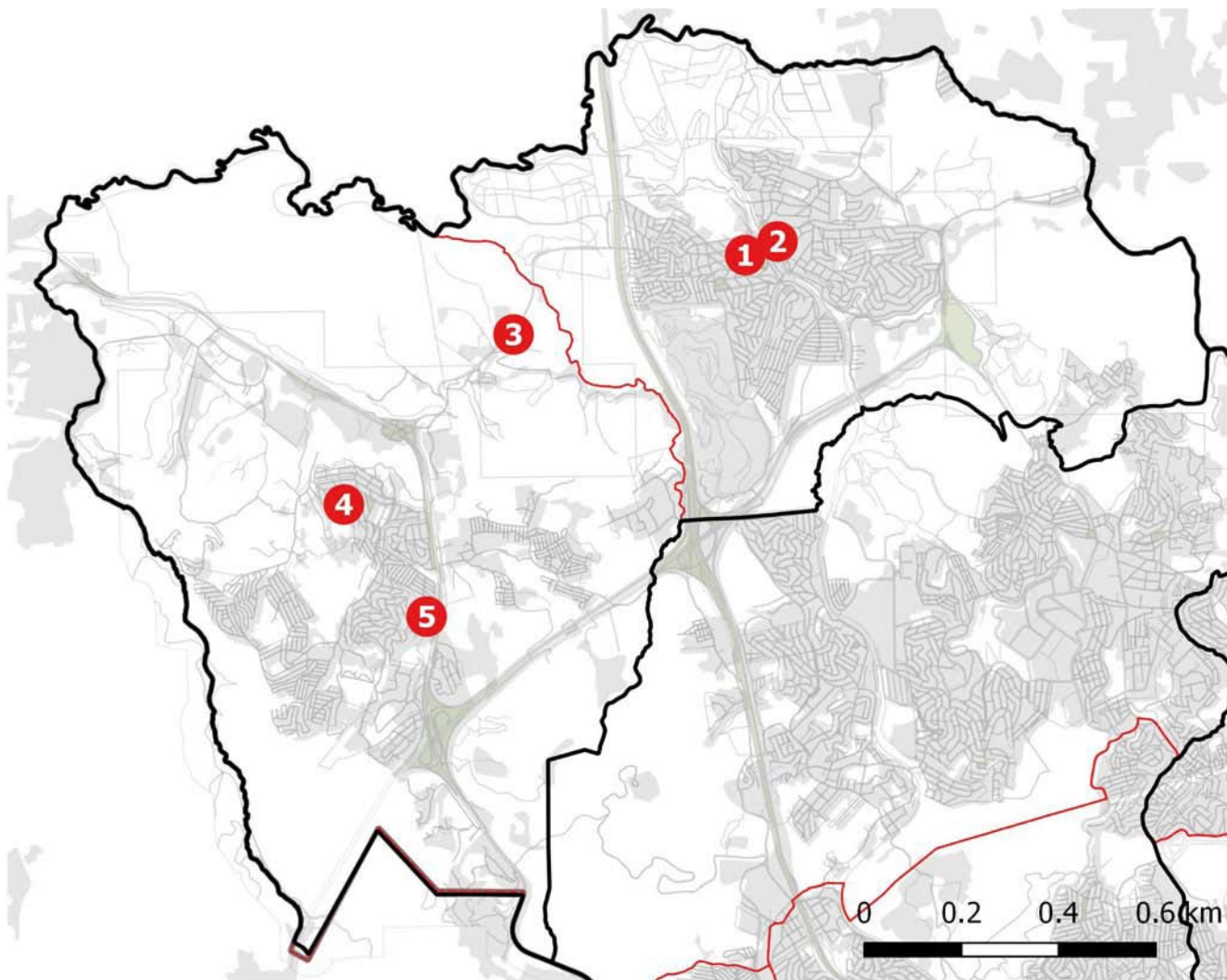


Figura 5 – Entrada Ocupação Casa do Hip Hop Perus. Fonte: Munique Tavares

# OS ESPAÇOS E AGENTES CULTURAIS NO — TERRITÓRIO

Os espaços culturais existentes na subprefeitura, vinculados a Secretaria Municipal de Cultura são escassos. É possível verificar no Mapa 1 que os poucos equipamentos existentes localizam-se de forma dispersa no território.

É importante também considerar o uso desses equipamentos existentes. Existem no território dois Centros de Educação Unificada (CEUs) que são equipamentos de responsabilidade da Secretaria Municipal da Educação (SME), mas com vinculação com a Secretaria Municipal de Cultura (SMC). A partir do contato com os grupos culturais foi identificada a relevância que os CEUs possuem no território pela gama de atividades oferecidas e principalmente pela apropriação da população no uso do equipamento. Isto faz com que esses locais sejam considerados 'pólos dinamizadores', pela sua capacidade de concentrar e ao mesmo tempos difundir ações no meio da cultura.



### Legenda

- |                                    |  |
|------------------------------------|--|
| Equipamentos Municipais de Cultura |  |
|                                    | 1- Biblioteca Padre Jose de Anchieta   |
|                                    | 2 - CEU Perus                          |
|                                    | 3 - Ponto de Leitura Parque Anhangüera |
|                                    | 4 - Ponto de Leitura UMPA              |
|                                    | 5 - CEU Anhangüera                     |
|                                    | Mancha Urbana Metropolitana            |
|                                    | Parques Municipais                     |
|                                    | Limite do Municipio                    |
|                                    | Parques Estaduais                      |
|                                    | Limite das Subprefeituras              |
|                                    | Hidrografia                            |
|                                    | Limite dos Distritos                   |



Base Cartográfica PMSP: Mapa Digital da Cidade, 2004  
 Fonte: Rede de Equipamentos Culturais SMC.  
 Projeção UTM 23S. DATUM Horizontal SAD69.  
 Elaboração: Autora

Mapa 1 – Equipamentos Municipais de Cultura – Fonte: SMDU.  
 Elaboração: Autora



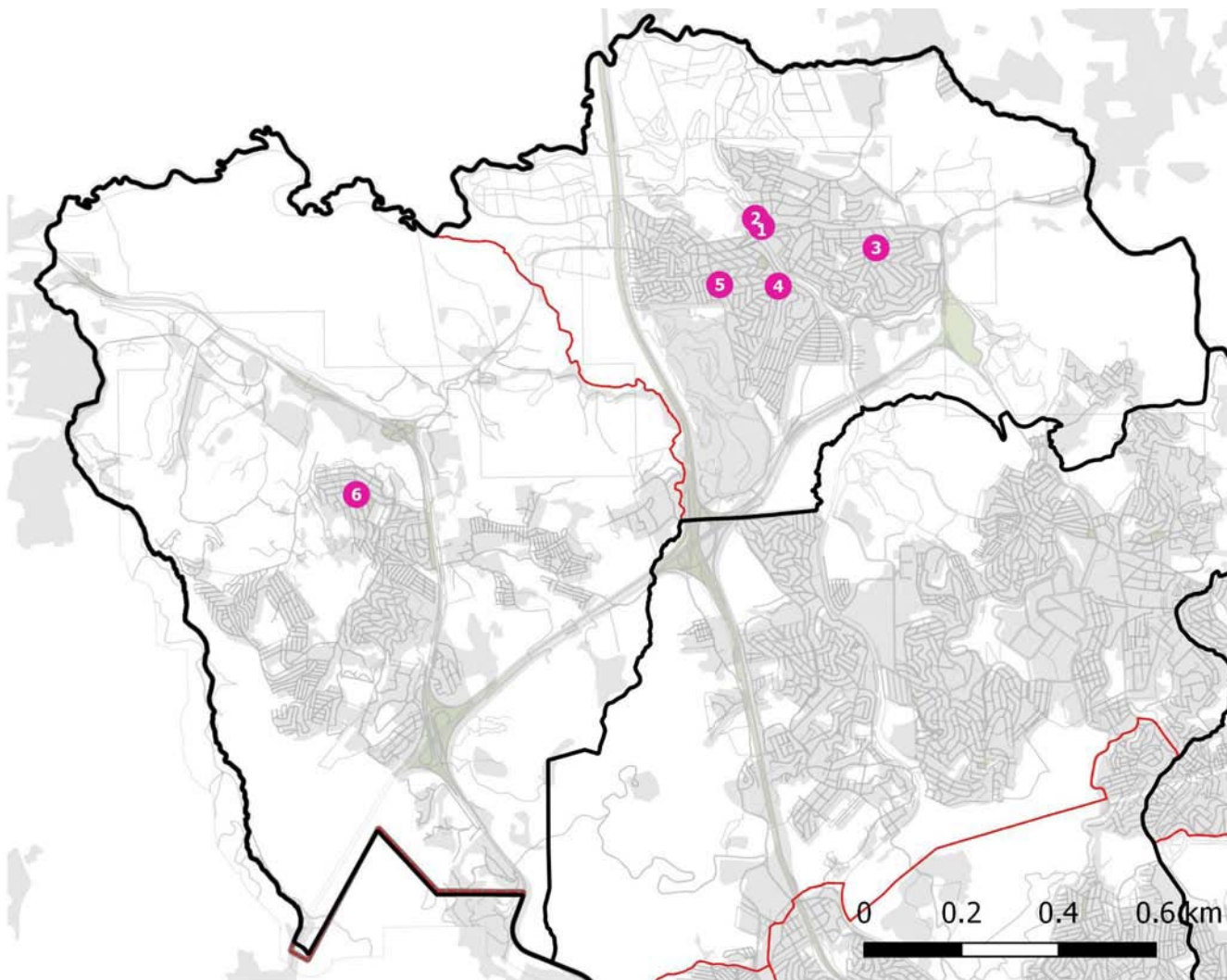
Figura 6 – Evento Dia das Crianças – Praça Inácia Dias. Fonte: Munique Tavares

Além dos CEUs a subprefeitura conta com a biblioteca municipal Padre José de Anchieta. Localizada na região central do distrito de Perus é utilizada principalmente pelas escolas da região. Como forma de suprir a necessidade de mais espaços de leitura foram instalados os Pontos de Leitura no Parque Anhanguera e na sede da União Moradores Parque Anhanguera (UMPA). Verificou-se entretanto que estes pontos tem uso abaixo da média. Atribuiu-se como uma das possíveis causas para baixa frequência a precariedade no acesso, especialmente ao ponto de leitura do Parque Anhanguera. Como os CEUs também possuem bibliotecas e estão localizados em pontos mais acessíveis, eles acabam sendo mais utilizados.

A escassez de equipamentos culturais faz com que os grupos culturais se apropriem de outros espaços como exemplo as praças. Especialmente as praças apresentadas no mapa 3- Praça Inácia Dias, Praça do Samba e Praça Felipe Fascini- são locais de diversas atividades e eventos culturais, sendo considerados pelos grupos culturais também como ‘polo dinamizadores’.

As ocupações culturais em Perus fazem parte dos locais de maior uso pelos grupos culturais. A sua importância se dá não somente pelo uso do espaço, mas também pelo processo, desde a escolha do local que no caso de Perus são edifícios públicos, com exceção da Comunidade Cultural Quilombaque que está em um imóvel particular, até o reconhecimento por parte da SMC como espaço cultural. Ao analisar a localização das ocupações, (mapa 2) especialmente a Ocupação Artística Canhoba, é possível notar que a mesma está em um local que não é atendido por outro equipamento cultural.

As ocupações culturais em Perus fazem parte dos locais de maior uso pelos grupos culturais. A sua importância se dá não somente pelo uso do espaço, mas também pelo processo, desde a escolha do local que no caso de Perus são edifícios públicos, com exceção da Comunidade Cultural Quilombaque que está em um imóvel particular, até o reconhecimento por parte da SMC como espaço cultural. Ao analisar a localização das ocupações, (mapa 2) especialmente a Ocupação Artística Canhoba, é possível notar que a mesma está em um local que não é atendido por outro equipamento cultural.



### Legenda

- |  |                                |
|--|--------------------------------|
| Locais utilizados pelos grupos culturais | ● 4 - Ocupação Casa do Hip Hop |
| ● 2 - Comunidade Cultural Quilombaque    | ● 5 - Praça do Samba           |
| ● 1 - Praça Inácia Dias                  | ● 6 - Praça Felipe Fascini     |
| ● 3 - Ocupação Artística Canhoba         |                                |
| ■ Mancha Urbana Metropolitana            | ■ Parques Municipais           |
| ▭ Limite do Município                    | ■ Parques Estaduais            |
| — Limite das Subprefeituras              | — Hidrografia                  |
| - - - Limite dos Distritos               |                                |



Base Cartográfica PMSP: Mapa Digital da Cidade, 2004  
 Fonte: Pesquisa de campo feita pela autora  
 Projeção UTM 23S. DATUM Horizontal SAD69.  
 Elaboração: Autora

Mapa 2 – Locais utilizados pelos grupos culturais – não vinculados a secretaria municipal. Fonte: levantamento de campo.  
 Elaboração: Autora.

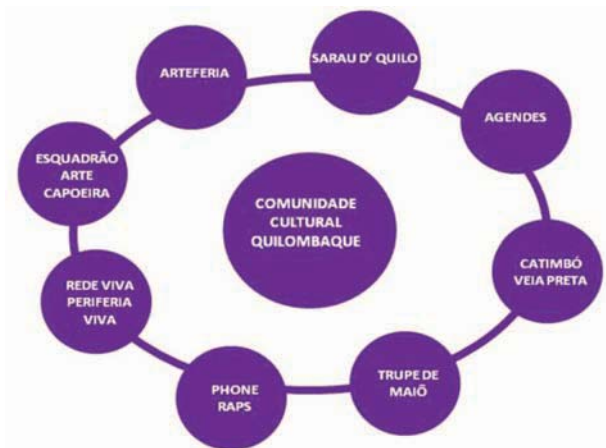


Figura 7 – Coletivos que utilizam o espaço da Comunidade Cultural Quilombaque. Fonte: Quilombaque. Elaboração: Autora

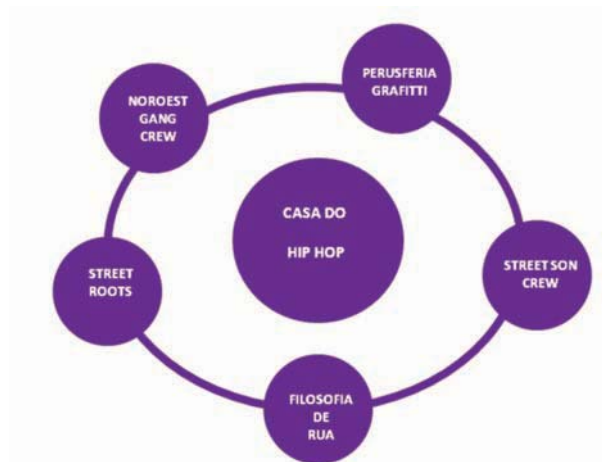


Figura 8 – Coletivos que utilizam o espaço da Casa do Hip Hop. Fonte: Movimento Hip Hop. Elaboração: Autora

O ato de ocupar é uma pauta que tem sido muito discutida recentemente. Os coletivos culturais, seguindo a atuação dos movimentos por moradia, começaram a ocupar edifícios, especialmente públicos, como uma forma de conseguir realizar suas produções, tendo em vista os altos valores de aluguel na cidade de São Paulo, e como um meio de democratizar o acesso à cultura, principalmente nas periferias. Um exemplo desse tipo de ocupação é o Centro Cultural Zona Norte, ocupado em 2014 por artistas e agitadores culturais, movimentos e associações locais e entidades como a Cooperativa Paulista de Teatro. O objetivo foi criar um centro cultural público, uma antiga demanda da população.

As ocupações culturais exercem um papel muito além de realização de eventos para a população, os locais são também espaços de trabalho de diversos coletivos culturais. Além de trabalhos isolados também são realizadas ações que envolvem vários grupos, em trabalhos conjuntos. E os coletivos muitas vezes são de outras regiões além de Perus e até de outros municípios, formando uma grande rede, das mais variadas áreas. Dessa forma as ocupações exercem também o papel de 'polos dinamizadores'. Segue o mapeamento dos coletivos que utilizam os espaços da Comunidade Cultural Quilombaque, Casa do Hip Hop e Ocupação Artística Canhoba.

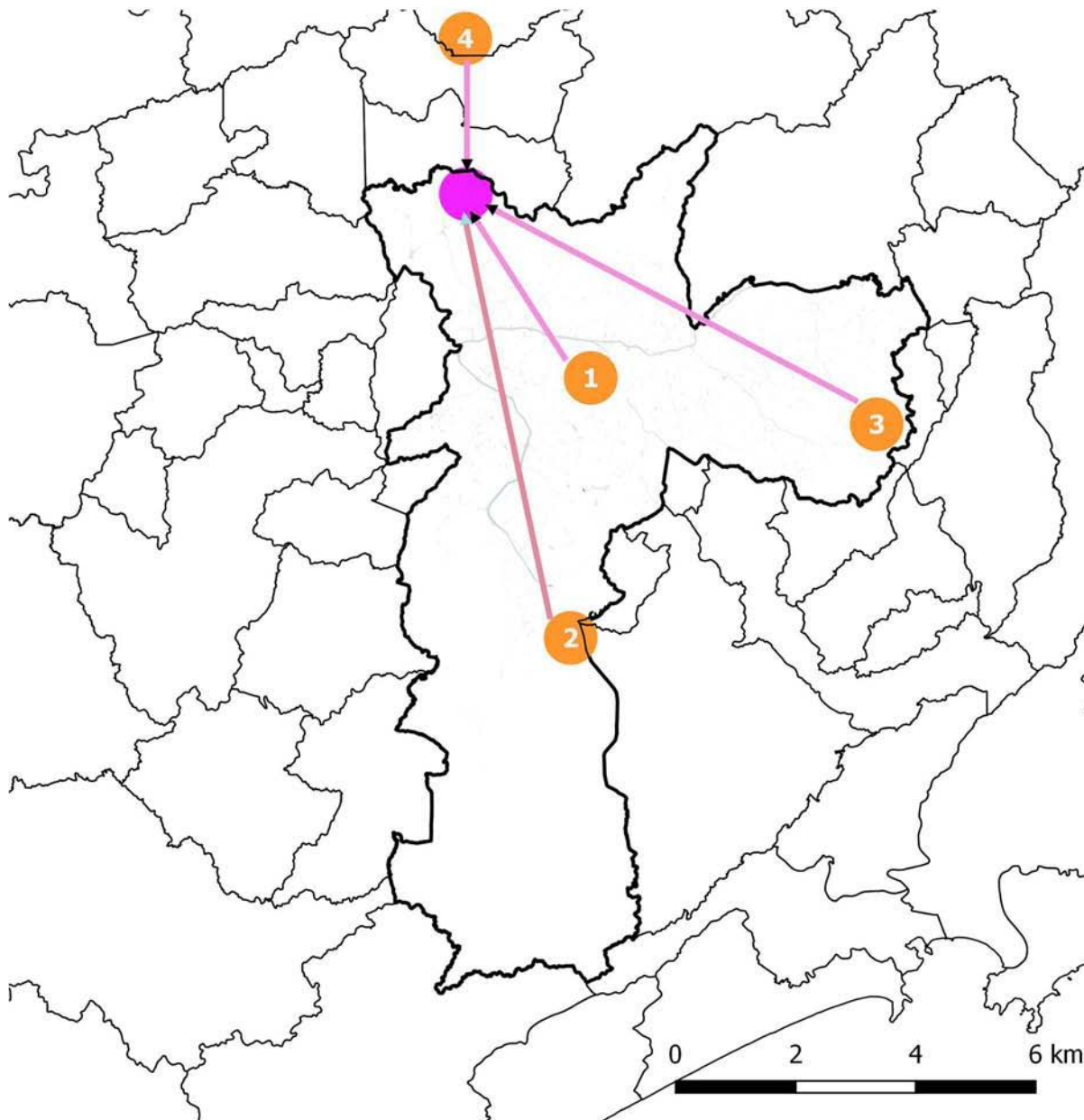


Figura 9 - Coletivos que utilizam o espaço da Ocupação Artística Canhoba. Fonte: Grupo Pandora de Teatro. Elaboração: Autora

Para exemplificar a relação entre os coletivos culturais e os espaços que utilizam, segue abaixo o mapa 3, que mostra alguns dos grupos vinculados a Ocupação Artística Canhoba. Os grupos são também oriundos de outras regiões e até mesmo de outros municípios, como Francisco Morato, que fica na região metropolitana de São Paulo. A proximidade entre os mesmos pode vir muitas vezes através das temáticas, neste caso são grupos de teatro.

Descrevemos a atuação dos grupos culturais com base nos locais de encontro e produção, porém é importante destacar a existência de muitos agentes ativos nesse território que não necessariamente possuem uma sede física e que atuam em grupo ou de forma individual. Com o objetivo de mapear, reconhecer e divulgar os mais diversos tipos de atuação cultural no município, a SMC implantou a plataforma SP Cultura, onde é possível se autodeclarar como agente cultural e/ou coletivo cultural. Identificamos na pesquisa todos os agentes e coletivos culturais presentes na região de Perus e declarados na Plataforma. Os agentes ativos em Perus no momento dessa pesquisa estão relacionados no Mapa 4.



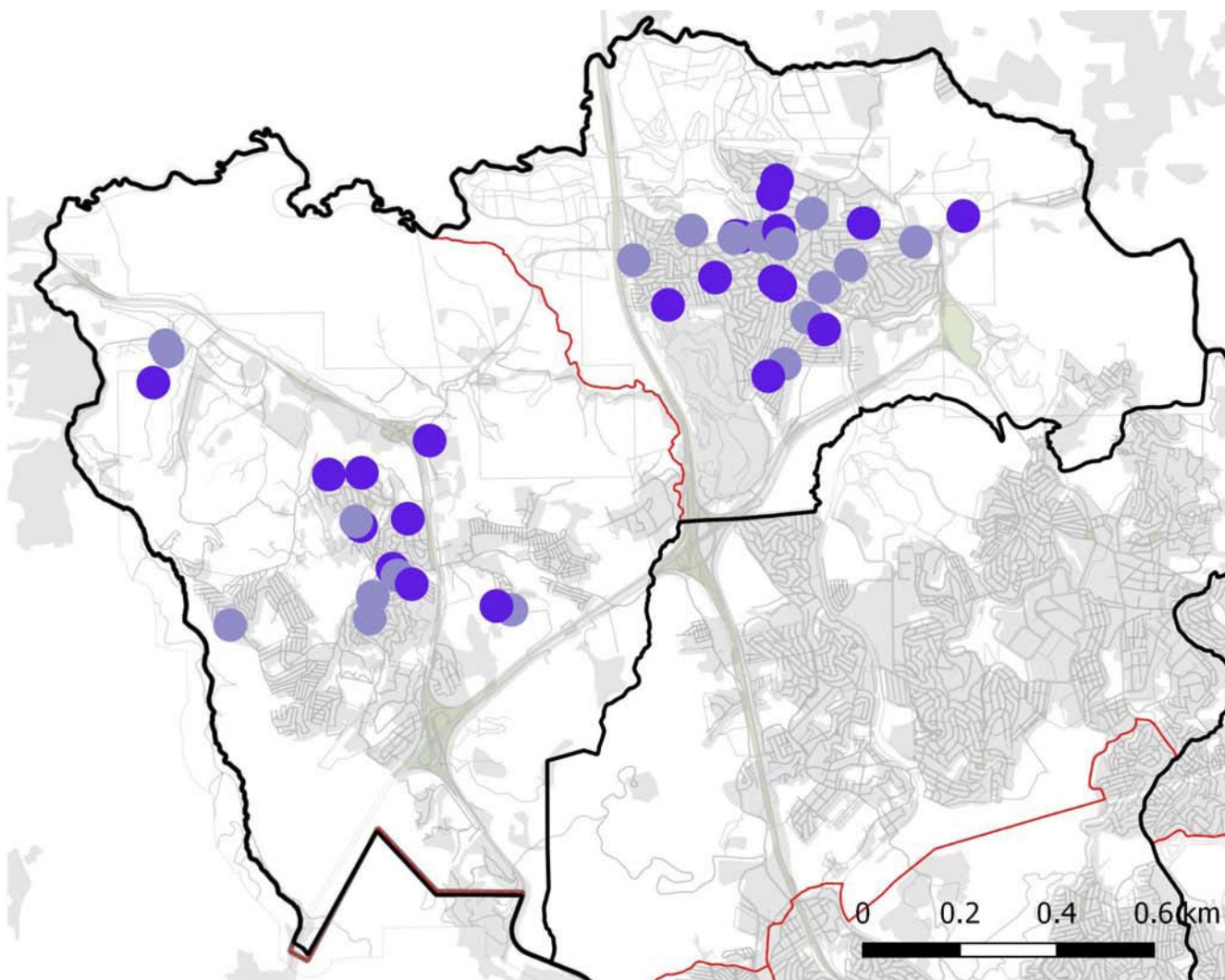


**Legenda**

- Ocupação Artística Canhoba
- 3 - Instituto Pombas Urbanas
- 1 - Cooperativa Paulista de Teatro
- 4 - Teatro Girandolá
- 2 - Companhia Humalada
- Limite do Município
- Limite dos Distritos
- Limite das Subprefeituras

Base Cartográfica PMSP: Mapa Digital da Cidade, 2004  
 Fonte: Obtida em entrevista com integrantes da OACanhoba  
 Projeção UTM 23S. DATUM Horizontal SAD69.  
 Elaboração: Autora

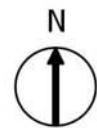
Mapa 3 – Coletivos que utilizam o espaço da ocupação artística Canhoba. Fonte: Grupo Pandora. Elaboração Autora.



**Legenda**

Agentes culturais individuais e coletivos - atuantes na subprefeitura de Perus

- Agentes Individuais
- Agentes Coletivos
- Mancha Urbana Metropolitana
- Parques Municipais
- Limite do Município
- Parques Estaduais
- Limite das Subprefeituras
- Hidrografia
- Limite dos Distritos



Base Cartográfica PMSP: Mapa Digital da Cidade, 2004  
 Fonte: SP Cultura  
 Projeção UTM 23S. DATUM Horizontal SAD69.  
 Elaboração: Autora

Mapa 4 – Agentes Culturais individuais e coletivos. Fonte SPCultura.  
 Elaboração: Autora

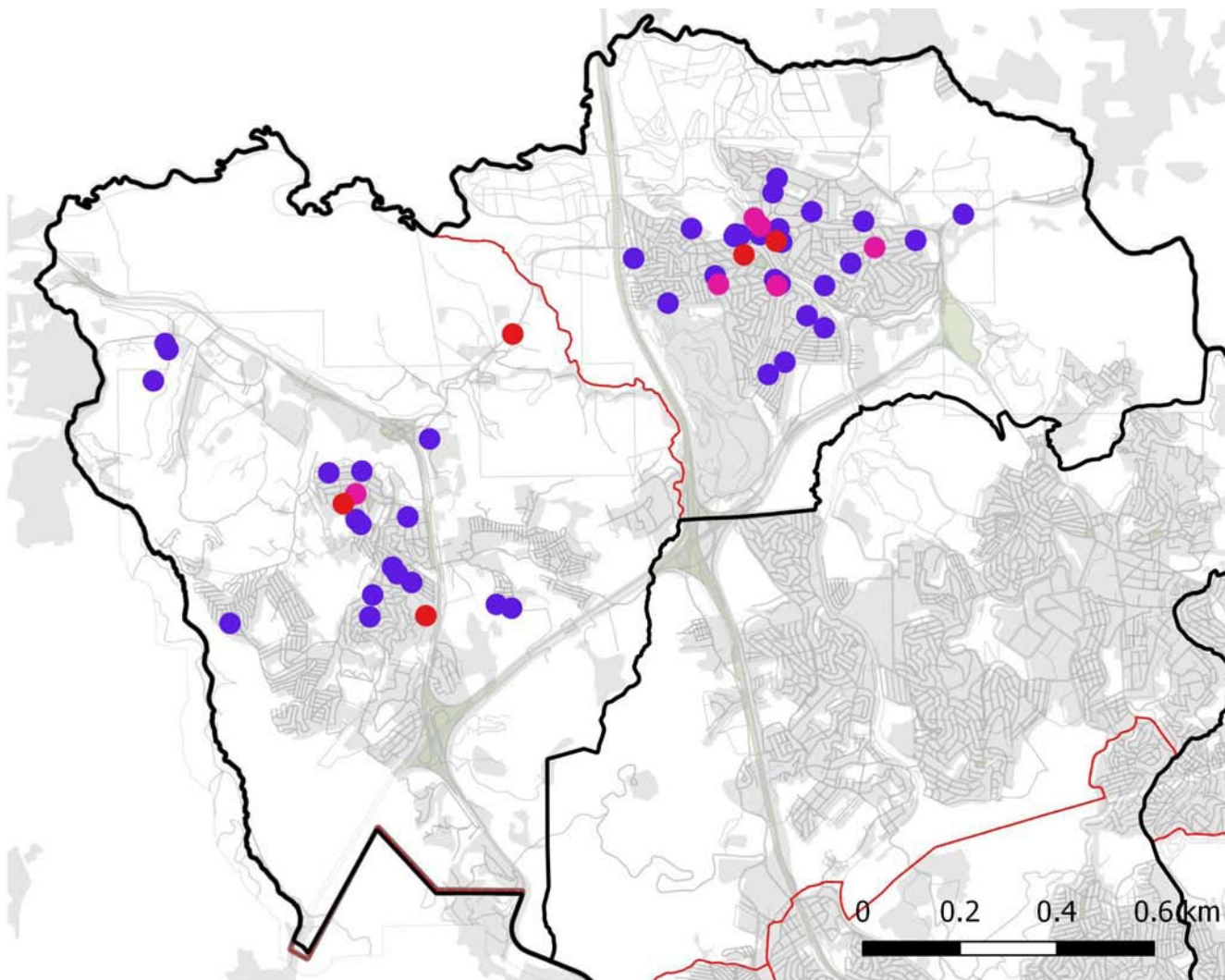
Os agentes culturais podem ser vinculados a programa específico de uma secretária, como o Programa de Agentes Comunitários da Secretária Municipal de Cultura. Este Programa disponibiliza uma bolsa para que o agente realize atividades sociais na região em que reside. Na subprefeitura de Perus foram selecionados quatro jovens no último edital. Outro programa nessa linha é o Bolsa Trabalho - Juventude Viva em que jovens bolsistas atuam nas áreas de mapeamento, diagnóstico territorial, mobilização social, comunicação local, articulação em rede e fortalecimento da economia solidária e cultura do bairro. Nesse ano noventa e um jovens concluíram a primeira edição do programa.

MunIQUE TAVARES, com quem foi feito o contato nessa pesquisa, é uma das selecionadas do programa de Agentes Comunitários. Ela faz parte do movimento de Hip Hop da região e atualmente também faz parte da gestão da ocupação Casa do Hip Hop.

É possível notar que a rede de atividades culturais é ampliada com as ocupações, os coletivos e os agentes culturais. Isso representa um grande salto no acesso à cultura pela população, mesmo que muitas dessas atividades não tenham apoio da gestão pública. Fica claro também que a lógica de território é muito diferente quando se trata do funcionamento por meio de redes e das relações sociais estabelecidas pelos grupos culturais.



Figura 10 – MunIQUE TAVARES – Representante Casa do Hip Hop, 2016



### Legenda

- Equipamentos vinculados a SMC
- Pontos culturais não vinculados a SMC
- Agentes culturais - individuais e coletivos

- |   |  |
|---|--|
| <span style="background-color: #cccccc; border: 1px solid black; display: inline-block; width: 15px; height: 10px;"></span> Mancha Urbana Metropolitana | <span style="background-color: #c8e6c9; border: 1px solid black; display: inline-block; width: 15px; height: 10px;"></span> Parques Municipais |
| <span style="border: 2px solid black; display: inline-block; width: 15px; height: 10px;"></span> Limite do Município                                    | <span style="background-color: #4db6ac; border: 1px solid black; display: inline-block; width: 15px; height: 10px;"></span> Parques Estaduais  |
| <span style="border-bottom: 2px solid black; display: inline-block; width: 15px;"></span> Limite das Subprefeituras                                     | <span style="border-bottom: 1px solid blue; display: inline-block; width: 15px;"></span> Hidrografia   |
| <span style="border-bottom: 2px dashed red; display: inline-block; width: 15px;"></span> Limite dos Distritos   |  |

Base Cartográfica PMSP: Mapa Digital da Cidade, 2004  
 Fonte: SP Cultura  
 Projeção UTM 23S. DATUM Horizontal SAD69.  
 Elaboração: Autora

Mapa 5 – Rede ampliada de atividades culturais na subprefeitura de Perus. Fonte SMDU e SP Cultura. Elaboração: Autora.

# CULTURA E GESTÃO PÚBLICA

A partir da apresentação geral dos grupos culturais e a forma como estão inseridos na região alguns questionamentos podem surgir sobre como esses grupos se mantêm social e economicamente, ou quais são os impactos desse movimento cultural em outras áreas e finalmente a possibilidade de construir políticas públicas que possam fortalecer o trabalho já realizado por esses grupos. Para responder a primeira pergunta precisamos recorrer a gestão exercida pelo Estado que é de onde vem a maior parte dos recursos voltados a cultura.

Apesar de a política pública cultural no Brasil começar a ser discutida em âmbito nacional na década de 1930, no ministério da Educação e Saúde, os grupos culturais atuantes em Perus só passaram a ser contemplados com ações do Estado a partir das últimas duas décadas. A lei Rouanet criada em 1991 se tornou a principal fomentadora de atividade cultural no Brasil. Porém esse fomento não chega aos coletivos culturais locais, sendo destinado quase sempre a grandes eventos e atividades como a realização de filmes e festivais. Em 2003, no governo de Lula, a pasta passou a ser exercida por Gilberto Gil. A principal

bandeira da sua gestão foi o reconhecimento de manifestações culturais de grupos indígenas, quilombolas e periféricos, o que aproxima da atuação dos grupos culturais de Perus. Embora a gestão de Gil tenha tido avanços em termos de políticas públicas voltadas à cultura, inclusive em termos orçamentários, a meta de obter 1% do valor total do orçamento da União não foi realizada. A falta de verba direta para atuação do MinC afeta diretamente a efetivação dos programas estabelecidos recentemente e faz com que a cultura permaneça marginal no campo das políticas públicas e não atinja os grupos locais e periféricos como os de Perus.

Já na esfera estadual as políticas culturais têm sido realizadas principalmente nos campos de formação cultural, incentivos e fomentos financeiros e programas de eventos em rede. Dentre os programas de formação, o Projeto Guri, criado em 1995, oferece continuamente educação musical e a prática coletiva da música, incentiva a formação de grupos como orquestras e corais. Na região de Perus o projeto funciona na unidade do CEU Perus.

No campo dos incentivos e fomentos, o que tem mais abrangência é o Programa de Ação Cultural (ProAC) que tem por objetivo o incentivo a cultura através das modalidades ICMS e Editais. Dentre os grupos culturais citados nessa pesquisa, o grupo de teatro Pandora foi o único contemplado pelo programa em 2011.

As reflexões mais expressivas sobre a questão cultural que contemplam diretamente os grupos culturais de Perus estão no âmbito municipal. A discussão sobre políticas culturais se tornou mais expressiva no final da década de 1980. Conforme Valmir de Souza, foi a partir dessa época que várias gestões culturais em São Paulo propuseram projetos e programas que incluíram o direito à cultura em suas propostas, estratégias e ações, ampliando suas ações para os “marginalizados” (como eram chamados, nos anos 1970 e 1980, os excluídos) e inserindo-os em seus discursos. No final da década de 1970, a Gestão de Mário Chamie propôs não só “(...) popularizar a ‘cultura erudita’, mas abrir a possibilidade de participação do público marginalizado, por meio da ação de grupos itinerantes pelos teatros distritais e espaços da periferia (...)”. Souza (2012). Nesse momento é criado o Projeto Periferia, que consiste numa variante da proposta de irradiação cultural do Centro para a Periferia. São verificadas, algumas mudanças na política cultural da cidade: as bibliotecas tornaram-se centros culturais, assumindo um caráter multidisciplinar. No período 1989-1992, a questão da política cultural é retomada, durante a gestão de Marilena Chauí na Secretaria Municipal de Cultura. Essa gestão inseriu a temática dos direitos culturais, através do projeto Cidadania Cultural apresentado já em 1989. A proposta descrevia a Cidadania Cultural como uma diretriz do governo local, elaborando uma política cultural entendida como instrumento de promoção do direito à cultura: direito à produção, à fruição, à participação nas decisões culturais, à informação sobre a cultura na cidade, à formação cultural e artística, à experimentação e invenção, a espaços para reflexão e debate, e à comunicação. (CHAUI, 1989). Por essa concepção, a política cultural deveria ir além das áreas especializadas das linguagens artísticas, trazendo um sentido de abrangência e apropriação criativa da realidade. Essa abrangência, no entanto, não deveria abandonar o incentivo às diversas artes, tendo em

vista que estas fazem parte do patrimônio cultural da cidade. O desafio seria incluir novas práticas culturais do cotidiano (como costumes, festas, culinária etc). A ideia era ampliar os raios de ação da SMC, trabalhando com as culturas periféricas, tendo como sustentáculos as Casas de Cultura e as Bibliotecas Públicas. As Casas de Cultura deveriam promover atividades culturais para a população das regiões mais afastadas do centro. Esse foi também o momento onde segundo Souza, os movimentos populares de cultura passaram a se constituir em atores de grande força na cena social. Dentro desses movimentos começam a ser repensadas as questões culturais globais, principalmente após a emergência dos movimentos de gênero, grupos étnicos e de direitos humanos, os quais trouxeram à tona a discussão dos modos de vida e da ética nas relações do homem consigo mesmo e com a Natureza. Esses movimentos também tentam resgatar as culturas das diferentes etnias, defendem as minorias culturais e o exercício das diferenças e das diversidades regionais. Soma-se também a questão das “cidades periféricas” com sua própria centralidade, criando novos modos de vida em comunidade. Esses bairros-cidades vem reivindicando seus direitos sociais há muitas décadas, convivendo com a falta de infraestrutura e com carências brutais, o que propicia violências de vários tipos. Nesse contexto surgem os movimentos sociais periféricos, com práticas culturais que vão além das linguagens artísticas especializadas.

Ao trazer para o contexto contemporâneo, é possível notar que o termo ‘centro/periferia’ sofreu uma transformação devido às várias práticas culturais metropolitanas. As práticas de periferia e seus percursos pela cidade operaram uma mudança radical no imaginário da cidade. Um exemplo disso são os grupos de teatro como o Grupo Pandora que circulam por várias zonas urbanas, fazendo interações com grupos de localidades distintas, promovendo relações de solidariedade intergrupais e dando-lhes mais sustentabilidade. Um grande avanço nesse sentido foi a criação dos Centros de Educação Unificada, em 2001. O programa manifesta uma atenção da gestão pública a relação entre educação e cultura no processo de formação, com um foco principal de atingir as periferias da cidade. O princípio educacional que norteia o projeto dos CEUs é

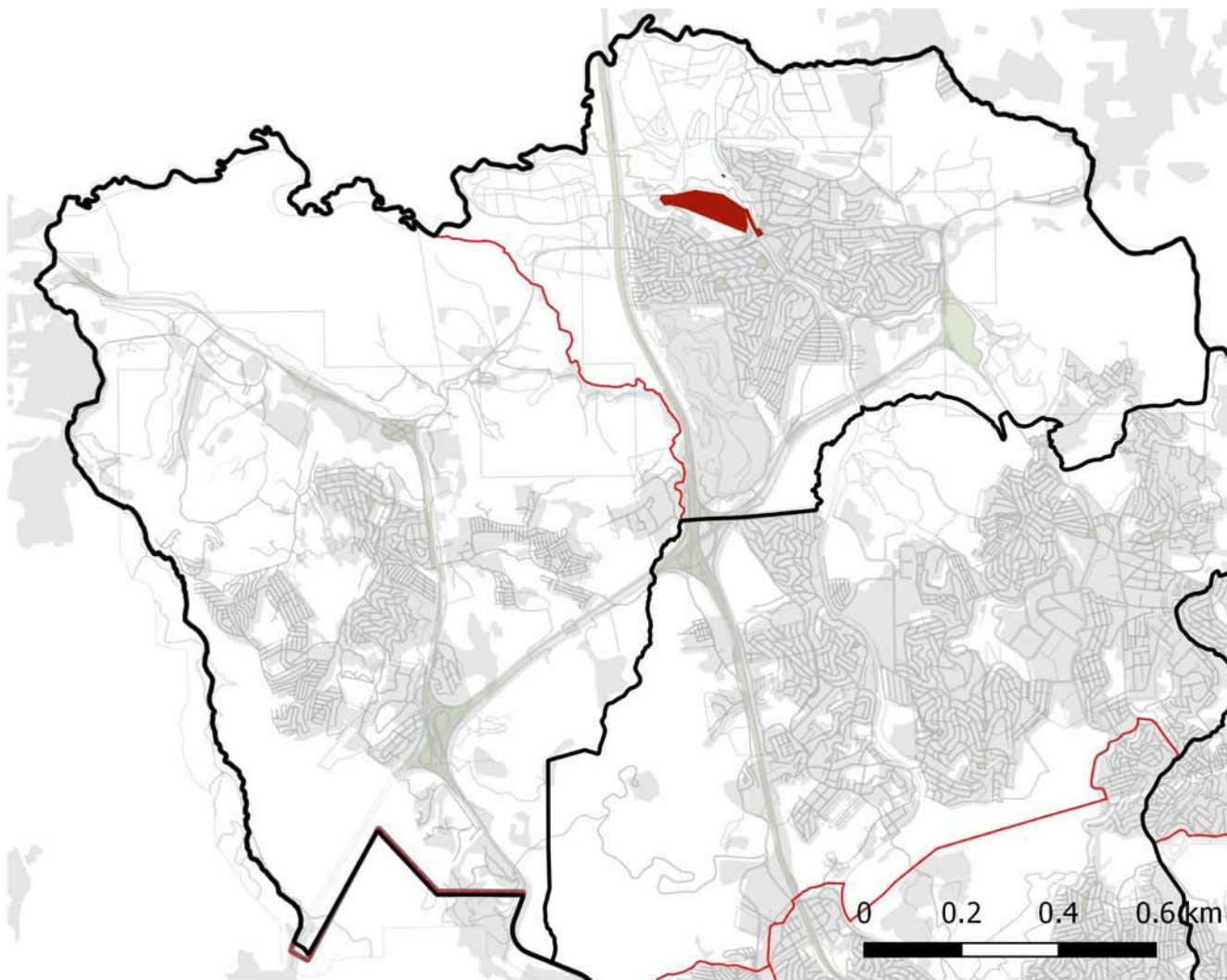
o de prover um tipo de educação que possibilite o desenvolvimento integral para crianças, adolescentes, jovens e adultos, incluindo a educação formal, a não formal e as atividades socioculturais, esportivas e recreativas como formas de aprendizagem. Com a implantação dos CEUs, a Prefeitura de São Paulo aumentou significativamente o emprego de equipamentos públicos na educação e cultura, expandindo a quantidade de bibliotecas de 67 para 88 (aumento de 30 por cento); o de telecentros de 52 para 73 (40 por cento); e o de teatros 7 para 21 (300 por cento).

Destaca-se também o papel exercido pelo Programa VAI (Valorização de Iniciativas Culturais), de 2004, na promoção e incentivo de produções culturais preferencialmente de grupos com menor capacidade financeira. Essa política pública tem possibilitado a esses novos atores a representação de sua própria cultura, seus modos de estar nos territórios, e seu fazer cultural comum, sendo reconhecidos como sujeitos e agentes culturais legítimos na cidade. Uma das características do programa é a diversidade de linguagens que abarca. Importante dizer que são raros os projetos em que há linguagens únicas, predominando a mescla de linguagens e intervenções. Propiciando que essas “periferias invisíveis” se afirmem com visão própria e denunciem a exclusão social decorrente de intervenções urbanísticas em suas localidades. Esse Programa torna as culturas mais livres das amarras de políticas de Leis de Incentivo que não alcançam esses grupos, como a Lei Rouanet.

Dez anos após a criação do programa VAI, o plano diretor estratégico de São Paulo, (Lei 16050/2014) ressalta a dimensão cultural do município como fundamental para garantir a memória, a identidade e os espaços culturais e criativos, essenciais para a vida dos cidadãos. Entre os instrumentos instituídos estão as Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPEC) que segundo o Art. 61. da lei “são porções do território destinadas à preservação, valorização e salvaguarda dos bens de valor histórico, artístico, arquitetônico, arqueológico e paisagístico, doravante definidos como patrimônio cultural...” Em Perus a ZEPEC foi demarcada na área do complexo da Fábrica de Cimento Portland Perus o que reforça a importância histórica e cultural do conjunto. Entre os instrumentos

de proteção do patrimônio cultural são criados os Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem (TICP) e é revalidada a chancela de Paisagem Cultural. A respeito dos TICPs serão dadas mais informações a seguir, tendo em vista a particularidade do seu processo de criação e a discussão que o instrumento teve na construção dos Planos Regionais nesse ano. Outro instrumento criado no plano diretor e que se relaciona com os TICPs, são os Polos de Economia Criativa. Segundo descrição do plano no artigo 182 “Os Polos de Economia Criativa - PEC são territórios destinados ao fomento e desenvolvimento de atividades econômicas que compõem a economia criativa, entendida como 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”. A relação com os TICPs é estabelecida principalmente nos objetivos dos PECs que são entre outros, 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. O PDE também estabelece o Sistema Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural que é o conjunto de bens culturais e de instrumentos que objetivam a preservação, valorização, integração e articulação dos bens culturais ao sistema de gestão cultural e ordenação territorial do Município.

No que diz respeito aos incentivos fiscais e fomento, foi aprovada nesse ano a Lei 16.496/16 – Fomento à Cultura da Periferia - que teve ampla atuação do Movimento Cultural das Periferias em diálogo com a SMC e a Câmara Municipal de São Paulo. A lei institui o programa de fomento para apoiar financeiramente projetos e ações culturais propostos por coletivos artísticos e culturais em distritos ou bolsões com altos índices de vulnerabilidade social, especialmente nas áreas periféricas do Município. Embora a SMC já realize editais de fomento desde 2002, a lei agora aprovada, segundo Raquel Rolnik é a primeira que reconhece a dimensão territorial da cultura e a desigualdade na distribuição de recursos públicos, ao



**Legenda**

- ZEPEC BIR
- Mancha Urbana Metropolitana
- Parques Municipais
- Parques Estaduais
- Limite do Município
- Limite das Subprefeituras
- Hidrografia
- Limite dos Distritos



Base Cartográfica PMSP: Mapa Digital da Cidade, 2004  
 Fonte: SP Cultura  
 Projeção UTM 23S. DATUM Horizontal SAD69.  
 Elaboração: Autora

Mapa 6 – Imóveis e territórios enquadrados como ZEPEC na lei de Zoneamento de 2016. Fonte: SMDU, 2016.

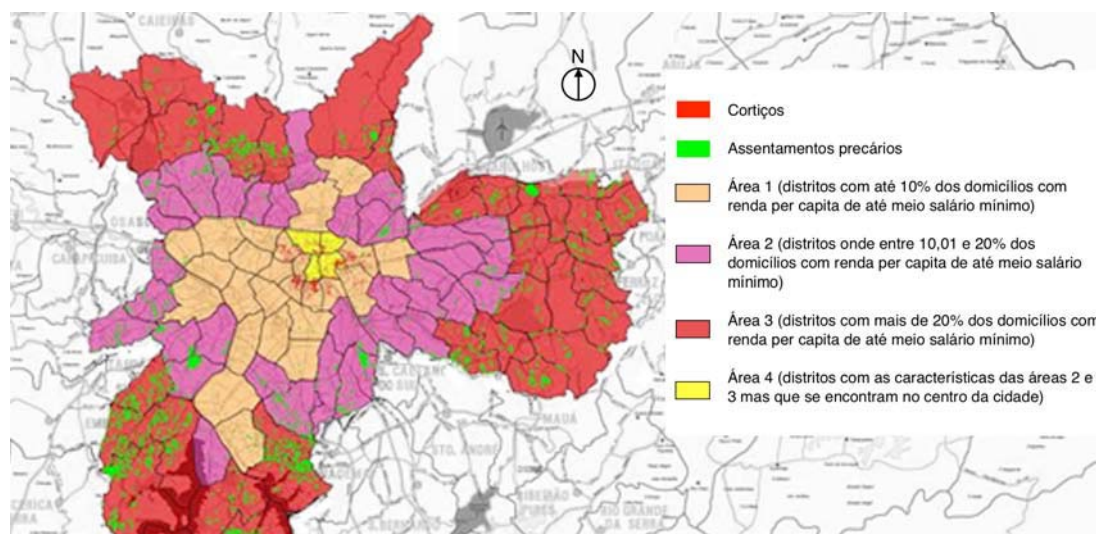


introduzir um critério que concede mais recursos às regiões culturais que historicamente tiveram menos acesso a eles. Rolnik (2016). O óbvio, como afirmam os produtores culturais que demandaram a lei e a formularam durante os últimos três anos, em diálogo com o poder público. O edital lançado em agosto desse ano, com o orçamento de R\$ 9 milhões (ainda bem menor do que o destinado à Fundação Theatro Municipal, por exemplo, cujo orçamento de 2016 é de R\$ 121 milhões), divide a cidade em quatro áreas com base em dados do Censo 2010, realizado pelo IBGE. A área 3 incluiu os distritos periféricos em que mais de 20% dos domicílios têm renda per capita média de até meio salário mínimo, o equivalente hoje a R\$ 440. Para essa área, será destinado 70% do orçamento previsto no edital, que deve ser lançado anualmente. A área 2 concentra entre 10,01% e 20% de seus domicílios com renda de até meio salário mínimo per capita, segundo o IBGE, e ficará com 23% dos recursos. A área 1 são bairros onde menos de 10% da população tem renda abaixo de R\$ 440, como Perdizes, Higienópolis e Alto de Pinheiros e, para ela, não há previsão orçamentária. Mas os chama-

dos bolsões de pobreza na região central, como Sé, Pari e Bom Retiro, terão acesso a 7% dos valores distribuídos pelo edital. Embora não seja a primeira vez que recursos públicos sejam destinados para apoiar a produção cultural das periferias, o avanço consiste em reconhecer que para combater a desigualdade social, os investimentos públicos também precisam ser distribuídos de forma desigual. Rolnik (2016).

## PAISAGEM CULTURAL

Como a história de Perus se entrelaça com a implantação da Fabrica de Cimento Portland Perus, que é hoje objeto de reivindicação do movimento cultural da região, é importante citar também nessa pesquisa, políticas voltadas à preservação do patrimônio material e imaterial no âmbito federal. Essa questão começa a ser discutida em 1933 com a criação da Inspetoria de Monumentos Nacionais que tinha como principais finalidades impedir que objetos antigos, referentes à história nacional, fossem retirados do país em virtude do comércio de antiguidades, e que



Mapa 7 – Divisão de áreas do Programa de Fomento à Cultura da Periferia – Município de São Paulo. Fonte: SMC, 2016

as edificações monumentais fossem destruídas por conta das reformas urbanas, a pretexto de modernização das cidades. A principal ação da inspetoria foi a nomeação da cidade de Ouro Preto como 'monumento nacional'. Precedente a Inspetoria, o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) foi criado em 1937, tendo seu nome alterado para Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) em 1970, porém a definição de patrimônio cultural material e imaterial e as formas de preservação são definidas de forma definitiva na constituição de 1988.

Segundo a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 assevera:

O patrimônio cultural é formado por bens de natureza, material, imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver, as criações científicas, artísticas e tecnológicas, as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais, os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (BRASIL, 1988).

A função de tombamento é o principal instrumento de preservação praticado pelo IPHAN. O mesmo implica em uma série de diretrizes para que o patrimônio seja mantido preservado, porém como o mesmo depende da atuação de entidades federais, estaduais e municipais, a fiscalização ainda é falha, principalmente quando se refere a imóveis. Em 2007 o IPHAN fez da Paisagem Cultural uma nova categoria de preservação que vem atender às demandas patrimoniais contemporâneas. A Carta de Bagé ou Carta da Paisagem Cultural, em seu artigo 2º, afirma: "A Paisagem Cultural é o meio natural ao qual o ser humano imprimiu marcas de suas ações e formas de expressão, resultado em uma soma de todos os testemunhos resultantes da integração do homem com a natureza e, reciprocamente, da natureza com o homem, passíveis de leituras espaciais e temporais." De acordo com Milton Santos, a paisagem é um conjunto de formas que, num

dado momento, exprime as heranças que representam as sucessivas relações localizadas entre homem e natureza. Os espaços são as formas mais a vida que as anima (SANTOS, 2006). O conceito se tornou instrumento através da Chancela de Paisagem Cultural estabelecida em 2009, através da portaria nº 127 do IPHAN. A chancela é uma espécie de selo de qualidade, um instrumento de reconhecimento do valor cultural de uma porção definida do território nacional, que possui características especiais na interação entre o homem e o meio ambiente. Sua finalidade é atender o interesse público por determinado território que faz parte da identidade cultural do Brasil. A paisagem chancelada pode usufruir do título desde que mantenha as características que a fizeram merecer esta classificação, sendo, por isso necessário desenvolver um Plano de Gestão. A chancela é, portanto, regida por um pacto que envolve o poder público, a sociedade civil e a iniciativa privada, resultando em uma gestão compartilhada de determinada porção do território nacional. É este pacto que dá origem ao Plano de Gestão, onde devem estar planejadas todas as ações voltadas à preservação dos valores que levaram determinado lugar a ser reconhecido como uma Paisagem Cultural Brasileira. Caso os integrantes não cumpram com as determinações, e se as características da paisagem forem degradadas ou perdidas, o órgão responsável, no caso o IPHAN, tem a função de cancelar a chancela. Um exemplo da aplicação da Chancela de Paisagem pode ser observado no Vale do Ribeira. Segundo o dossiê "A paisagem cultural como novo paradigma para a proteção: a experiência do Vale do Ribeira-SP", o Vale do Ribeira corresponde a um conjunto de terras banhadas por rios da bacia hidrográfica do Rio Ribeira de Iguape, que compreende 23 municípios localizados no estado de São Paulo, além de outros no Paraná. Trata-se de uma paisagem singular que reúne ao mesmo tempo e, de maneira articulada, várias dimensões do chamado patrimônio cultural: edificações, bens naturais, manifestações culturais imateriais e sítios arqueológicos. Para proporcionar a eficácia na proteção desse patrimônio cultural, levando-se em conta a sua dimensão como recorte do território, a chancela da paisagem cultural demandou o estabelecimento de um pacto a ser firmado entre o poder público e a sociedade. O pacto constituiu-se a partir de um processo de envolvimento e de interlocução nas

localidades, junto àqueles parceiros preferenciais interessados em sua concretização, buscando a formulação de uma proposta de proteção. No município de São Paulo foi incorporado no Plano Diretor Estratégico atual a utilização da chancela como instrumento do Sistema Municipal de Políticas Culturais.

## TERRITÓRIOS DE INTERESSE DA CULTURA E DA PAISAGEM (TICP)

A iniciativa pela criação dos Territórios Culturais surgiu a partir do Movimento Cine Belas Artes (MBA) no processo de discussão do PDE, reunindo produtores culturais, representantes das artes cênicas e visuais, músicos e cidadãos. O movimento vinha de uma luta emblemática não apenas pela reabertura do cinema, mas também pela qualificação do urbano a partir da cultura, frente a pressões imobiliárias fortíssimas. Do outro lado do município, na região noroeste a discussão veio através da Universidade Livre e Colaborativa (um programa de construção de conhecimentos e ações coletivas que envolve o Núcleo de Estudos da Paisagem do LabCidade da FAUUSP e moradores da região de Perus, e se entrelaça com o Movimento pela Reapropriação da Fábrica de Cimento de Perus, que luta pelo uso público, educativo e cultural da antiga Fábrica e seu complexo paisagístico). Durante as audiências e debates ainda na primeira etapa da revisão do Plano Diretor de 2014, a cargo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), havia sido elaborado, a partir das pesquisas em curso no programa Universidade Livre e Colaborativa, um instrumento denominado “Área de Especial Interesse da Cultura e da Paisagem” (AEICP), com a sugestão de criação de cinco grandes áreas no município. A significação dessas áreas para a cidade e para a criação do instrumento deveria ser vista de forma integrada: a AEICP Jaraguá/Cantareira/Juqueri, a AEICP Carmo/Itaim, a AEICP Várzea do Tietê, a AEICP Billings/Guarapiranga e a AEICP Ferrovia/Centro. Sua finalidade, de onde decorria seu caráter potencialmente inovador, seria “a geração de desenvolvimento local através da cultura e do ambiente, o entendimento dos processos urbanos e ambientais, fruição de seu patrimônio material e imaterial, o respeito do direito à cidade e à gestão democrática

[...]”. (SANDEVILLE, 2014) O Movimento Cine Belas Artes também havia apresentado uma proposta de criação de um Corredor Cultural que iria da Paulista ao Centro, pela Consolação, visando proteger os equipamentos culturais e fomentar sua produção local, diante de pressões imobiliárias crescentes. A proposta do Belas Artes foi acolhida pela relatoria do vereador Nabil Bonduki e deu origem ao “Território de Proteção Cultural” (TPC) incluído no substitutivo apresentado no final de março de 2014. Segundo Euler Sandeville, a partir das discussões nas plenárias, foram verificadas uma série de possibilidades complementares entre as demandas dos dois movimentos. Postos em contato durante as audiências, integrantes e lideranças da Universidade Livre e Colaborativa, do Movimento pela Reapropriação da Fábrica de Perus, do Movimento Cine Belo Artes e da Iniciativa pelos Territórios Culturais iniciaram um diálogo que tornou possível propor um texto de consenso à relatoria do PDE na Câmara, no calor da aprovação da lei. A Relatoria acolheu essa formulação praticamente na íntegra, sugerindo para o novo instrumento o nome de “Território de Interesse da Cultura e da Paisagem” (TICP) e garantindo, assim, um texto final que contemplou a maior parte das demandas trazidas e veio a ser incluído na última versão do Plano e, assim, foi aprovado. No Plano Diretor aprovado foram reconhecidos apenas dois territórios, o TICP Paulista/Luz e o TICP Jaraguá/Perus. Como o próprio instrumento dos TICP, ambos ainda demandam regulamentações subsequentes a partir da revisão dos Planos Regionais e projeto de lei específico. De acordo com a descrição art. 314 do PDE, aos TICP são “atribuídas as áreas que concentram grande número de espaços, atividades ou instituições culturais, assim como elementos urbanos materiais, imateriais e de paisagem significativos para a memória e a identidade da cidade, formando polos singulares de atratividade social, cultural e turística de interesse para a cidadania cultural e o desenvolvimento sustentável, cuja longevidade e vitalidade dependem de ações articuladas do Poder Público.”

## TERRITÓRIO DE INTERESSE DA CULTURA E DA PAISAGEM - PERUS - JARAGUÁ

Durante o processo de construção do TICP nos Planos Regionais, foram feitas reuniões com o Movimento de Reapropriação da Fábrica de Perus e lideranças da comunidade guarani do Jaraguá, que vê na delimitação desse Território, o fortalecimento e reconhecimento de sua importância cultural.

Após uma série de reuniões e conversas com a finalidade de aprofundar no conceito de Território de Interesse de Cultura e da Paisagem e como ele poderia ser integrado aos Planos Regionais, foram desenvolvidas as principais diretrizes específicas para o território, que envolvem a articulação de políticas públicas e secretarias, o que é uma das premissas do próprio Plano Regional.

Diretrizes definidas para o TICP na Revisão dos Planos Regionais

- Conservação dos patrimônios históricos tombados por meio de apropriação por diferentes usos.
- Conexão entre os equipamentos por meio de roteiros temáticos.
- Viabilidade de gestão compartilhada de equipamentos culturais públicos e ativação dos mesmos para visitação.
- Qualificação e melhorias nos acessos dos cemitérios Parque Jaraguá, Gethsemani e Dom Bosco para visitação.
- Reconhecer os coletivos culturais existentes por meio de regulação dos locais de uso e melhorias de acesso.
- Integração de equipamentos culturais e CEUs existentes com melhorias nas conexões entre eles e promoção de roteiros escolares.
- Implantação dos parques propostos Parque Linear Ribeirão Perus, Parque Aterro Bandeirantes e Parque Luta dos Queixadas e área de compensação do Rodoanel.

- Criar sistema de espaços livres que garanta conservação ambiental e integre o território, a partir de conexões para pedestres e ciclistas e projeto paisagístico.

- Ampliar o potencial de utilização dos parques existentes com ativação da Escola de Marcenaria no Parque Anhanguera e criação de rotas entre os parques Anhanguera e Jaraguá e entre o Parque Linear Ribeirão Perus (planejado) e o Parque Pinheirinho d' Água.

- Adequação das áreas lindeiras aos córregos para implantação de áreas livres áreas livres e parques lineares, garantindo a drenagem, conservação ambiental e integração com o território, a partir de conexões para pedestres e ciclistas e projeto paisagístico.

- Proposta de ações interdisciplinares nas escolas municipais e estaduais, utilizando o CEU como espaço de integração entre escolas e coletivos culturais

- Criação de fóruns interescolares para projetos de educação ambiental e valorização da memória e cultura regional.

- Articulação dos projetos e propostas de âmbito cultural, ambiental e educacional com participação da população local.

- Incentivo a criação de roteiros culturais e potencialização da economia local.

Para que a política proposta através do TICP e outras políticas culturais sejam regulamentadas, as mesmas precisam estar em consonância especialmente com o Plano Municipal de Cultura atual, que nesse momento está na etapa de aprovação legislativa. Na fase de audiências públicas que aconteceram no início desse ano as principais metas consolidadas foram:

- Implantar equipamentos culturais multiuso com abrangência regional em todas as regiões.

Inclui o Centro Cultural Municipal Tendal da Lapa (planejado), que atenderia a subprefeitura de Perus.

- Mapear imóveis públicos ocupados e ociosos, regularizá-los e realizar parcerias para a gestão colaborativas desses espaços com instituições de interesse público e coletivos culturais com comprovada relevância e histórico de atuação.

As ocupações Canhoba e Casa do Hip Hop podem ser contempladas nessa meta dada sua importância na região. A proposta representa um grande avanço em termos de gestão, dado que o processo de colaboração e partilha de responsabilidade compartilhada é dificilmente aplicado pelo Poder Público. A gestão compartilhada representa o reconhecimento do papel estabelecido pelos grupos culturais na comunidade local e também ressignifica a delimitação dos espaços culturais ao legitimar a participação da sociedade civil como protagonista do processo de construção desses locais.

- Garantir a implantação das isenções fiscais aos imóveis em que se estabelecem teatros ou espaços culturais e cinemas cujo acesso seja por logradouro público.

Novamente aplicando às ocupações, a proposta fornece subsídios, no formato de incentivo, para que as atividades estabelecidas nesses locais obtenham recursos para serem mantidas, especialmente nas regiões com altos índices de vulnerabilidade social.

- Estabelecer um programa de apoio a bibliotecas comunitárias que contemple mapeamento, articulação em rede, intercâmbio cultural, desenvolvimento de acervos e treinamento priorizando os territórios não atendidos pelos espaços de leitura municipais.

A subprefeitura de Perus conta com dois pontos de leitura. Porém a falta de acesso é um obstáculo principalmente no ponto existente no Parque Anhanguera que fica em uma área isolada do parque, sem iluminação e calçadas adequadas. Mais do que mapeamento é necessário tornar o local mais acessível à população. Quanto às bibliotecas comunitárias, a Comunidade Cultural Quilombaque possui uma minibiblioteca que poderia ser contemplada na proposta.

- Reconhecer os Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem nas áreas que concentram grande número de espaços, atividades, ou instituições culturais de relevância simbólica para o município e estabelecer condições para a concessão de incentivos.

Atualmente o TICP Perus - Jaraguá está em processo de definição do perímetro através da Revisão dos Planos Regionais e deverá ter um projeto de lei específico para regulamentação dos TICPs. Agora que foram apresentados os grupos culturais e também as políticas aplicadas no território nos últimos anos, até o momento atual, a questão que permanece é como esses dois elementos se articulam e quais as possíveis ferramentas para que as ações culturais sejam também uma forma de promover o desenvolvimento local. A terceira etapa dessa pesquisa busca investigar os caminhos para a resposta a essa pergunta.

# O TERRITÓRIO PELA REDE FORMADA ATRAVÉS DA — CULTURA

Com o objetivo de avançar na compreensão sobre a atuação dos coletivos, entrevistamos representantes das ocupações culturais, Thallita Duarte da Ocupação Artística Canhoba e Munique Tavares da Casa do Hip Hop. Após a identificação dos coletivos e atuação de cada um dos mesmos, o passo seguinte da conversa foi a relação com o Poder Público. As entrevistadas relatam que o diálogo acontece quase sempre com a SMC e que recentemente foi estabelecido contato também com a Secretaria de Serviços (SS), tendo em vista que um dos edifícios ocupados (Ocupação Casa do Hip Hop) é vinculado a essa secretaria. A questão da regularização é complexa, visto que os locais foram implantados originalmente como telecentro (Ocupação Casa do Hip Hop) e ponto de leitura (Ocupação Artística Canhoba). Ainda sim foi relatado um esforço por parte da SS para regularizar a Ocupação Casa do Hip Hop com a reativação do telecentro e a gestão compartilhada do edifício. No que diz respeito ao incentivo fiscal, os coletivos não foram contemplados esse ano pelos editais existentes. Isso reflete a necessidade de fomentos com foco nas periferias, como foi proposto na lei de Fomen-

to a Cultura na Periferia. O diálogo com a subprefeitura é escasso, segundo as entrevistadas, o que é acentuado pela rotatividade no cargo de supervisão de Cultura. Entre as principais pautas de reivindicações dos grupos está a reapropriação da Fábrica de Cimento Portland de Perus como Centro Cultural, pela sua importância para a valorização da memória e história do movimento trabalhista 'Luta dos Queixadas'. A proposta foi contemplada no TICP Perus-Jaraguá que tem a criação do Centro Cultural na gleba da fábrica, como uma das diretrizes do instrumento. Na visão das entrevistadas, a construção do TICP representa um avanço nas políticas culturais do município, mas que depende muito da regulamentação do mesmo para gerar resultados efetivos na região. No decorrer da entrevista foi possível notar que as instâncias participativas como o Conselho Participativo Municipal, não são atrativas, tendo em vista que não há representantes dos grupos culturais no conselho. Ainda sim Thalita ressalta a importância da participação da população no Conselho Gestor proposto no TICP.



Figura 11 - Aula realizada no Quilombaque sobre Território e Territorialidade, 2016. Fonte: Munique Tavares

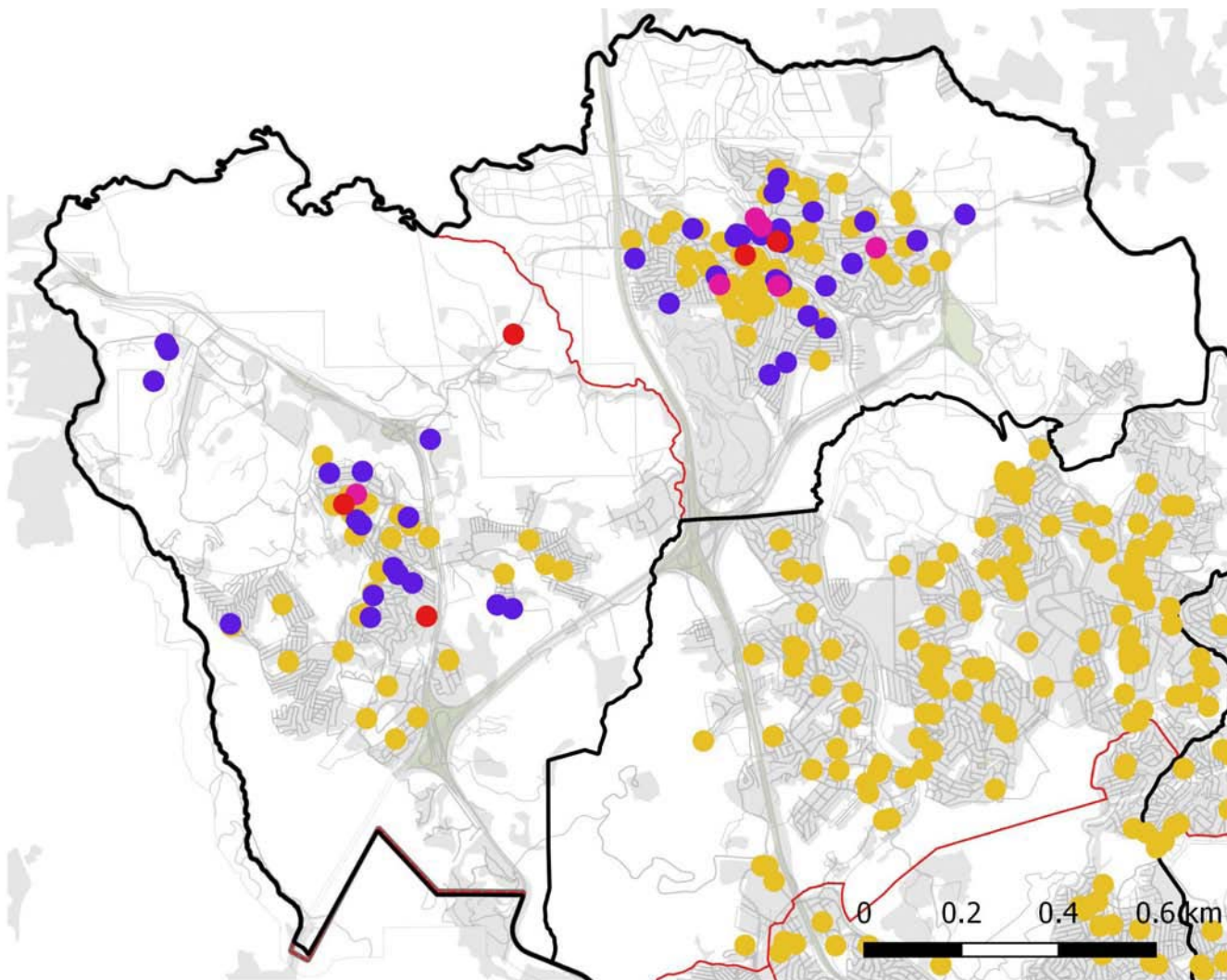
Após a entrevista aceitamos o convite para conhecer o projeto Plantando Sementes, Brotando Território. Para entender este projeto, relatamos brevemente a ação de um outro grupo formado por professoras chamado de Movimento Educadoras. O movimento possui relação muito próxima aos grupos culturais e realiza várias atividades em parceria. Uma das lideranças desse movimento, Regina Bortoto, relata em entrevista realizada para essa pesquisa, que o grupo foi constituído na década de 1980, por algumas educadoras e militantes sociais, que lutavam por melhor infraestrutura e acesso a serviços na região de Perus. A primeira ação foi a luta pela construção de uma escola no Jardim do Russo. Atualmente o grupo é formado por professoras das escolas municipais e estaduais dos distritos de Perus e Anhanguera e algumas pontes com as subprefeitura de Freguesia do Ó e Pirituba e o município de Caieras. As principais ações do grupo são o desenvolvimento de cursos e formações apoiadas no processo histórico da região e nas relações sociais construídas no território. É nesse momento que acontece a interlocução com a Cultura, através de apresentações dos grupos culturais nas unidades dos CEUs e nas escolas. O processo é contínuo e o grupo de Educadoras se reúne mensalmente para definir as próximas atividades. A relação com a gestão pública se dá diretamente com a Diretoria Regional de Ensino, através da autorização para a realização das atividades e acompanhamento das mesmas. O mapa a seguir mostra a distribuição dos pontos de atividades culturais e as escolas. A relação de parceria se torna mais assertiva dada a proximidade entre eles.

Como relatado nas entrevistas realizadas muitas atividades são feitas em conjunto de forma integrada e com a

participação de vários coletivos culturais. Uma dessas ações é o Projeto Plantando Sementes e Brotando Território. Trata-se de um curso de formação (em ação) de Gestores Culturais com duração de 1 ano e aproximadamente 1500 horas de carga horária. O curso é realizado na sede da Comunidade Cultural Quilombaque as segundas-feiras das 14h00 às 18h00. As atividades a serem realizadas abordam quatro temáticas, cultural, educacional, ambiental e desenvolvimento local. Como o programa é em grande parte de ações práticas, foram definidas algumas metas para o curso: A criação de um observatório cultural de forma a monitorar e apoiar os coletivos culturais existentes e novos, o desenvolvimento de um banco comunitário incentivando a economia solidária no território, a ampliação da parceria com a educação por meio de atividades nas escolas da região e a implementação do projeto de memória da ditadura no Cemitério Dom Bosco e área no entorno.

Os integrantes do curso são todos de coletivos culturais, muitos já utilizam o espaço do Quilombaque e a maioria são mulheres. O projeto se viabiliza principalmente pela atuação dos agentes comunitários bolsistas que realizam aulas de formação. Foi feita uma visita no dia em que estava sendo realizada a aula “Território e Territorialidade” pelo geógrafo Almir de S. Moreira. Foi explicado na aula, os vários termos da geografia, com o objetivo de introduzir o tema para realizar a atividade de mapeamento.

A gestão do projeto é feita de forma autônoma, sem apoio da prefeitura. A autonomia é vista como algo positivo pelos coletivos, embora que isso não signifique que a autonomia não possa ser fortalecida pela gestão pública.



**Legenda**

- Equipamentos vinculados a SMC
  - Pontos culturais não vinculados a SMC
  - Agentes culturais - individuais e coletivos
  - Escolas municipais e estaduais
- 
- Mancha Urbana Metropolitana
  - Parques Municipais
  - Limite do Município
  - Parques Estaduais



Base Cartográfica PMSP: Mapa Digital da Cidade, 2004  
 Fonte: SP Cultura  
 Projeção UTM 23S. DATUM Horizontal SAD69.  
 Elaboração: Autora

Mapa 8 – Distribuição pontos de atividades culturais e escolas municipais e estaduais. Fonte: SMDU e SPCultura



# TERRITÓRIO EM REDE - CONCLUSÕES

No decorrer da pesquisa foi possível conhecer melhor o território de Perus além dos dados demográficos e sociais e conhecer as relações existentes, ou seja como as pessoas se relacionam com o território, com a região onde vivem. Isso foi feito por meio do contato com os grupos culturais existentes, as ações que os mesmos realizam e as diversas construções coletivas que extrapolam a área da cultura e avançam para várias áreas como o desenvolvimento local. Dessa forma inverte-se o paradigma da carência, estabelecido a partir dos índices de vulnerabilidade, e expande-se para o paradigma da potência de possibilidades. A cultura tem esse poder como eixo de transformação e isso é observado em Perus de várias formas. Uma delas é pelo estímulo aos locais de encontro. Os grupos de Hip Hop, por exemplo, promovem eventos que geram conexões com outras regiões do município e também da região metropolitana.

No rebatimento para o território a primeira constatação é que a rede de equipamentos vinculados a Secretaria Municipal de Cultura é bem limitada e não atende regiões

que possuem grande parcela da população da subprefeitura. A rede de coletivos é mais expandida e alcança partes antes não atendidas no território. Fica claro que através do diálogo entre a SMC e os coletivos as ações podem ser feitas em parceria ampliando o acesso da população a cultura.

A concepção de território muitas vezes está ligada a sua materialidade, mas quando se trata da área cultural, o território pode se dar em rede e como foi mostrado na caracterização dos grupos culturais, um mesmo espaço pode abrigar diversos coletivos. Um exemplo dessa construção mais ampla de territorialidade é o Complexo da Maré no Rio de Janeiro. Conforme apresentação de Jailson de Souza (idealizador do Observatório de Favelas) no Fórum Nacional de Economia da Cultura, realizado em novembro desse ano, a cultura pode auxiliar no processo de reconhecimento da centralidade urbana existente na comunidade. Ele ressalta também que os projetos feitos no complexo como o Centro de Artes Visuais e Redes da Maré, além de ser importantes como formação cultural e

profissional, também são um fator de geração de renda. Esse exemplo leva a questão para um patamar de ressignificação do papel da cultura no território, com um vetor transdisciplinar, com a capacidade de gerar impactos sociais partindo do local e expandindo para a cidade.

As políticas públicas precisam ser pensadas de forma a reconhecer esse caráter transdisciplinar da cultura e não insistir em políticas setoriais isoladas. Alguns avanços foram feitos nesse sentido, principalmente com o programa de Agentes Comunitários, permitindo que jovens, o grupo mais frágil das periferias, possam obter capacitação e repassem esses conhecimentos para os coletivos de suas regiões.

No que diz respeito ao incentivo e apoio à cultura, foram citados diversos programas no âmbito federal, estadual e municipal, porém o alcance dos mesmos tem gerado poucos efeitos na região de Perus, ressalva para a lei de Fomento a Periferia que embora ainda não tenha selecionado os projetos, foi construída pelos coletivos culturais e tem um alcance muito maior para as periferias das bordas da cidade como a subprefeitura de Perus.

O instrumento aprovado no Plano Diretor, o Território de Interesse da Cultura e da Paisagem foi fruto também da atuação dos grupos culturais de Perus e conforme as entrevistas realizadas mostram, o instrumento contempla muitas pautas e demandas dos coletivos, como a reapropriação da Fabrica de Cimento Portland de Perus, a criação de roteiros culturais, o incentivo ao turismo e a economia local e também a melhorias no acesso aos equipamentos públicos incluindo os de cultura.

Porém o instrumento apresenta algumas lacunas no que diz respeito a gestão dos territórios. Em Perus fica claro a necessária articulação entre a Cultura e a Educação o que pressupõe o envolvimento das duas secretarias na gestão. Por outro lado a questão do desenvolvimento local também tem relevância na discussão, o que incluiria outras secretarias como a de Desenvolvimento Econômico e Trabalho. Dessa forma pode-se dizer que para a concretização do TICP é necessário o diálogo entre várias secretarias, o que é bem difícil na gestão pública.

A experiência realizada pelo projeto Plantando Sementes e Brotando Território ilustra como os coletivos já discutem várias ações a serem realizadas nos mais diversos campos, incluindo o territorial e porque não dizer políticas para esse território, mesmo que numa microescala.

As ocupações culturais são um exemplo dessas micropolíticas, as mesmas estão hoje em edifícios públicos que se encontravam ociosos. As atividades realizadas nas ocupações são além de uma forma de acesso à cultura, uma opção para jovens que muitas vezes não possuem outras formas lazer na região.

Em conclusão podemos dizer que a participação social é a principal diretriz para que a rede cultural existente em Perus possa ser fortalecida e gerar mais impactos positivos no território. O TICP foi construído como demanda da população local e agora sua aplicação precisa continuar esse processo vindo da população e dos atores envolvidos. Como o próprio instrumento cita, a criação de fóruns de discussão é uma forma de abrir o diálogo e também aproximar outras regiões que pretendem criar outros TICPs. Embora o TICP seja um instrumento de grande avanço em termos de política pública voltada a cultura, a aplicação de políticas já existentes podem ser bem eficazes, desde que os grupos culturais sejam incluídos nos processos de discussão.

Exemplificando políticas mais inclusivas podemos citar a município de Sorocaba que aprovou em 2014 criação do Conselho Municipal de Política Cultural e o Sistema de Financiamento à Cultura, como fundo municipal. Dessa forma a cidade passa a ter não somente participação maior da população como recurso financeiro para aplicação das políticas. Em São Paulo existe o Conselho Municipal da Cultura, que participou ativamente da discussão do novo Plano Municipal de Cultura, porém ainda não existe um fundo para financiamento o que dificulta a aplicação de fomentos e fez com que a lei de fomento a periferia precisasse ser aprovada para a liberação do recurso destinado ao incentivo. Indo para uma escala menor o conselho participativo de Perus, participou da discussão dos Planos Regionais e foi observado que no que diz respeito a políticas voltadas a cultura e educação, não houve muitas de-

mandas. A justificativa pode ser principalmente por não ter representantes dos coletivos culturais no conselho. Nas entrevistas realizadas foi comentado pelas integrantes dos coletivos a falta de conhecimento sobre o conselho por parte de alguns e o descrédito do conselho como local para suas pautas, por outros. Ainda sim o Conselho Participativo é uma esfera importante de diálogo, embora haja falta de diálogo com a população sobre as ações do mesmo. A população local, incluindo os coletivos culturais precisam saber o que faz um conselheiro participativo e usar essa forma de participação como mais uma ferramenta de diálogo com a subprefeitura e a prefeitura. As esferas de participação são formas de aproximar a gestão pública das realidades do território, de forma a fortalecer suas potencialidades.

Por fim, através da pesquisa realizada foi possível encontrar eixos de sustentação para que essas políticas culturais tenham efeitos mais produtivos no desenvolvimento local de Perus. O primeiro consiste no potencial a ser fortalecido, dos próprios grupos culturais, gerado por meio das atividades oferecidas. O segundo ponto é a integração com a formação cultural, através da educação em seus diversos formatos, incluindo a parceria com as escolas. O terceiro eixo diz respeito à governança dos processos de territorialização das políticas e a importância da gestão compartilhada e a participação social. E por último, mas não menos importante, a interlocução dos atores envolvidos, o que inclui as secretarias municipais e as outras esferas de Poder (estadual e federal), com o esforço contínuo de pensar além do setorial e definir ações conjuntas para o território.



Figura 12 e 13 – Ilustração esquemática de ações propostas para a subprefeitura de Perus, via TICP. Fonte SMDU, 2016. Elaboração: Autora

# — BIBLIOGRAFIA

BARRETO, Paulo Sérgio. Casa de Cultura e o Projeto de Cidadania Cultural. In: SOUZA, V. de; FARIA, H. Cidadania cultural em São Paulo (1989-1992). Leituras de uma política pública. [Revista Pólis]. São Paulo: Revista Pólis, 1997.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CULTURA. . Apoio a projetos. 2001. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/apoio-a-projetos>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

CASA DO HIP HOP (São Paulo). Ocupação Casa do Hip Hop. 2016. Disponível em: <[www.facebook.com/casa-dohiphopperus/](http://www.facebook.com/casa-dohiphopperus/)>. Acesso em: 02 out. 2016.

CHAUI, Marilena de Souza. Reflexos de Cidadania. (Discurso de posse da Secretária de Cultura, em 02 de janeiro de 1989). São Paulo: Laboratório Gráfico do Centro Cultural São Paulo.

COMUNIDADE CULTURAL QUILOMBAQUE. Comunidade Cultural Quilombaquer - Historico. 2016. Disponível em: <[comunidadequilombaquer.blogspot.com/](http://comunidadequilombaquer.blogspot.com/)>. Acesso em: 05 out. 2016

FERRÃO, André M. A. e BRAGA, Luci M. M, « Gestão Integrada de Bacias Hidrográficas: paisagem cultural e parques fluviais como instrumentos de desenvolvimento regional », Confins [Online], 23 | 2015.

GADOTTI, Moacir.<sup>1</sup> Educação com Qualidade Social - Projeto, implantação e desafios dos Centros Educacionais Unificados (CEUs), 2003

GHIROTTI, Edoardo; MASSUELA, Amanda. Na corda bamba da história. Cult - Revista Brasileira de Cultura, São Paulo, p.17-25, 16 jul. 2016. Mensal.

GRUPO DE TEATRO PANDORA (São Paulo) (Org.). Ocupação Artística Canhoba. 2016. Disponível em: <<http://grupopandora.blogspot.com.br/p/cinepandora.html>>. Acesso em: 01 out. 2016.

LESSA, Ana Cecília. Sobre o VAI. 2013. Disponível em: <<http://programavai.blogspot.com.br/p/sobre-o-vai.html>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

MANFRÉ, Eliane & SANDEVILLE, Euler - Cultura e Paisagem, uma nova perspectiva no tecido urbano, 2014

ROLNIK, Raquel. Lei de fomento a periferia de SP inova ao reconhecer a dimensão territorial da cultura. 2016. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2016/08/04/>>. Acesso em: 04 ago. 2016.

SANTORO, Paula Freire. As novas siglas da cultura no recém aprovado plano diretor. 2014. Disponível em: <[https://observasp.wordpress.com/2014/11/19](https://observasp.wordpress.com/2014/11/19/)>. Acesso em: 19 nov. 2014.

SÃO PAULO. SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA. . Bibliotecas municipais. 2014. Disponível em: <[prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/bibliotecas/bibliotecas](http://prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/bibliotecas/bibliotecas)>. Acesso em: 05 out. 2016.

SÃO PAULO. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. . Territórios CEU. 2014. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/rede-de-equipamentos/territorios-ceu/>>. Acesso em: 05 out. 2016.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal de São Paulo. Plano Diretor Estrategico do Municipio de São Paulo. 2014. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/legislacao/plano\\_diretor/](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/legislacao/plano_diretor/)>. Acesso em: 02 set. 2016.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal de São Paulo. Secretaria Municipal de Cultura (Org.). Pontos de Leitura. 2012. Disponível em: <[http://prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/bibliotecas/pontos\\_leitura/](http://prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/bibliotecas/pontos_leitura/)>. Acesso em: 02 nov. 2016.

SOUZA, Valmir de. Políticas Culturais em São Paulo e direito a Cultura. Políticas Culturais: Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro, v. 02, n. 01, p.120-125, 02 set. 2012. Mensal. Disponível em: <<http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2012/09>>. Aces-

so em: 02 set. 2012.

SP. SECRETARIA ESTADUAL DE CULTURA. . Equipamentos da Secretaria Estadual de Cultura. 2014. Disponível em: <<http://www.cultura.sp.gov.br/portal/site>>. Acesso em: 02 out. 2016.

WEISSHEIMER. Maria Regina. Iphan (Org.). Paisagem Cultural. Brasília: Depam I Iphan, 2009. 44 p. (01). Disponível em: <[http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Livreto\\_paisagem\\_cultural.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Livreto_paisagem_cultural.pdf)>. Acesso em: 03 nov. 2016.



POLÍTICAS  
HABITACIONAIS  
INCLUSIVAS PARA  
O COMBATE À  
SEGREGAÇÃO  
SOCIOESPACIAL

---

UM ESTUDO A PARTIR  
DOS INSTRUMENTOS  
URBANÍSTICOS PREVISTOS  
PARA A SUBPREFEITURA VILA  
MARIANA, SÃO PAULO

---

LARISSA  
WERNECK CAPASSO





---

## LARISSA WERNECK CAPASSO

Arquiteta Urbanista formada em 2013 pela FIAM FAAM - Centro Universitário e Residente pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Trabalhou com regularização de imóveis junto aos órgãos públicos (2008-2009). Como estagiária da Prefeitura do Município de São Paulo, na Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão - SEMPLA (2010-2012), desenvolveu atividades ligadas a regularização de áreas municipais. Como estagiária da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano - EMPLASA, na Unidade de Infraestrutura e Meio Ambiente (2012-2013), participou de estudos para identificação de áreas adequadas à implantação de habitação no território da Macrometrópole.

## ORIENTADORA

PROF.<sup>a</sup> DR.<sup>a</sup>. PAULA FREIRE SANTORO

---



# RESUMO

Em São Paulo, a Subprefeitura Vila Mariana é central, possui boa infraestrutura e serviços urbanos e boas condições de mobilidade e de oferta de empregos, características ideais para receber moradia popular.

Este trabalho desenvolveu métodos, reuniu dados disponíveis e fez simulações exemplificando o que poderia ser um “Plano de Habitação” de uma subprefeitura. Estimou o quadro de necessidades habitacionais quantitativo e qualitativo regional e metropolitano. Fez uma leitura da regulação urbana para promover moradia popular, como as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS e a Cota de Solidariedade. Simulou a produção habitacional obtida a partir da dinâmica do mercado imobiliário. Pesquisou oportunidades de transformação urbana, mapeando imóveis não edificadas ou subutilizadas através de informações do IPTU e levantando de campo.

Na Vila Mariana há um desconhecimento sobre a quantidade e a diversidade de moradias precárias; um subdimensionamento da reserva de terra para produção

de Habitação de Interesse Social - HIS; foram apontadas possibilidades de produção de HIS sobre imóveis não edificadas, subutilizadas ou vazias, inclusive em áreas com boa acessibilidade metropolitana; mas, não há estratégias para identificar ou pressionar para a utilização destes com produção de unidades de HIS.

O trabalho procurou inspirar outras Subprefeituras a planejarem seu território.

## PALAVRAS CHAVE

SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL, INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS, SUBPREFEITURA VILA MARIANA, HIS, COTA DE SOLIDARIEDADE.

# — INTRODUÇÃO

O Município de São Paulo é caracterizado pela forte segregação socioterritorial e, regiões como a da Subprefeitura Vila Mariana, entre outras integrantes do Quadrante Sudoeste da cidade, são marcadas pela pouca presença de população de baixa renda e pela concentração de moradores das classes médias e mais altas. Villaça em seu texto clássico sobre segregação urbana (VILLAÇA, 2011) define o Quadrante Sudoeste como área contígua na qual há uma concentração de trabalho, moradia e produção econômica das camadas de mais alta renda. Outros autores apontam que é um lugar que concentra os melhores espaços públicos, museus, teatros, hospitais, grande parte dos equipamentos de consumo e prestação de serviços privados (NAKANO et al., 2004). Também é o local que exige maior força polarizadora sobre a população da metrópole e é bem servido por transporte público. O conceito de cidade segregada, desigual, aplicado a São Paulo, portanto, foi traduzido para metrópole dual, centro-periferia, pois sempre dialogou com o desafio da mobilidade que exige grandes deslocamentos da população que mora nas áreas mais longínquas para as áreas de oferta de emprego, Quadrante Sudoeste.

As qualidades urbanas destas áreas tidas como mais centrais são medidas, geralmente, pelo preço da terra, usualmente mais alto que nas outras partes da cidade, porém, este não é o único responsável pela exclusão da população de baixa renda. Villaça (2011) retoma diversos teóricos para afirmar que o espaço social, e no caso o espaço urbano, é produzido pelo trabalho humano e que, “nenhum aspecto da sociedade brasileira poderá ser jamais explicado/compreendido se não for considerada a enorme desigualdade econômica e de poder político que ocorre em nossa sociedade” (VILLAÇA, 2011, p. 1). Se a segregação urbana é socialmente construída e o poder político é concentrado, como fazer com que o planejamento urbano seja mobilizado na direção de buscar reverter a lógica da desigualdade na ocupação socioterritorial excludente? Este deveria, através de políticas urbanas e da aplicação de alguns instrumentos urbanísticos, trabalhar nesta direção.

Um dos primeiros instrumentos que procuravam reverter o padrão de segregação socioterritorial das cidades brasileiras, formulado na década de 1980, são as Zonas

Especiais de Interesse Social - ZEIS. Inicialmente, a demarcação de ZEIS no zoneamento da cidade procurou reconhecer as áreas ocupadas de forma precária, informal e/ou irregular para garantir o direito de permanência da população e prever intervenções de urbanização e regularização. Posteriormente, o instrumento foi aprimorado e também passou a ser utilizado para intervir sobre a lógica da segregação territorial através da demarcação de áreas “vazias” (não construídas), ou subutilizadas ou sem uso, preferencialmente em regiões mais centrais, dotadas de infraestrutura, objetivando a reserva de terras para produzir Habitação de Interesse Social - HIS para as populações de baixa renda nestas regiões (ROLNIK & SANTORO, 2013).

O quadro das necessidades habitacionais da Subprefeitura Vila Mariana revela que a demanda por habitação social para a população residente neste território não é muito alta. As poucas e pequenas favelas e núcleos urbanizados existentes na Subprefeitura foram demarcados como ZEIS no Plano Diretor Estratégico - PDE (Lei Municipal nº 16.050/14) e no Zoneamento do Município de São Paulo (Lei Municipal nº 16.402/16), mas apenas parte de um lote vazio foi delimitado como ZEIS para reserva de terra destinada a população de menor poder aquisitivo. Sendo assim, não ocorreu a reserva de terra para inclusão de novas unidades para população de camadas sociais mais baixas. Estas, se demarcadas, poderiam trabalhar para a criação de um território menos homogêneo, com mistura de classes sociais e mais diverso.

Desta forma, considerando as características do território da Subprefeitura Vila Mariana, o planejamento urbano não deveria procurar soluções habitacionais mais inclusivas neste território? Na tentativa de equilibrar as desigualdades socioterritoriais o novo Plano Diretor Estratégico - PDE de 2014 estabeleceu algumas estratégias: aumento da reserva de terras em ZEIS e maior adensamento construtivo nestas Zonas, quando mais centrais; a Cota de Solidariedade, mecanismo de contrapartida à construção de grandes empreendimentos que estabelece a destinação de uma porcentagem da

área construída computável, da área de terreno ou de recurso para produção de Habitação de Interesse Social - HIS; bem como a reserva de um percentual dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB, ou de Operações Urbanas Consorciadas - OUCs ou de Áreas de Intervenção Urbanística - AIUs, para serem gastos com HIS.

Um dos objetivos definidos no Plano Diretor é a construção de uma cidade mais equilibrada e plural e as alterações feitas na proposta original da Cota de Solidariedade diminuem o campo de aplicação do instrumento e permitem a construção de HIS em regiões da cidade fora do Quadrante Sudoeste, dificultando, a construção destas em territórios como o da Subprefeitura Vila Mariana, cujos preços da terra são altos e onde há competição de outros usos por esta boa localização.

Considerando o desafio da promoção de territórios socialmente incluídos nas cidades, a pouca oferta de terrenos disponíveis e a intensa e dinâmica atuação do mercado imobiliário neste território, o objetivo do artigo é analisar a potencialidade de aplicação da Cota de Solidariedade e mapear terrenos ociosos para, assim, especular possibilidades de implantação de HIS e propor alternativas e estratégias para a inclusão de camadas de baixa renda. O artigo estrutura-se no estudo e entendimento do contexto existente nesta região, apresentando sistematizações e análises que procuram elucidar a situação atual e verificar as possibilidades de atuação sobre este contexto, procurando apontar propostas como subsídios para o que seria um “Plano de Habitação de Interesse Social” no território de uma Subprefeitura.

# ANÁLISE DO TERRITÓRIO DA SUBPREFEITURA VILA MARIANA

A Subprefeitura Vila Mariana (Imagem 1) está inteiramente inserida dentro do perímetro do Centro Expandido (Mapa 2) e do território denominado Quadrante Sudoeste, além de possuir o segundo maior Índice de Desenvolvimento Humano - IDH do Município. Divide-se em três Distritos: Vila Mariana, Moema e Saúde. (Mapa 1)

Mapeamentos do uso do solo indicam a predominância do uso residencial de médio e alto padrão neste território. O tipo horizontal se estabelece, em especial, nas Zonas Exclusivamente Residenciais - ZERs, enquanto o tipo vertical se encontra principalmente entre as grandes avenidas, nos “miolos de bairro”, onde ocorreu um processo de verticalização. Os usos mistos e de comércios e serviços destacam-se nas grandes avenidas que atravessam a Subprefeitura e promovem a ligação entre regiões da cidade. Nestes mapeamentos é possível perceber a escassez de grandes terrenos vazios neste território. (Mapas 3 e 5)

A densidade demográfica da Subprefeitura Vila Mariana é variável, de acordo com mapeamentos de 2010. As

áreas de menor densidade se encontram nas ZERs – em consonância com o uso residencial horizontal – e nas áreas onde estão inseridos grandes equipamentos, enquanto as maiores densidades se concentram nos “miolos de bairro”, onde predominam os usos residenciais verticais. Nas quadras mais próximas do transporte público coletivo prevalecem densidades médias. (Mapas 3, 4 e 5)

Esta Subprefeitura possui boas condições de mobilidade por transporte público coletivo. Estão presentes neste território nove estações de Metrô: São Judas, Saúde, Praça da Árvore, Santa Cruz e Vila Mariana (Linha 1 - Azul), Ana Rosa e Paraíso (Linhas 1 e 2 - Azul e Verde) e Brigadeiro e Chácara Klabin (Linha 2 - Verde). Em algumas vias estão instalados corredores ou faixas exclusivas de ônibus. (Mapa 6) Porém, apesar de toda esta infraestrutura de transporte público coletivo, pesquisas apontam que o uso do transporte individual é muito alto. Além disso, devido à sua localização, o território da Subprefeitura caracteriza-se como de ligação entre outras regiões do Município. Desta forma, estas duas características contribuem para a atual saturação da estrutura viária.

O uso excessivo do transporte individual pode estar associado às altas rendas familiares presentes nesta região. Mapeamentos mostram que o Distrito Moema concentra as famílias com rendas acima de 12 salários mínimos - s.m., em conjunto com dois Bairros do Distrito Vila Mariana, Paraíso e Chácara Klabin. Na maior parte do território da Subprefeitura prevalecem famílias com rendas entre 9 e 12 s.m. – renda média alta comparando com os dados do restante da cidade – e em apenas três áreas da Subprefeitura predominam rendas médias, entre 6 e 9 s.m.. (Mapa 7)

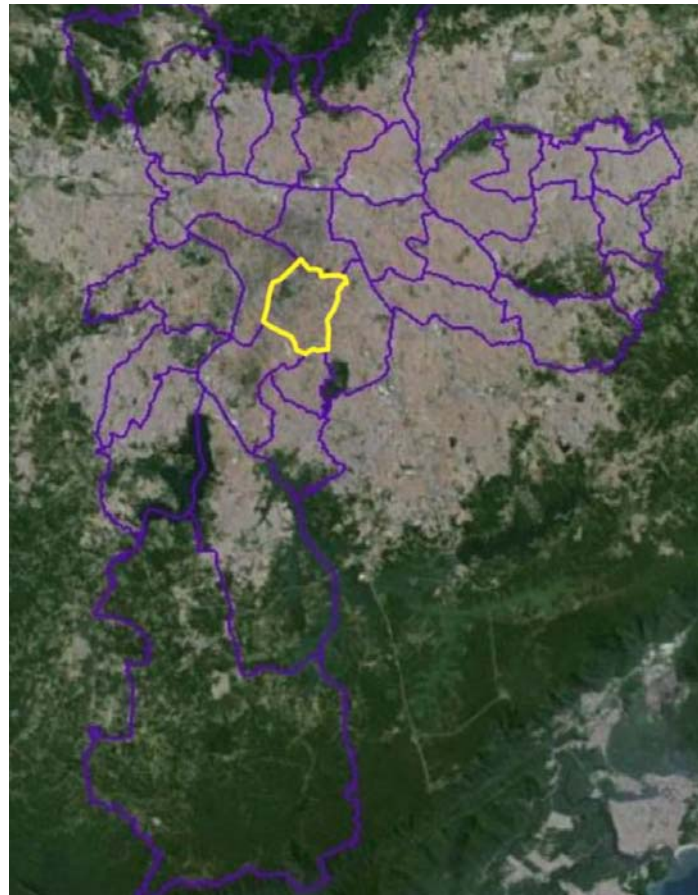
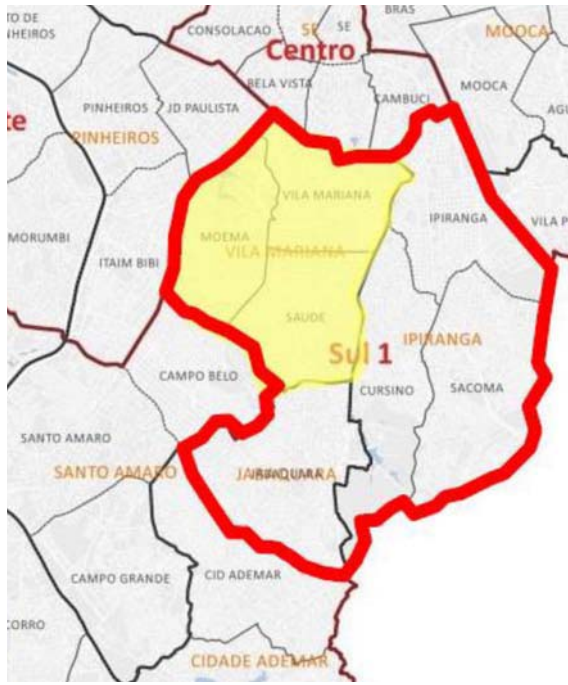
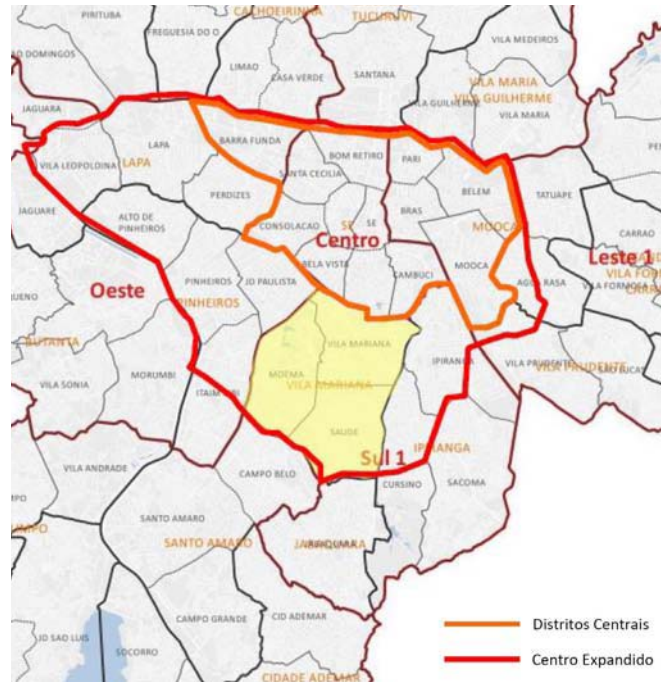


Imagem 1 - Localização da Subprefeitura Vila Mariana no Município de São Paulo. Fonte: Google Earth (2015). Elaboração: Autora

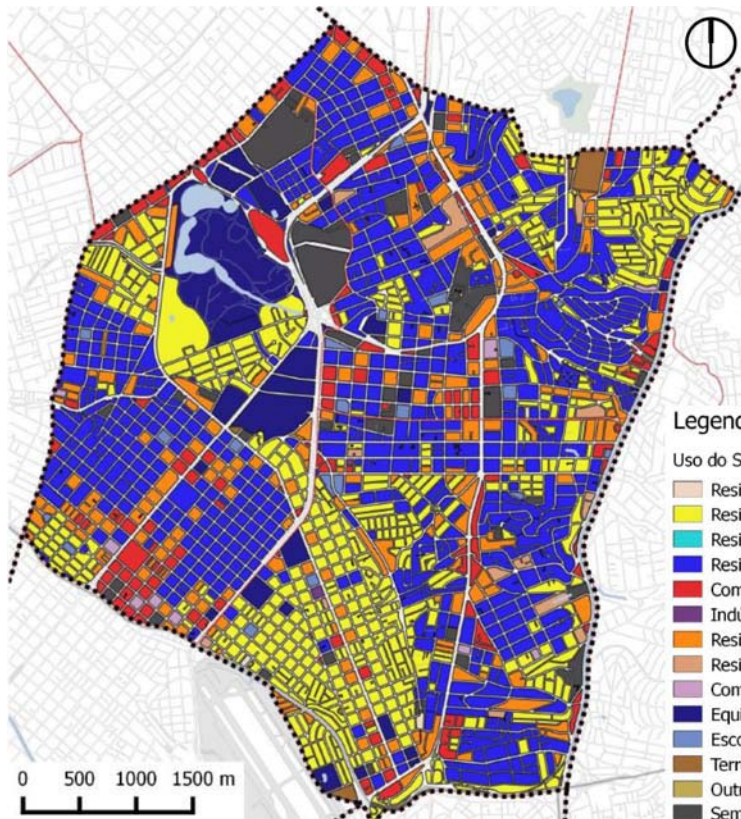




Mapa 1 - Localização da Subprefeitura Vila Mariana na Região Sul 1 do Município de São Paulo.  
 Base Cartográfica PMSP: Mapa Digital da Cidade.  
 Projeção UTM/23S - DATUM Horizontal SAD69.  
 Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU.  
 Elaboração: Autora.



Mapa 2 - Localização da Subprefeitura Vila Mariana no Centro Expandido do Município de São Paulo  
 Base Cartográfica PMSP: Mapa Digital da Cidade  
 Projeção UTM/23S - DATUM Horizontal SAD69  
 Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU  
 Elaboração: Autora

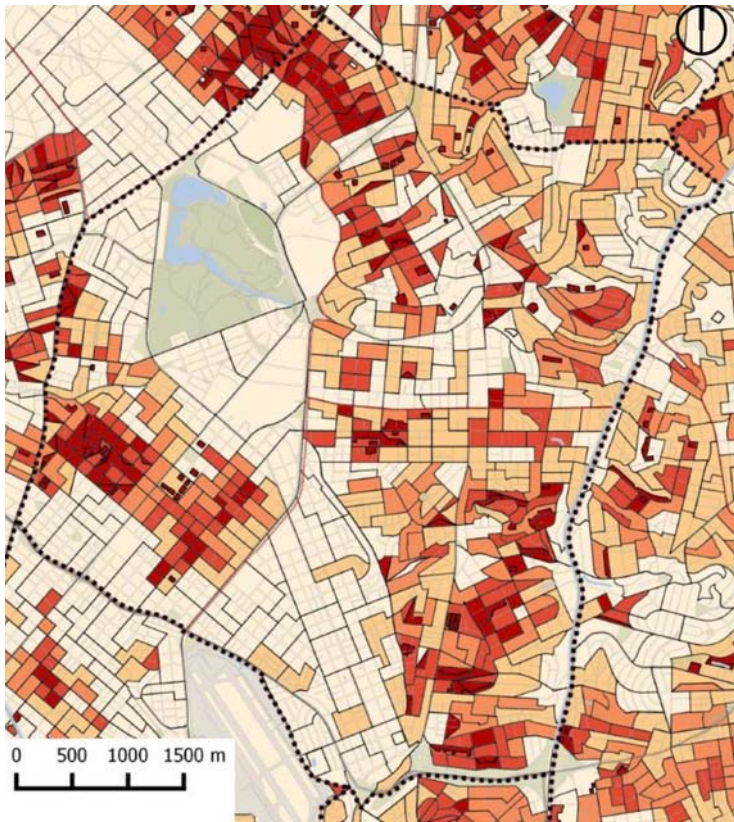


Mapa 3 - Uso do Solo na Subprefeitura Vila Mariana  
 Base Cartográfica PMSP: Mapa Digital da Cidade  
 Projeção UTM/23S - DATUM Horizontal SAD69  
 Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU e Cadastro Territorial e Predial de Conservação e Limpeza - TPCL (2014)  
 Elaboração: Autora

### Legenda

#### Uso do Solo - VM

- Residencial Horizontal Baixo Padrão
- Residencial Horizontal Médio/Alto Padrão
- Residencial Vertical Baixo Padrão
- Residencial Vertical Médio/Alto Padrão
- Comércios e Serviços
- Indústrias e Armazéns
- Residencial + Comércios e Serviços
- Residencial + Indústrias/Armazéns
- Comércios e Serviços + Indústrias/Armazéns
- Equipamentos Públicos
- Escolas
- Terrenos Vagos
- Outros
- Sem Predominância

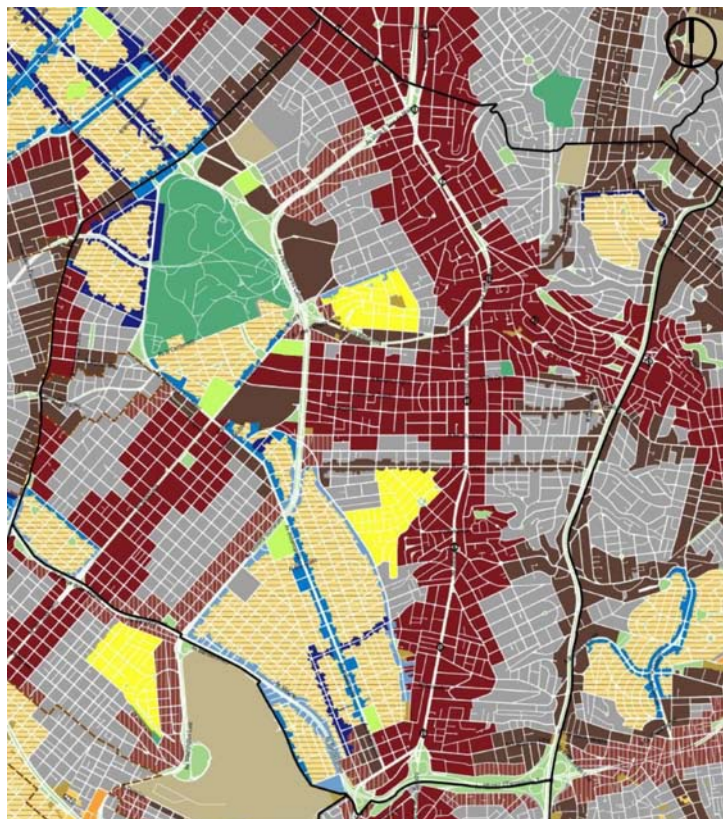


Mapa 4 - Densidades Demográficas na Subprefeitura Vila Mariana  
 Base Cartográfica PMSP: Mapa Digital da Cidade  
 Projeção UTM/23S - DATUM Horizontal SAD69  
 Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE / Censo (2010)  
 Elaboração: Autora

**Legenda**

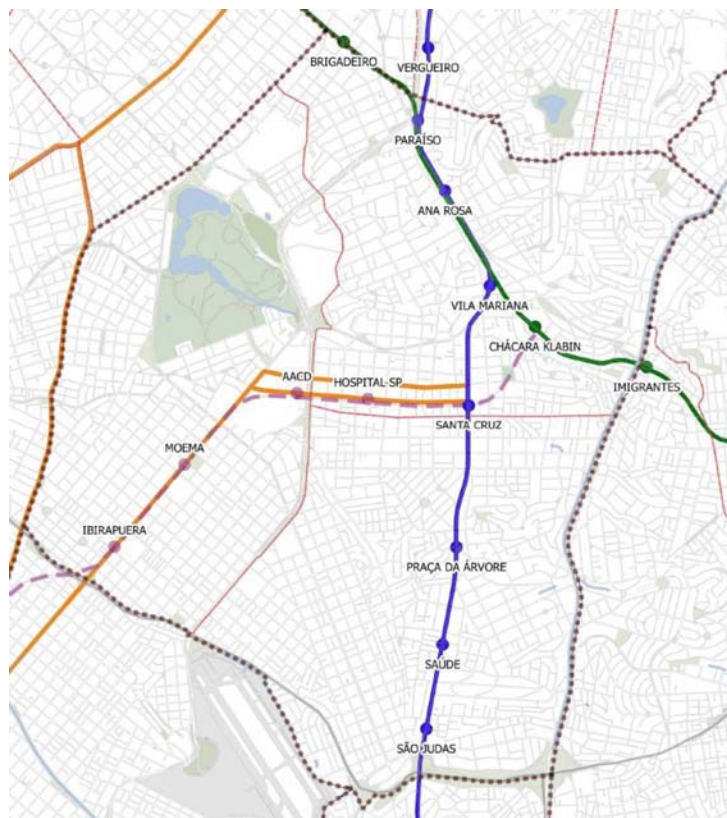
Densidade demográfica 2010 (hab./ha.)

0 - 92
92 - 146
146 - 207
207 - 351
351 - 30.346



Mapa 5 - Zoneamento na Subprefeitura Vila Mariana  
 Base Cartográfica PMSP: Mapa Digital da Cidade  
 Projeção UTM/23S - DATUM Horizontal SAD69  
 Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU (2016)  
 Elaboração: recortes da autora

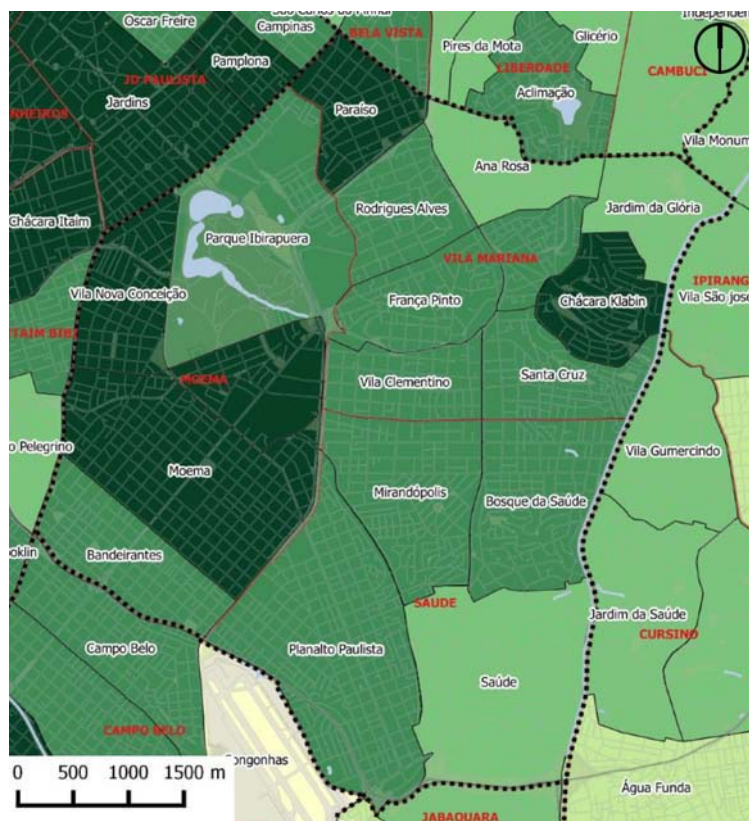
ZEU	ZEIS-1
ZEUa	ZEIS-2
ZEUP	ZEIS-3
ZEUPa	ZEIS-4
ZEM	ZEIS-5
ZEMP	ZDE-1
ZC	ZDE-2
ZCa	ZPI-1
ZC-ZEIS	ZPI-2
ZCOR-1	ZOE
ZCOR-2	ZPR
ZCOR-3	ZER-1
ZCORa	ZER-2
ZM	ZERa
ZMa	ZPDS
ZMIS	ZPDSr
ZMISa	ZEPAM
	ZEP
	AC-1
	AC-2



Mapa 6 - Sistema de Transporte Público Coletivo na Subprefeitura Vila Mariana  
 Base Cartográfica PMSP: Mapa Digital da Cidade  
 Projeção UTM/23S - DATUM Horizontal SAD69  
 Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano  
 Elaboração: Autora

**Legenda**

- Corredor de Ônibus Municipal Existente
- Linha de Metrô Planejada
- Linha de Metrô Existente
- AZUL
- VERDE
- Futuras Estações de Metrô



Mapa 7 - Renda Média Familiar na Subprefeitura Vila Mariana  
 Base Cartográfica PMSP: Mapa Digital da Cidade  
 Projeção UTM/23S - DATUM Horizontal SAD69  
 Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU e Pesquisa Origem e Destino do Metrô (2007, com valores atualizados pela autora de acordo com o IPCA)  
 Elaboração: Autora

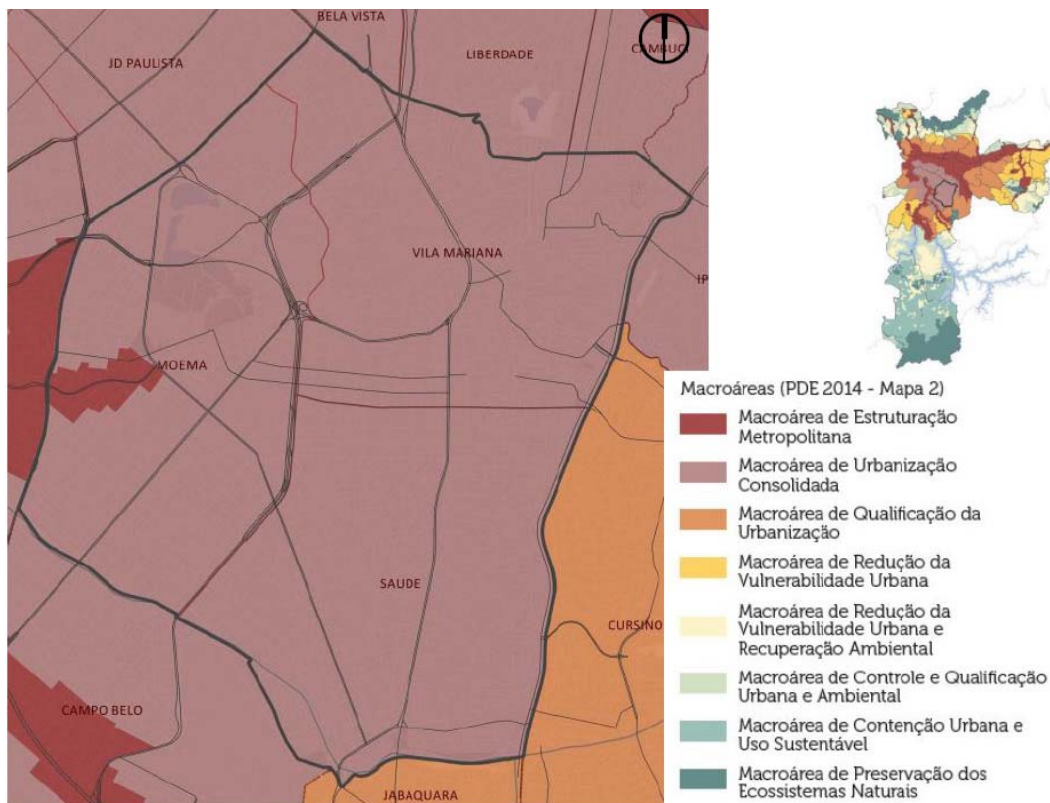
**Legenda**

- Renda Média Familiar (salários mínimos)
- entre 0 e 3
  - entre 3 e 6
  - entre 6 e 9
  - entre 9 e 12
  - acima de 12

# NECESSIDADES HABITACIONAIS

Segundo o Caderno para Discussão Pública da proposta de revisão do Plano Municipal de Habitação de São Paulo - PMH (SEHAB, 2016), o primeiro passo para planejar políticas habitacionais é a identificação das necessidades habitacionais existentes no território. A proposta apresentada dividiu as necessidades habitacionais em dois tipos: necessidades relacionadas à precariedade habitacional e urbana e demandas relacionadas a dinâmicas econômicas e de crescimento demográfico. O primeiro tipo inclui as favelas e os loteamentos irregulares, os conjuntos habitacionais irregulares, os cortiços e a população em situação de rua. Em um quadro, ainda que preliminar, a Prefeitura mapeou 445.112 domicílios em favelas e 385.080 em loteamentos irregulares (HABISP/abril 2016) no Município de São Paulo. Além deste mapeamento, o PMH anterior, de 2009, considerava a existência de 20.702 domicílios em conjuntos habitacionais irregulares e 80.389 domicílios em cortiços.

O censo da população de rua realizado em 2015 – que deve ser somado a esse quadro de precariedades –, considerou 15.905 pessoas em situação de rua no Município (FIPE/SMADS, 2015) (SEHAB, 2016). O segundo tipo compreende as coabitações familiares, o ônus excessivo com aluguel, o adensamento excessivo em domicílios alugados e o cálculo da demanda habitacional futura, considerando a metodologia da Fundação João Pinheiro. O Centro de Estudos da Metrópole aplicou a metodologia, analisou preliminarmente para o PMH de São Paulo e aferiu: considerando as faixas de rendimento familiar de até seis salários mínimos, foram medidos 103.664 domicílios na situação de coabitação familiar<sup>01</sup> indesejada, 187.612 domicílios em situação de gasto ou ônus excessivo com aluguel<sup>02</sup>, e 47.443 domicílios com adensamento excessivo do domicílio alugado<sup>03</sup>.



Mapa 8 - Macroáreas do Plano Diretor Estratégico na Subprefeitura Vila Mariana  
 Base Cartográfica PMSP: Mapa Digital da Cidade  
 Projeção UTM/23S - DATUM Horizontal SAD69  
 Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (2014)  
 Elaboração: recortes da autora

O PMH também prevê, preliminarmente, o crescimento demográfico que deve ser considerado para a formulação de estimativas das necessidades de moradias do tipo HIS 1 e HIS 2<sup>04</sup> até o ano de 2032. Observando apenas a população de renda familiar de até cinco salários mínimos<sup>05</sup>, e tendo como premissa uma ocupação máxima de três habitantes por uma unidade habitacional, o cálculo do PMH indicou a necessidade de 147.151 novos domicílios. De maneira geral, os dados quantitativos são utilizados como uma espécie de horizonte da política urbana e habitacional e estes mostram que o quadro de precariedade habitacional é muito diverso, complexo, numeroso e crescente. Se ainda for observada a escala metropolitana, estes números são ainda maiores.

Na Subprefeitura Vila Mariana estão presentes onze favelas e dois núcleos urbanizados, segundo dados e classificação do Habisp (2015), totalizando 977 domicílios. (Tabela 1) Dados do IBGE (2010) apontam a existência de 652 habitações em casas de cômodos, cortiços ou cabeça-de-porco (Tabela 2) e 1.300 domicílios com mais de três moradores por dormitório na Subprefeitura. (Tabela 3) A população em situação de rua, em 2015, foi contabilizada em 171 pessoas pela Secretaria Municipal

de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS. (Tabela 4) Somando os números apresentados podemos obter uma estimativa de um déficit habitacional de 3.100 domicílios na Subprefeitura Vila Mariana, porém considerando a diversidade de problemas encontrados, certamente a solução habitacional nem sempre pode ser resumida a oferta de novas unidades habitacionais, mas também programas de urbanização de favelas, políticas de assistência social articuladas com moradia para a população de rua, entre outras.

Considerando a proposta do trabalho, quais as situações que demandam, ou podem demandar, novas moradias para servirem de base para uma proposta habitacional na escala de uma Subprefeitura? Qual seria o quadro de necessidades habitacionais para este território? Qual seria a quantidade de domicílios a serem produzidos neste território para superar o seu quadro de necessidades habitacionais e incluir a produção de novas unidades? Qual seria a porcentagem ideal de produção de Habitação de Interesse Social pelo mercado imobiliário?

Tabela 1 - Estimativa de Domicílios em Favelas na Subprefeitura Vila Mariana  
 Fonte: Sistema de Informação para Habitação Social na cidade de São Paulo - Habisp (2015)

Estimativa de Domicílios em Favelas na Subprefeitura VM		
Nome	Tipo	Domicílios Estimados
Buracão	Favela	19
Mário Cardim	Favela	250
Neide Aparecida Solito	Favela	40
Souza Ramos	Favela	75
Coronel Luis Alves	Favela	50
Jan Breughel	Favela	30
Helen Keller	Favela	10
Luna	Favela	11
Ascendino Reis	Favela	42
Mauro I	Favela	250
Mauro II	Favela	200
Ceci	Núcleo Urbanizado	25
Ascendino Reis 723	Núcleo Urbanizado	1
<b>TOTAL</b>		<b>977</b>

Tabela 2 - Domicílios segundo Tipologias Residenciais na Subprefeitura Vila Mariana  
 Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE / Censo (2010)

Tabela 3 - Domicílios segundo Moradores por Dormitório na Subprefeitura Vila Mariana  
 Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE / Censo (2010)

Tabela 4 - População em Situação de Rua na Subprefeitura Vila Mariana  
 Fonte: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS e Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE / Censo (2015)  
 Elaboração: Autora

Domicílios segundo Tipologias Residenciais - 2010					
Unidades Territoriais	Total de Domicílios (*)	Casa	Apartamento	Habitação em: casa de cômodos, cortiço ou cabeça de porco	Oca ou maloca
MSP	3.573.509	2.512.764	1.017.720	42.924	101
<b>Subprefeitura Vila Mariana</b>	<b>135.984</b>	<b>31.269</b>	<b>104.064</b>	<b>652</b>	<b>0</b>
Distrito Moema	34.810	3.428	31.382	0	0
Distrito Saúde	49.272	18.150	30.651	471	0
Distrito Vila Mariana	51.901	9.690	42.031	180	0

(\*)Total de Domicílios : Base Universo do Censo 2010. Dado levantado apenas para os domicílios particulares permanentes

Domicílios segundo Moradores por Dormitório - 2010							
Unidades Territoriais	Total de domicílios (*)	Densidade de moradores por dormitório					
		Até 1	1 a 2	2 a 3	3 a 4	4 a 5	Acima de 5
MSP	3.573.509	1.205.408	1.588.719	497.555	180.734	64.353	36.739
<b>Subprefeitura Vila Mariana</b>	<b>135.984</b>	<b>81.654</b>	<b>49.072</b>	<b>3.958</b>	<b>1.020</b>	<b>144</b>	<b>136</b>
Distrito Moema	34.810	23.058	11.010	640	77	25	
Distrito Saúde	49.272	26.852	19.912	1.874	520	40	75
Distrito Vila Mariana	51.901	31.744	18.150	1.445	424	78	61

(\*)Total de Domicílios : Base Amostra do Censo 2010

Censo da População em Situação de Rua - 2015			
Unidades Territoriais	Pessoas na Rua	Pessoas Acolhidas	Total de Pessoas Recenseadas
MSP	7.335	8.570	15.905
<b>Subprefeitura Vila Mariana</b>	<b>146</b>	<b>25</b>	<b>171</b>
Moema	44	0	44
Saúde	25	0	25
Vila Mariana	77	25	102

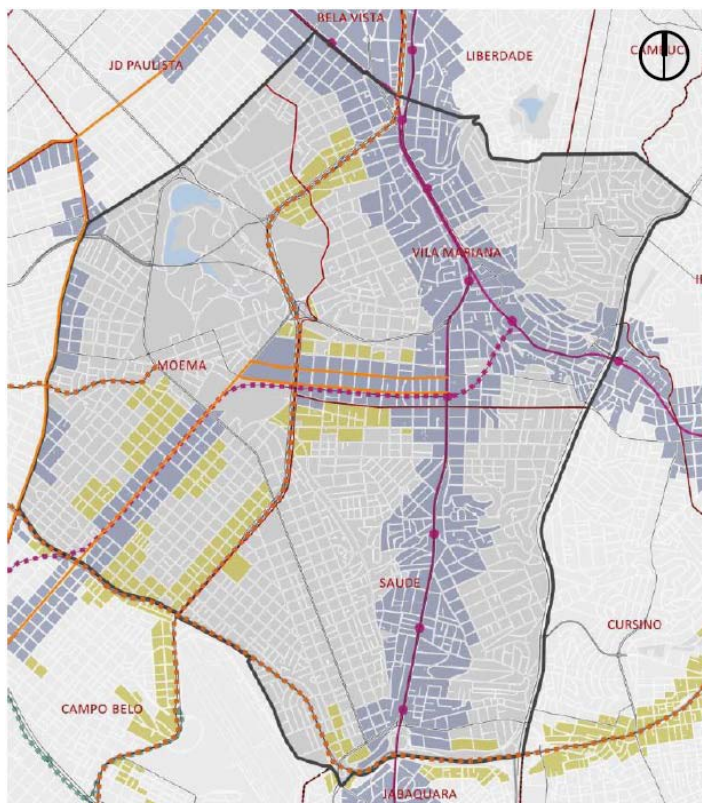
# REGULAÇÃO URBANA PARA PROMOVER SOLUÇÕES HABITACIONAIS

O Plano Diretor Estratégico dividiu o território do Município de São Paulo em oito Macroáreas<sup>06</sup>. A Subprefeitura Vila Mariana ficou inteiramente inserida dentro da Macroárea de Urbanização Consolidada (Mapa 8) que tem como objetivos de ordenação do território: o controle do processo de adensamento construtivo e da saturação viária, a manutenção das áreas verdes significativas, o 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, o incentivo à fruição pública e usos mistos no térreo dos edifícios, em especial nas centralidades existentes e nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

Sendo assim, além das Macroáreas, o PDE também delimitou os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana - EETUs<sup>07</sup> através da rede estrutural de transportes coletivos. O incentivo para a promoção de

HIS está explicitado em alguns dos objetivos urbanísticos estratégicos para os EETUs, como: promover melhor aproveitamento do solo nas proximidades do sistema estrutural de transporte coletivo com aumento na densidade construtiva, demográfica, habitacional e de atividades urbanas; ampliar a oferta de HIS na proximidade do sistema estrutural de transporte coletivo; orientar a produção imobiliária da iniciativa privada de modo a gerar, entre outros, a ampliação da produção de Habitação de Interesse Social - HIS e de Mercado Popular - HMP.

O Zoneamento, aprovado este ano, definiu como Zonas os EETUs - ZEU, estabelecendo índices de densidades construtivas altas para estas áreas, com o intuito de inverter a lógica existente de adensamento nos “miolos de bairro”, onde os índices de densidade construtiva foram reduzidos, para promover o adensamento e a diversificação dos usos nas proximidades do sistema



Mapa 9 - Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (existentes e previstos) do Plano Diretor Estratégico na Subprefeitura Vila Mariana  
 Base Cartográfica PMSP: Mapa Digital da Cidade  
 Projeção UTM/23S - DATUM Horizontal SAD69  
 Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU (2014)  
 Elaboração: recortes da autora

- ÁREA DE INFLUÊNCIA EXISTENTE (PDE 16050)
- ÁREA DE INFLUÊNCIA PROPOSTA (PDE 16050)
- Trem: Estação Existente
- Trem: Linha Existente
- Estações de Metrô
- Metrô existente
- - - Metrô: Linha Planejada (2016)
- ▲ Monotrilho Estação Planejada (2016)
- - - Monotrilho Linha Planejada (2016)
- Corredor de Ônibus Municipal Existente
- - - Corredor de Ônibus Municipal Planejado (2016)
- Corredor de Ônibus Intermunicipal Existente
- - - Corredor de Ônibus Intermunicipal Planejado (2016)

de transporte público coletivo. Boa parte do território da Subprefeitura Vila Mariana, recebeu a demarcação de ZEU. (Mapa 9) Sendo assim, o principal objetivo para esta região é a contenção do alto adensamento construtivo e da excessiva verticalização nos “miolos de bairro” para, assim, levar o adensamento para as proximidades do sistema de transporte público coletivo, não só com comércios e serviços, mas também com habitações, incluindo HIS e HMP.

O Plano Diretor também introduziu a efetivação do princípio da Função Social da Propriedade Urbana, através de instrumentos de combate à ociosidade e à retenção especulativa dos imóveis que não cumprem sua Função Social. O Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios - PEUC e o IPTU Progressivo no Tempo obrigam os proprietários de imóveis ociosos a promover o seu devido aproveitamento, ficando sujeitos a Desapropriação com pagamento mediante Títulos da Dívida Pública. Estes instrumentos podem ser aplicados aos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados localizados em áreas determinadas no PDE. Entre estas áreas estão as áreas de influência dos EETUs e a Macroárea de Urbanização Consolidada. Desta forma, o PEUC e o IPTU Progressivo no Tempo estão previstos para aplicação em todo o território da Subprefeitura Vila Mariana, porém a ação de notificação dos proprietários

de imóveis ociosos para o PEUC vem ocorrendo paulatinamente. Atualmente, as notificações abrangem as áreas das Subprefeituras Sé e Mooca, da OUC Água Branca, do EETU representado pela Av. Santo Amaro e das ZEIS 2, 3 e 5 em toda a cidade. Sendo assim, quase a totalidade do território da Subprefeitura Vila Mariana ainda não é passível de notificação, estando apenas prevista como área futura para aplicação do PEUC.

O PDE também estabelece, como alternativa para viabilizar financeiramente o aproveitamento de imóveis sujeitos ao PEUC, o instrumento do Consórcio Imobiliário, propondo que o proprietário realize a transferência do imóvel para a Prefeitura, que deverá promover o seu devido aproveitamento, em troca de unidades imobiliárias com valor equivalente ao valor do imóvel antes da execução das obras. O PMH prevê a articulação da aplicação para PEUC, com o IPTU Progressivo e com o Consórcio Imobiliário como possível estratégia para aquisição de terrenos ou imóveis para a promoção HIS e HMP, indicando a importância destes instrumentos para a política habitacional.



## AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL - ZEIS

As Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS poderiam ser marcadas sobre o território da Subprefeitura Vila Mariana de forma a reservar terras para a produção de novas unidades habitacionais. Conforme já citamos, estas Zonas cumprem duas funções: as “ZEIS de regularização” reconhecem as áreas ocupadas de forma precária, informal e/ou irregular, garantindo o direito de permanência da população e prevendo intervenções de urbanização e regularização; e as “ZEIS de vazios” são empregadas para a demarcação de áreas subutilizadas, não utilizadas ou vazias, pretendendo reservar terras para as populações de baixa renda (ROLNIK & SANTORO, 2013).

O Plano Diretor Estratégico classificou as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS em cinco categorias: ZEIS 1 – áreas caracterizadas pela presença de favelas e loteamentos irregulares, habitadas predominantemente por população de baixa renda; ZEIS 2 – áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificadas ou subutilizados, adequados à urbanização; ZEIS 3 – áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestrutura; ZEIS 4 – áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificadas e adequados à urbanização e edificação situadas nas Áreas de Proteção aos Mananciais; e ZEIS 5 – lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas. Considerando as denominações utilizadas por Borrelli & Santoro (2015), podemos dizer que as ZEIS 1 são “ZEIS de regularização” e as ZEIS 2, 3, 4 e 5 são “ZEIS de vazios”. A ZEIS 4 se diferencia pela determinação da localização nas Áreas de Proteção aos Mananciais.

Sendo assim, na Subprefeitura Vila Mariana todas as áreas ocupadas pelas favelas e núcleos urbanizados foram demarcados como ZEIS 1 no PDE e no Zoneamento e, também, uma área ocupada por um Conjunto Residencial do Programa Cingapura. A delimitação destas ZEIS

1 garantem, ao menos em teoria, a permanência da população de baixa renda estabelecida neste território. Isso porque talvez venha a ser necessário um desadensamento destas áreas que exigirá a construção de novas moradias para que estas famílias não sejam deslocadas da região. Porém, não ocorreu a demarcação de áreas como ZEIS 2 e 5 e apenas parte de um lote foi delimitado como ZEIS 3 nesta Subprefeitura. (Mapa 10) Este fato indica a continuidade da exclusão social existente no território e chama a atenção para a urgência na reversão deste quadro.

É possível que este quadro de inexistência de “ZEIS de vazios” seja reflexo da pouca ou nenhuma participação de movimentos sociais por moradia, organizados e atuantes na região, que estivessem lutando pelo direito à moradia como um todo, na escala municipal, metropolitana e regional. Ou ainda, da resistência, muito comum nos planos diretores, da elite, em abrir espaços para a moradia dos mais pobres em áreas vizinhas às suas. Sobre a centralidade que estas duas pautas adquiriram nas discussões do PDE de 2002 e de 2014, ver artigos do Villaça (1998; 2005).

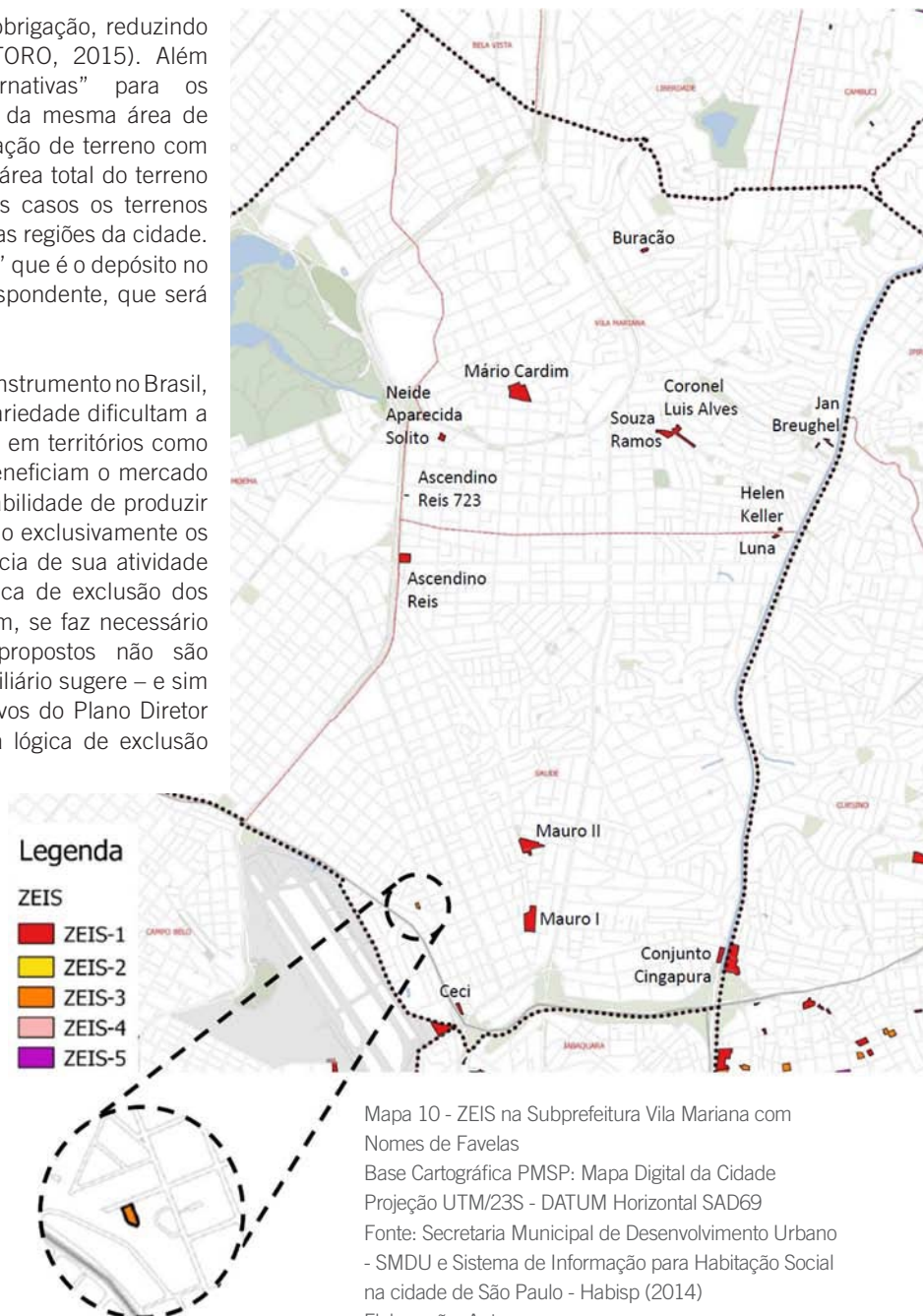
No entanto, têm-se desenvolvido poucas metodologias que permitam aferir o quanto de área de ZEIS seria necessário para reverter o padrão metropolitano desigual e segregado de São Paulo. Esta quantificação, certamente aconteceria, inicialmente, na escala do Município e depois da Subprefeitura e deveria ser traduzida em instrumentos, dentre os primeiros, estariam as ZEIS.

## A COTA DE SOLIDARIEDADE

A Cota de Solidariedade é um instrumento estabelecido no novo PDE como mecanismo de contrapartida à construção de grandes empreendimentos, definindo a destinação do correspondente a 10% de sua área construída computável para produção de HIS. A ideia inicial era que este instrumento fosse aplicado na construção dos empreendimentos com “área construída total” superior a 10.000m<sup>2</sup>, porém a pressão do mercado imobiliário conseguiu a alteração do texto da lei para que somente os empreendimentos com “área construída computável”

superior a 20.000m<sup>2</sup> tivessem esta obrigação, reduzindo a abrangência de aplicação (SANTORO, 2015). Além disso, foram estabelecidas “alternativas” para os empreendedores, como a produção da mesma área de HIS, mas em outro terreno, ou a doação de terreno com valor equivalente a 10% do valor da área total do terreno do empreendimento – em ambos os casos os terrenos podem estar localizados em muitas das regiões da cidade. Existe, ainda, uma última “alternativa” que é o depósito no FUNDURB do valor monetário correspondente, que será destinado à HIS.

Apesar da inovação de introduzir este instrumento no Brasil, as alterações feitas na Cota de Solidariedade dificultam a inclusão de camadas de baixa renda em territórios como o da Subprefeitura Vila Mariana e beneficiam o mercado imobiliário que se exime da responsabilidade de produzir HIS e permanece atuando objetivando exclusivamente os seus lucros, esquecendo a importância de sua atividade para a cidade e perpetuando a lógica de exclusão dos mais pobres para as periferias. Assim, se faz necessário demonstrar que os percentuais propostos não são exorbitantes – como o mercado imobiliário sugere – e sim essenciais para o alcance dos objetivos do Plano Diretor Estratégico e para o rompimento da lógica de exclusão socioterritorial.



# DINÂMICA DO MERCADO IMOBILIÁRIO

A análise da atuação do mercado imobiliário no território da Subprefeitura Vila Mariana possibilita a compreensão das dinâmicas imobiliárias, auxiliando na apreensão do contexto existente neste território e procurando o entendimento das perspectivas de inclusão/exclusão das camadas sociais de baixa renda. Além disso, seu estudo permite aferir o quanto de HIS esta dinâmica poderia produzir, o que seria interessante, por exemplo, aventando a hipótese de revisão do conteúdo do instrumento da Cota de Solidariedade, que poderia até ser variável em função do mercado imobiliário de cada Subprefeitura. Dados da Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio - Embrasp, tratados e disponibilizados pelo CEM<sup>08</sup> e referentes ao período de 1985 e 2013<sup>09</sup> apontam o lançamento de 1.660 empreendimentos residenciais e 182 empreendimentos comerciais nesta Subprefeitura, somando 1.842 lançamentos imobiliários.

Considerando toda a base, os empreendimentos imobiliários residenciais são muito mais numerosos do que os comerciais em todo o território do Município de São Paulo, sendo que o território da Subprefeitura Vila Mariana foi o que teve a maior quantidade de lançamentos residenciais do Município neste período, o que mostra a forte e histórica dinâmica imobiliária na região. Dos 1.660 empreendimentos residenciais lançados na Subprefeitura, apenas 3% são do tipo horizontal, indicando o processo de verticalização ocorrido neste território nas últimas décadas.

Algumas análises dos dados permitem observar o padrão dos empreendimentos construídos. Excluindo-se os 50 empreendimentos do tipo hotel, apart-hotel ou flat, 66% dos empreendimentos residenciais possuem 3 dormitórios ou mais por unidade, sendo que os 34% que possuem 1 ou 2 dormitórios por unidade não necessariamente são voltados para classes sociais mais baixas, pois podem ser de médio ou alto padrão, voltados para um ou dois moradores. Nos últimos anos,

este tipo de empreendimento vem aparecendo como uma nova tendência do mercado imobiliário que está buscando atender os novos perfis de jovens e de famílias monoparentais (com ou sem filhos). Os empreendimentos residenciais que possuem área útil da unidade maior do que 100m<sup>2</sup> representam mais da metade dos empreendimentos lançados na Subprefeitura, 50,5%, enquanto os com unidades de área útil menor do que 100m<sup>2</sup> e maior do que 50m<sup>2</sup> correspondem a 40%. Sendo assim, menos de 10% são empreendimentos com área útil da unidade de até 50m<sup>2</sup>, porém estas unidades não necessariamente são acessíveis a famílias de menor poder aquisitivo. Os valores de venda das unidades lançadas, no período de 1985 a 2013 – atualizados pelo CEM em dezembro de 2013 pelo IGP-DI –, mostram que menos de 4% dos empreendimentos lançados possuem preço de venda da unidade de até 250 mil, enquanto mais de 51% são voltados para classe média e média alta, com preço de venda da unidade entre 250 e 750 mil e 45% são destinados às camadas de rendas mais altas, com valor de venda da unidade acima de 750 mil.

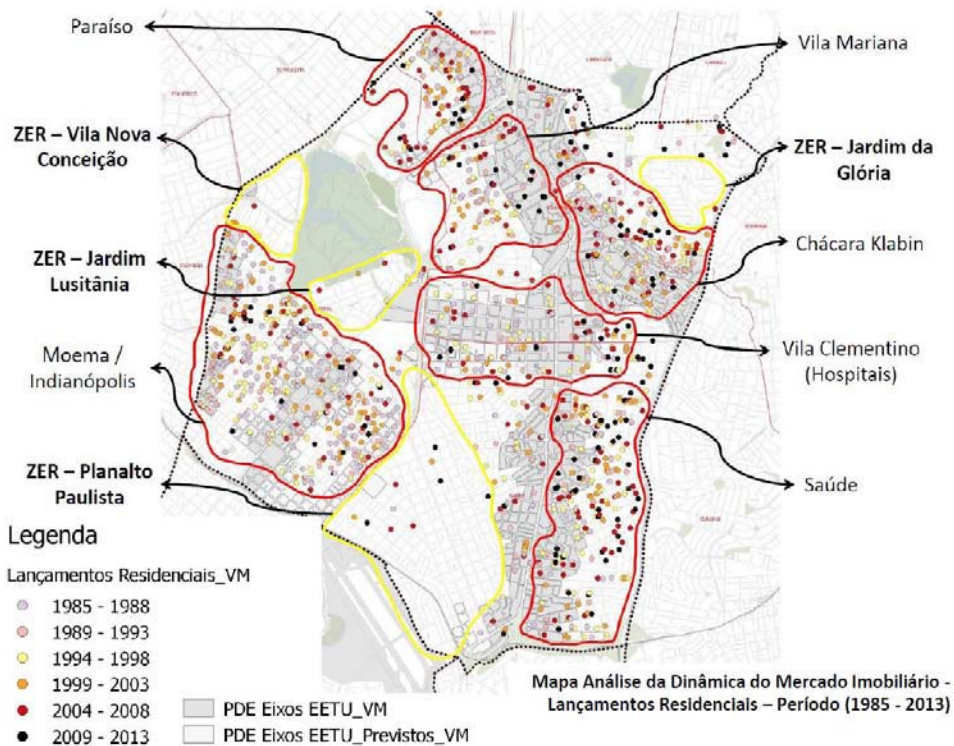
Estas análises permitem perceber que o padrão socioeconômico da população existente na Subprefeitura Vila Mariana foi, e continua sendo, fortemente inserido e estimulado através do setor imobiliário e que, para incluir camadas de mais baixa renda nesta região, é essencial a utilização dos instrumentos de regulação urbana que promovam soluções habitacionais.

O mapeamento destes dados mostra as dinâmicas de adensamento ao longo do período, de 1985 a 2013, no território desta Subprefeitura. As concentrações dos lançamentos residenciais ocorrem nos “miolos de bairros”, enquanto nas ZERs esses lançamentos são poucos ou inexistentes, pois estas são áreas da cidade com legislação que protege a manutenção dos padrões construtivos já existentes, muito horizontais. (Mapas 11 e 12) Certamente os lançamentos residenciais ocorridos contribuíram para a classificação do uso do solo dessas regiões como uso residencial vertical de médio/alto padrão. Além disso, os lançamentos residenciais permaneceram constantes em todo o período. (Gráfico 1)

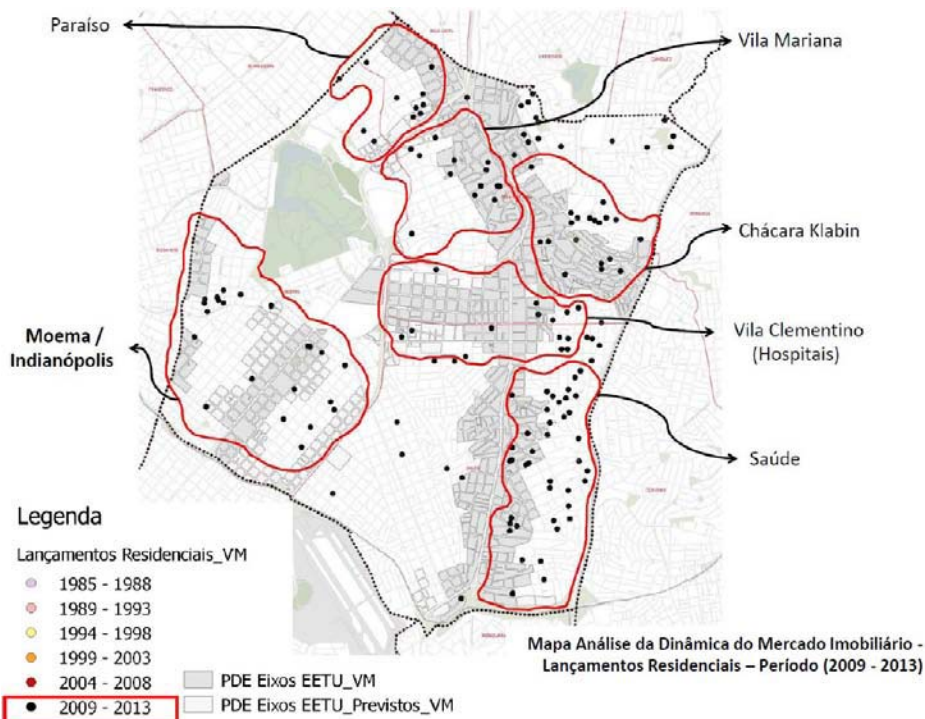
Já os lançamentos imobiliários comerciais na Subprefeitura Vila Mariana – em geral, edifícios de escritórios –, no mesmo intervalo de tempo, se concentraram próximos às grandes avenidas e nos EETUs. (Mapa 13) Assim como os lançamentos

residenciais, os lançamentos comerciais provavelmente colaboraram na classificação do uso do solo dessas áreas como uso de comércio e serviços e uso misto. A Subprefeitura Vila Mariana ficou em 2º lugar em quantidade de lançamentos imobiliários comerciais, com 182 lançamentos. Ao contrário dos lançamentos residenciais, os empreendimentos comerciais, tiveram dois períodos de pico de maior intensidade de lançamentos. O intervalo de tempo de 1994 a 1998 concentrou 28% dos lançamentos imobiliários comerciais e entre 2009 e 2013 aconteceram 33% destes lançamentos. Nos últimos três períodos ocorreu um crescimento constante dos Lançamentos Comerciais na Subprefeitura, o que pode indicar que esteja surgindo um interesse do mercado imobiliário na região para empreendimentos comerciais. (Gráfico 2)

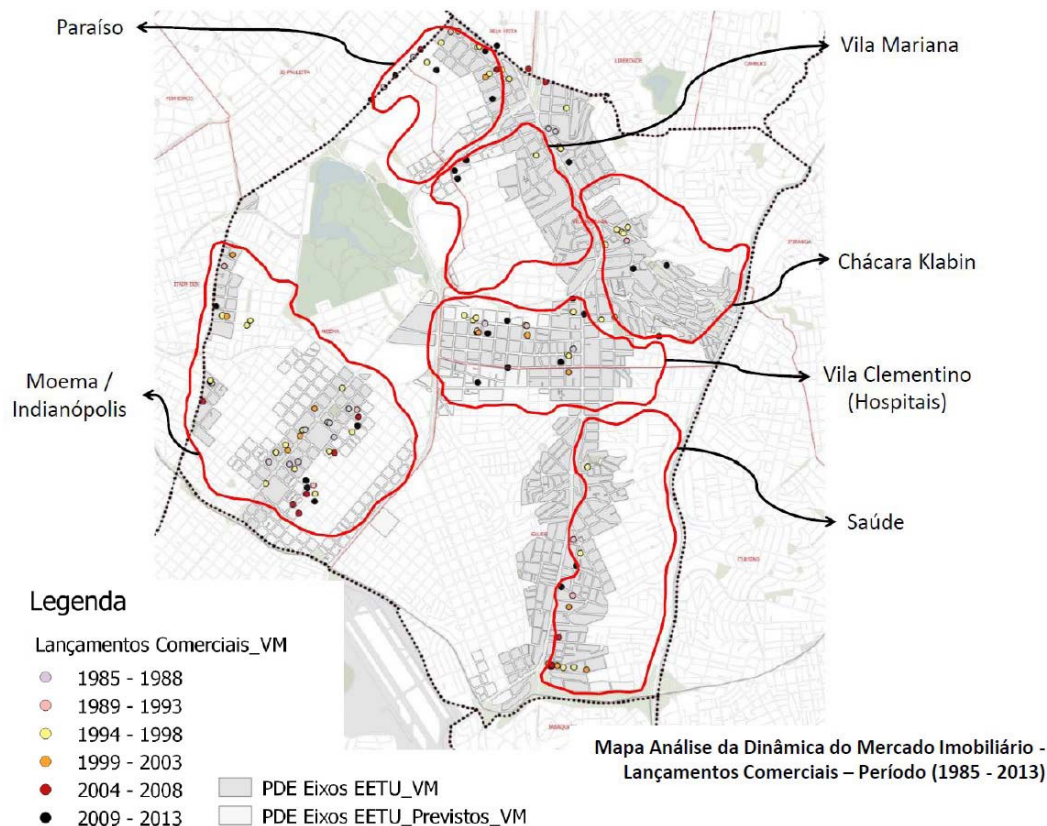
De qualquer forma, os dados apresentados mostram a forte atuação do mercado imobiliário que, apesar de não promover a inclusão social, mostram o potencial para aplicação da Cota de Solidariedade na Subprefeitura Vila Mariana. Além disso, toda essa dinâmica também indica a existência de áreas passíveis de transformação neste território, que precisam ser, pelo menos parcialmente, reservadas e/ou destinadas para a população de menor poder aquisitivo, antes que o mercado imobiliário se aproprie das poucas áreas que ainda restam.



Mapa 11 - Análise da Dinâmica do Mercado Imobiliário na Subprefeitura Vila Mariana – Lançamentos Residenciais no Período de 1985 a 2013  
 Base Cartográfica PMSP: Mapa Digital da Cidade. Projeção UTM/23S - DATUM Horizontal SAD69  
 Fonte: Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio - Embrasp e Centro de Estudos da Metrópole - CEM (1985 - 2013). Elaboração: Autora



Mapa 12 - Análise da Dinâmica do Mercado Imobiliário na Subprefeitura Vila Mariana – Lançamentos Residenciais no Período de 2009 a 2013  
 Base Cartográfica PMSP: Mapa Digital da Cidade. Projeção UTM/23S - DATUM Horizontal SAD69  
 Fonte: Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio - Embrasp e Centro de Estudos da Metrópole - CEM (2009 - 2013). Elaboração: Autora.



Mapa 13 - Análise da Dinâmica do Mercado Imobiliário na Subprefeitura Vila Mariana – Lançamentos Comerciais no Período de 1985 a 2013  
 Base Cartográfica PMSP: Mapa Digital da Cidade. Projeção UTM/23S - DATUM Horizontal SAD69  
 Fonte: Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio - Embrasp e Centro de Estudos da Metrópole - CEM (1985 - 2013)  
 Elaboração: Autora

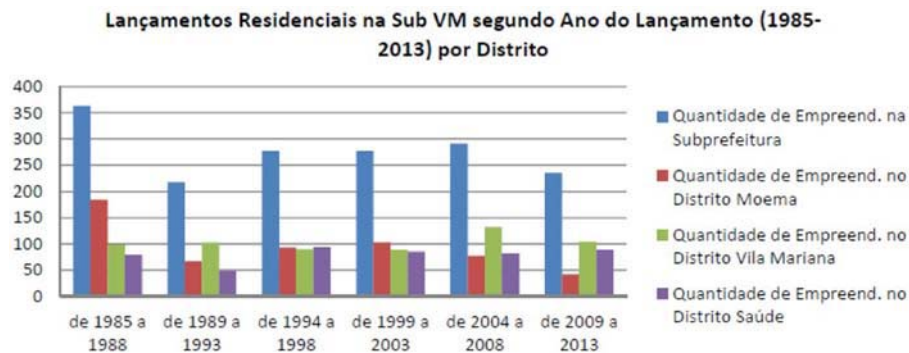


Gráfico 1 - Lançamentos Residenciais na Subprefeitura Vila Mariana segundo Ano do Lançamento no Período de 1985 a 2013  
 Fonte: Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio - Embrasp e Centro de Estudos da Metrópole - CEM (1985 - 2013)  
 Elaboração: Autora

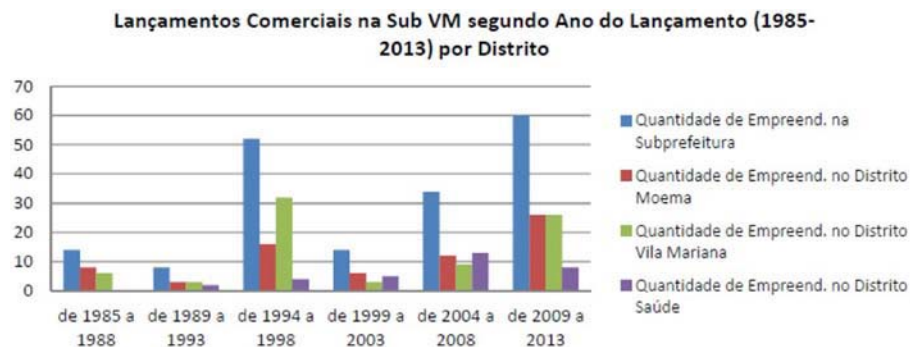


Gráfico 2 - Lançamentos Comerciais na Subprefeitura Vila Mariana segundo Ano do Lançamento no Período de 1985 a 2013

Fonte: Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio - Embraesp e Centro de Estudos da Metrópole - CEM (1985 - 2013). Elaboração: Autora

### SIMULAÇÃO DE APLICAÇÃO DA COTA DE SOLIDARIEDADE – DESTINAÇÃO DE 10% DA ÁREA CONSTRUÍDA COMPUTÁVEL PARA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Verificada a intensa atuação do mercado imobiliário no território da Subprefeitura Vila Mariana, é possível, agora, explorar as perspectivas de aplicação da Cota de Solidariedade, com base nos lançamentos imobiliários ocorridos nos últimos anos, na tentativa de entender as possibilidades de produção de HIS neste território e a dimensão do impacto das alterações feitas na proposta original do instrumento.

Conforme vimos no item anterior, o total de empreendimentos residenciais e comerciais lançados na Subprefeitura, no período de 1985 a 2013, foi de 1.842, sendo que destes apenas onze seriam submetidos à aplicação da Cota de Solidariedade da maneira como ela foi aprovada – o que representa menos de 1% do total de empreendimentos lançados –, enquanto 444 teriam esta obrigação no caso da proposta original do instrumento – o que caracterizaria quase 25% dos empreendimentos.

Somando as áreas computáveis dos empreendimentos em que a Cota de Solidariedade poderia ser aplicada e considerando 10% desta área temos a área computável total que deveria ser destinada a HIS nos empreendimentos. O Decreto Municipal nº 56.759 de 2016 – que estabelece normas edilícias para Habitação de Interesse Social - HIS e Habitação de Mercado Popular - HMP – estipula área útil mínima de 24m<sup>2</sup> para a unidade de Habitação de Interesse Social - HIS, enquanto as unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV devem ter no mínimo 37m<sup>2</sup>. Tomando como referência estas metragens e, ainda, uma habitação de 50m<sup>2</sup> – metragem máxima geralmente utilizada para HIS, como previa o Plano Diretor Estratégico de 2002 – foi realizada uma simulação de quantas habitações poderiam ser produzidas com o instrumento. Esta metodologia muito se assemelha com a desenvolvida na tese de doutorado da Patrícia Cezario Silva

(2015) e na metodologia IPEA para avaliação e monitoramento dos instrumentos do Plano Diretor Estratégico de 2014 (IPEA, 2016). Da maneira como o instrumento foi aprovado, poderiam ser produzidas entre 591 e 1.232 unidades de HIS, enquanto a proposta original do instrumento renderia no mínimo 7.202 habitações até o máximo de 15.005 unidades. Porém estamos trabalhando com um período de quase trinta anos e as necessidades habitacionais do Município e da região metropolitana são enormes e urgentes. (Tabela 5)

Sendo assim, fizemos o mesmo procedimento considerando os últimos 10 anos dos dados disponíveis, período entre 2004 e 2013, no qual foram lançados 620 empreendimentos imobiliários. Neste período, somente cinco destes empreendimentos estariam obrigados a aplicar a Cota de Solidariedade aprovada – menos de 1% do total –, enquanto 166 seriam submetidos a aplicação do instrumento na sua proposta original – um pouco mais de 25% do total de empreendimentos lançados. Realizando o mesmo procedimento de simulação, verificou-se que poderiam ter sido produzidas no máximo 562 unidades habitacionais e no mínimo 270, considerando a Cota de Solidariedade aprovada. Já na proposta original do instrumento, o potencial de produção de unidades habitacionais ficaria entre 2.829 e 5.895 habitações. (Tabela 6)

Isto significa que, se os lançamentos imobiliários continuarem ocorrendo com a mesma intensidade, demoraria, no mínimo, mais de 55 anos para atender a demanda atual somente da Subprefeitura Vila Mariana (estimada em 3.100 domicílios) através da aplicação da Cota de Solidariedade. No caso da proposta original do instrumento, nos próximos 10 anos seria possível solucionar a demanda atual do território da Subprefeitura e incluir mais algumas famílias de baixa renda nesta região. Porém, estas simulações foram realizadas considerando que o empreendedor optaria por construir as habitações e, infelizmente, esta é a hipótese menos provável com as “alternativas” que foram estabelecidas na aprovação do instrumento.

Lançamentos Residenciais e Comerciais na Sub VM segundo possibilidades de aplicação da Cota de Solidariedade (1985 - 2013)							
Possibilidades	Quantidade de Empreend.	Porcentagem (%)	Soma das Áreas Computáveis	Cota de Solidariedade (10%)	Unid. Hab. HIS/HMP - 24 m <sup>2</sup> (Decreto 56.759/2016)	Unid. Hab. HIS/HMP - 37 m <sup>2</sup> (MCMV apto.)	Unid. Hab. HIS/HMP - 50 m <sup>2</sup>
Área Construída Computável > 20.000 m <sup>2</sup> *	11	0,60	295.639	29.564	1.232	799	591
Área Construída Total > 20.000 m <sup>2</sup>	62	3,37	968.492	96.849	4.035	2.618	1.937
Área Construída Computável > 10.000 m <sup>2</sup>	68	3,69	1.047.131	104.713	4.363	2.830	2.094
Área Construída Total > 10.000 m <sup>2</sup> **	444	24,10	3.601.203	360.120	15.005	9.733	7.202
<b>Total de Empreendimentos no Período</b>	<b>1.842</b>						

\* Instrumento como foi aprovado

\*\* Proposta original do instrumento

Tabela 5 - Simulação de aplicação da Cota de Solidariedade na Subprefeitura Vila Mariana – Lançamentos Residenciais e Comerciais no Período de 1985 a 2013 (considerando a destinação de 10% da área construída computável para HIS)

Fonte: Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio - Embrasp e Centro de Estudos da Metrópole - CEM (1985 - 2013). Elaboração: Autora

Lançamentos Residenciais e Comerciais na Sub VM segundo possibilidades de aplicação da Cota de Solidariedade (2004 - 2013)							
Possibilidades	Quantidade de Empreend.	Porcentagem (%)	Soma das Áreas Computáveis	Cota de Solidariedade (10%)	Unid. Hab. HIS/HMP - 24 m <sup>2</sup> (Decreto 56.759/2016)	Unid. Hab. HIS/HMP - 37 m <sup>2</sup> (MCMV apto.)	Unid. Hab. HIS/HMP - 50 m <sup>2</sup>
Área Construída Computável > 20.000 m <sup>2</sup> *	5	0,81	134.907	13.491	562	365	270
Área Construída Total > 20.000 m <sup>2</sup>	23	3,71	376.284	37.628	1.568	1.017	753
Área Construída Computável > 10.000 m <sup>2</sup>	27	4,35	420.727	42.073	1.753	1.137	841
Área Construída Total > 10.000 m <sup>2</sup> **	166	26,77	1.414.693	141.469	5.895	3.823	2.829
<b>Total de Empreendimentos no Período</b>	<b>620</b>						

\* Instrumento como foi aprovado

\*\* Proposta original do instrumento

Tabela 6 - Simulação de aplicação da Cota de Solidariedade na Subprefeitura Vila Mariana – Lançamentos Residenciais e Comerciais no Período de 2004 a 2013 (considerando a destinação de 10% da área construída computável para HIS)

Fonte: Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio - Embrasp e Centro de Estudos da Metrópole - CEM (1985 - 2013). Elaboração: Autora



## SIMULAÇÃO DE APLICAÇÃO DA COTA DE SOLIDARIEDADE – RECURSOS DO FUNDURB PARA PRODUZIR HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Das “alternativas” criadas para a aplicação da Cota de Solidariedade, presumivelmente, a que será mais utilizada pelo Mercado Imobiliário será o depósito no Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB de 10% do valor da área total do terreno calculado conforme Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa. Para conseguirmos simular o potencial de produção de Habitação de Interesse Social - HIS através desta “alternativa”, com base nos lançamentos imobiliários ocorridos nos últimos anos, foi necessário realizar um cruzamento de dados, pois o valor do terreno não está disponível na base de dados do Centro de Estudos da Metrópole - CEM.

O mapeamento do Cadastro de Valor de Terreno foi realizado em pesquisa acadêmica de iniciação científica a partir dos dados do PDE e disponibilizado em um texto sobre o tema no blog observaSP (BORRELLI & SANTORO, 2015). Tentou-se realizar o cruzamento destes dados com o mapeamento de lançamentos imobiliários do CEM, porém não foi possível uma execução precisa. O mapeamento dos lançamentos imobiliários foi feito através de georreferenciamento automático para toda a RMSP, resultando em pontos aproximados da localização do empreendimento. Para a realização exata deste cruzamento seria necessária a localização precisa do ponto. Porém, considerando que os valores, se não exatos, são muito similares em cada quadra, para não inviabilizar a pesquisa, optou-se pela utilização dos dados aproximados, pois eles já oferecem uma boa referência.

Para esta análise foi considerado apenas o período de 2004 a 2013. Conforme vimos na simulação anterior, neste período, seriam 5 empreendimentos que estariam obrigados à aplicação da Cota de Solidariedade aprovada e 166 empreendimentos no caso da proposta original do instrumento. Sendo assim, encontramos o Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa de cada um

destes empreendimentos e multiplicamos o valor pela área do terreno para obter o valor total do terreno. Deste, extraímos 10% e chegamos aos valores que seriam depositados no FUNDURB. Somando todos os valores temos o valor que seria arrecadado para produção de HIS.

Segundo depoimentos dos técnicos da Prefeitura, o Município de São Paulo gasta, em média, 200 mil reais para produção de uma unidade de HIS. Desta forma, dividindo o valor total que seria arrecadado por 200 mil conseguimos um número estimado de quantas unidades poderiam ser produzidas com o valor. Os resultados encontrados são desanimadores. Da maneira que a Cota de Solidariedade foi aprovada, no período de 10 anos, seria possível construir aproximadamente 95 unidades habitacionais com o valor arrecadado, ou seja, quase três vezes menos do que o mínimo da simulação anterior (270 unidades), onde esta responsabilidade seria do próprio empreendedor. Na proposta original do instrumento seriam viabilizadas em torno de 1.014 habitações sociais, o que significa que seriam necessárias mais de três décadas para o Poder Público atender a demanda atual existente na Subprefeitura, sem auxiliar na solução da demanda do Município e da região metropolitana. (Tabela 8)

Para o melhor entendimento do que estes números significam, resolvemos comparar com os números dos empreendimentos residenciais e comerciais. No período de 1985 a 2013 foram lançadas pelo mercado imobiliário, em média, 2.827 unidades por ano. (Tabela 7) Na Cota de Solidariedade aprovada, a média de 9 unidades que seriam produzidas por ano com o valor arrecado corresponde a menos de 0,5% do total de unidades imobiliárias lançadas na Subprefeitura. Com a proposta original do instrumento seriam viabilizadas por volta de 101 unidades por ano, o que significa, ainda, menos de 4% das unidades lançadas. (Tabela 8)

Estes resultados demonstram claramente a dimensão do impacto provocado pelas alterações realizadas no instrumento Cota de Solidariedade e nos levam ao questionamento: como aproveitar a dinâmica imobiliária

<b>MÉDIA DE UNIDADES RESIDENCIAIS E COMERCIAIS LANÇADAS POR ANO NA SUBPREFEITURA VILA MARIANA (1985 - 2013)</b>				
	<b>Total de Empreendimentos Lançados</b>	<b>Total de Unidades Lançadas</b>	<b>Soma do Total de Unidades Lançadas</b>	<b>Média de Unidades Lançadas por Ano no Período (1985 - 2013)</b>
<b>Empreendimentos Residenciais</b>	1.660	69.186	81.992	<b>2.827</b>
<b>Empreendimentos Comerciais</b>	182	12.806		

Tabela 7 - Média de Unidades Residenciais e Comerciais Lançadas por Ano na Subprefeitura Vila Mariana no Período 1985 a 2013  
 Fonte: Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio - Embrasp e Centro de Estudos da Metrópole - CEM (1985 - 2013). Elaboração: Autora

<b>SIMULAÇÃO DE ARRECADAÇÃO DE VALOR MONATÁRIO DA COTA DE SOLIDARIEDADE PARA O FUNDURB (2004 - 2013) - UNIDADES POSSÍVEIS DE SEREM PRODUZIDAS</b>				
<b>Cota de Solidariedade</b>	<b>Total que seria Arrecadado para o FUNDURB</b>	<b>Total de Unidades Possíveis de Produzir com o Valor***</b>	<b>Média de Unidades por Ano</b>	<b>Porcentagem em relação aos Lançamentos Comuns (%)</b>
<b>Área Construída Computável &gt; 20.000 m<sup>2</sup> *</b>	18.906.394	95	9	0,33
<b>Área Construída Total &gt; 10.000 m<sup>2</sup> **</b>	202.720.657	1.014	101	3,59

\* *Instrumento como foi aprovado*

\*\* *Proposta original do instrumento*

\*\*\* *A Prefeitura do Município de São Paulo gasta R\$200.000 por unidade habitacional de HIS*

Tabela 8 - Simulação de aplicação da Cota de Solidariedade na Subprefeitura Vila Mariana – Lançamentos Residenciais e Comerciais no Período de 2004 a 2013 (considerando o depósito no Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB para HIS)

Fonte: Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio - Embrasp e Centro de Estudos da Metrópole - CEM (1985 - 2013). Elaboração: Autora

para conseguir, a partir dela, promover a inclusão de novas unidades de HIS em regiões que concentram classes média e alta? Vê-se que o planejamento urbano segue submetido aos interesses políticos e econômicos envolvidos, que continuam determinantes na aprovação de instrumentos urbanísticos.

# DISPONIBILIDADE DE TERRENOS PARA PROMOVER SOLUÇÕES HABITACIONAIS

Partindo do questionamento sobre a ausência de demarcação de ZEIS e sobre a escassez de terrenos disponíveis na Subprefeitura Vila Mariana, sentiu-se a necessidade de tentar encontrar e mapear terrenos ociosos, que não cumprem a sua função social (não edificadas, subutilizados e não utilizados), onde poderiam ser aplicados instrumentos urbanísticos que auxiliassem na viabilização do objetivo do trabalho.

Conforme já vimos, o PEUC, o IPTU Progressivo no Tempo são passíveis de aplicação em todo o território da Subprefeitura Vila Mariana e, segundo o PDE: imóveis não edificadas são os com área superior a 500m<sup>2</sup> cujo coeficiente de aproveitamento utilizado é igual a zero; imóveis subutilizados são os com área superior a 500m<sup>2</sup> cujo coeficiente de aproveitamento utilizado é inferior ao mínimo definido; e imóveis não utilizados são edifícios e outros imóveis que tenham no mínimo 60% de sua área construída desocupada há mais de um ano. Ainda,

de acordo com o PDE, estacionamentos podem ser considerados imóveis não edificadas ou subutilizados.

Para realizar o levantamento dos imóveis não edificadas, na Subprefeitura Vila Mariana, foi utilizada a Base de Dados do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU<sup>10</sup>. O IPTU é um imposto, de competência do Município, sobre a propriedade predial e territorial urbana e tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel localizado na zona urbana do Município<sup>11</sup>. Esta Base contém os dados do cadastro imobiliário fiscal relativos ao IPTU de todo o território do Município de São Paulo. A partir destes dados foram aplicados filtros na tentativa de encontrar os imóveis não edificadas que buscamos.

Considerando a dificuldade de utilização das bases disponíveis para encontrar os casos de subutilização, não utilização, não edificação, e, procurando a diversificação

de metodologias como subsídio para especulação e comparação de métodos, para a verificação dos imóveis subutilizados foi realizado um levantamento através de imagens aéreas do Google Maps/Earth e imagens do Google Street View. Apesar de não ter sido realizado in loco, foi denominado como “Levantamento de Campo” e aproveitou-se do conhecimento prévio da região pela autora, além da leitura dos instrumentos de planejamento urbano previstos no PDE 2014, culminando na escolha dos EETUs como áreas e escala para este levantamento. Em uma simulação de situação de planejamento urbano na escala da Subprefeitura, este levantamento deveria ser feito para toda a região.

A ideia inicial do levantamento de campo era encontrar imóveis subutilizados e áreas passíveis de transformação, porém foi difícil definir o que seriam áreas passíveis de transformação. Com exceção de edificações verticais, o mercado imobiliário se apropria facilmente de imóveis de acordo com os seus interesses. Sendo assim, para este setor, qualquer área ou lote que não tenha um edifício de alto gabarito pode ser passível de transformação. Porém, neste artigo procuramos trabalhar com os interesses da cidade, que não são puramente econômicos, o que dificultou esta identificação. Se o imóvel possui coeficiente de aproveitamento utilizado igual ou maior que o mínimo definido e se encontra em uso – ou seja, cumpre sua função social –, mesmo que sejam edificações mais antigas e ocupadas por apenas uma família ou um pequeno comércio, não podemos identificá-lo como passível de transformação para substituição por HIS, pois significaria incorporar a metodologia do mercado imobiliário e prejudicar os interesses coletivos. Sendo assim, foi escolhido o método de exclusão, optando pela identificação apenas de imóveis subutilizados.

Para encontrar imóveis não utilizados seria necessário um levantamento de campo in loco e resolvemos não incorporar esta modalidade nos estudos, tendo em vista que os outros levantamentos já seriam suficientes para alcançarmos o objetivo proposto no artigo, que envolveu estudar diferentes metodologias que os gestores poderiam utilizar para simular políticas de reserva de terra e de regulação do mercado, em quantidade suficiente para

atender as necessidades habitacionais em suas diversas escalas, que poderiam ser incorporadas ao planejamento urbano municipal.

## UTILIZAÇÃO DA BASE DE COBRANÇA DO IPTU PARA IDENTIFICAÇÃO DE IMÓVEIS NÃO EDIFICADOS

A Base de Dados do IPTU disponibiliza dados cadastrais imobiliários de todos os Contribuintes do Município de São Paulo. O número do Contribuinte é composto pelo Setor, Quadra, Lote - SQL e um dígito/código. Muitos lotes possuem mais de um número de Contribuinte, como no caso de edifícios residenciais ou comerciais em que cada unidade do empreendimento é um Contribuinte. Na Base de Dados contém um dado chamado Fração Ideal que identifica se o Contribuinte é o único de um lote ou se é apenas um dos Contribuintes de um lote. Quando o Contribuinte corresponde à totalidade do lote – ou seja, é o único Contribuinte do lote – a Fração Ideal é igual a 1. No caso de mais de um Contribuinte no mesmo lote a Fração Ideal é um número menor que 1 equivalente a parte/fração do lote que lhe corresponde.

Inicialmente, foram recortados apenas os Contribuintes da Subprefeitura Vila Mariana através da identificação do Setor e da Quadra, pois a Base de Dados do IPTU não está georreferenciada. Para descobrir imóveis não edificados, foi realizado um filtro na planilha de Contribuintes da Subprefeitura do dado Fração Ideal corresponde a 1, pois só interessam lotes que possuam um único Contribuinte, e o dado Tipo de Uso do Imóvel, que contém o tipo de uso Terreno.

A aplicação do PEUC exige que o imóvel tenha mais do que 500m<sup>2</sup> e, de fato, esta metragem facilita a viabilização da promoção de HIS no imóvel e, inclusive também se aplica para a regulação dos usos em ZEIS. Então, dos imóveis classificados como “Terrenos” e com “Fração Ideal” igual a 1, foram filtrados os que possuem área maior do que 500m<sup>2</sup> e chegou-se a quantia de 238 imóveis e área (soma das áreas dos terrenos de todos os imóveis) de 505.394m<sup>2</sup>. (Tabela 9)

A título de curiosidade, alguns destes imóveis foram procurados no Google Maps/Earth e imagens do Google Street View para verificar o que seria o uso classificado como Terreno. O levantamento de 30 (dos 238) imóveis mostrou que 14 imóveis (quase a metade) são utilizados como estacionamentos, um imóvel é uma área verde utilizada, sete imóveis são áreas verdes que podem ser considerados como vazios, três estavam em processo de transformação e cinco imóveis já estavam transformados. Esta pesquisa nos permite analisar que ainda existem imóveis não edificados na Subprefeitura Vila Mariana e, também, confirma que o mercado imobiliário está se apropriando deles, pois mais de 25% dos imóveis verificados estavam em processo de transformação ou já haviam sido transformados. Logicamente que, nem todos os terrenos não edificados necessariamente deveriam se transformar em HIS, mas esta seleção demandaria uma pesquisa muito detalhada e de maior fôlego, além de debates multidimensionais e setoriais, discernindo quais interesses deveriam prevalecer sobre o uso destes terrenos, o que não foi feito.

A partir dos dados encontrados foi feita uma simulação para conferir quantas unidades habitacionais seria possível construir nesses Terrenos. Para esta simulação foram consideradas duas hipóteses de coeficiente de aproveitamento: igual a 2 e igual a 4 vezes a área do terreno. Multiplicando a área total de Terrenos encontrada pelos coeficientes de aproveitamento chegamos à área total computável que poderia ser destinada a HIS. Dividindo estes valores pelas áreas mínimas do Decreto 56.759 de 2016 (24m<sup>2</sup>), do Programa Minha Casa Minha Vida (37m<sup>2</sup>) e pela área de 50m<sup>2</sup> obteve-se uma estimativa de quantas unidades habitacionais de Interesse Social poderiam ser viabilizadas.

Desta forma, considerando todos os imóveis com Fração Ideal igual a 1, Tipo de Uso classificado como Terreno e área maior do que 500m<sup>2</sup>, poderiam ser construídas no mínimo 20.216 unidades de HIS e no máximo 84.232. (Tabela 10) Porém, nem todos estes imóveis seriam destinados a este fim, afinal muitos já foram transformados ou estão em processo de transformação. Além disso, a literatura internacional utiliza como

parâmetro de 10% a 20% de área para produção de Habitações de Interesse Social - HIS. Então, refizemos a simulação considerando porcentagens de 10 e 20% da área total de Terrenos encontrada e o resultado indicou um número mínimo de 2.022 unidades de HIS de 50m<sup>2</sup> e um número máximo de 16.846 unidades de HIS de 24m<sup>2</sup>. (Tabela 11)

Sendo assim, concluímos que existem terrenos disponíveis para implantação de HIS na Subprefeitura Vila Mariana e, como o instrumento das ZEIS já não foi utilizado no PDE e no Zoneamento para reserva de terras, é necessária uma ação rápida da Prefeitura para reservar áreas com esta finalidade ou procurar outras soluções, através de outros instrumentos, que permitam a inclusão de camadas de baixa renda neste território.

<b>DADOS DA TABELA DO IPTU - IMÓVEIS LOCALIZADOS NA SUBPREFEITURA VILA MARIANA COM TIPO DE USO CLASSIFICADO COMO TERRENO</b>				
Descrição	Descrição	Quantidade de imóveis	PDE - PEUC	Área (m <sup>2</sup> )
Imóveis com Fração Ideal = 1	com Área > 500m <sup>2</sup>	238	SIM	505.394

Tabela 9 - Dados da Tabela do IPTU para identificação de imóveis não edificados na Subprefeitura Vila Mariana

Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo - PMSP / Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU

Elaboração: Autora

<b>ESTIMATIVA DE UNIDADES DE HIS NOS IMÓVEIS CLASSIFICADOS COMO TERRENO</b>					
Área Total (m <sup>2</sup> ) - Terrenos para aplicação do PEUC	C.A. máximo	Área Total Computável (m <sup>2</sup> )	Unid. Hab. HIS/HMP - 24 m <sup>2</sup> (Decreto 56.759/2016)	Unid. Hab. HIS/HMP - 37 m <sup>2</sup> (MCMV apto.)	Unid. Hab. HIS/HMP - 50 m <sup>2</sup>
505.394	2	1.010.788	42.116	27.319	20.216
	4	2.021.576	84.232	54.637	40.432

Tabela 10 - Estimativa de Unidades de HIS nos imóveis classificados como Terreno na Subprefeitura Vila Mariana (considerando todos os imóveis)

Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo - PMSP / Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU

Elaboração: Autora

<b>ESTIMATIVA DE UNIDADES DE HIS NOS IMÓVEIS CLASSIFICADOS COMO TERRENO CONSIDERANDO 10% DE UTILIZAÇÃO DO TOTAL</b>						
Área Total (m <sup>2</sup> ) - Terrenos para aplicação do PEUC	10% da Área Total (m <sup>2</sup> ) dos Terrenos	C.A. máximo	Área Total Computável (m <sup>2</sup> )	Unid. Hab. HIS/HMP - 24 m <sup>2</sup> (Decreto 56.759/2016)	Unid. Hab. HIS/HMP - 37 m <sup>2</sup> (MCMV apto.)	Unid. Hab. HIS/HMP - 50 m <sup>2</sup>
505.394	50.539	2	101.079	4.212	2.732	2.022
		4	202.158	8.423	5.464	4.043

<b>ESTIMATIVA DE UNIDADES DE HIS NOS IMÓVEIS CLASSIFICADOS COMO TERRENO CONSIDERANDO 15% DE UTILIZAÇÃO DO TOTAL</b>						
Área Total (m <sup>2</sup> ) - Terrenos para aplicação do PEUC	15% da Área Total (m <sup>2</sup> ) dos Terrenos	C.A. máximo	Área Total Computável (m <sup>2</sup> )	Unid. Hab. HIS/HMP - 24 m <sup>2</sup> (Decreto 56.759/2016)	Unid. Hab. HIS/HMP - 37 m <sup>2</sup> (MCMV apto.)	Unid. Hab. HIS/HMP - 50 m <sup>2</sup>
505.394	75.809	2	151.618	6.317	4.098	3.032
		4	303.236	12.635	8.196	6.065

<b>ESTIMATIVA DE UNIDADES DE HIS NOS IMÓVEIS CLASSIFICADOS COMO TERRENO CONSIDERANDO 20% DE UTILIZAÇÃO DO TOTAL</b>						
Área Total (m <sup>2</sup> ) - Terrenos para aplicação do PEUC	20% da Área Total (m <sup>2</sup> ) dos Terrenos	C.A. máximo	Área Total Computável (m <sup>2</sup> )	Unid. Hab. HIS/HMP - 24 m <sup>2</sup> (Decreto 56.759/2016)	Unid. Hab. HIS/HMP - 37 m <sup>2</sup> (MCMV apto.)	Unid. Hab. HIS/HMP - 50 m <sup>2</sup>
505.394	101.079	2	202.158	8.423	5.464	4.043
		4	404.315	16.846	10.927	8.086

Tabela 11 - Estimativa de Unidades de HIS nos imóveis classificados como Terreno na Subprefeitura Vila Mariana (considerando 10, 15 e 20% dos imóveis). Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo - PMSP / Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU

Elaboração: Autora

## LEVANTAMENTO DE CAMPO PARA IDENTIFICAÇÃO DE IMÓVEIS SUBUTILIZADOS

A realização do “Levantamento de Campo”<sup>12</sup> – através de imagens aéreas do Google Maps/Earth e imagens do Google Street View (2015 e 2016) –, para verificação de imóveis subutilizados, exigiu a escolha de uma área menor, bem como de uma outra escala de mapeamento (escala do lote), como exemplo para empregar a metodologia proposta, pois não seria possível, face o tempo disponível, a aplicação deste procedimento em todo o território da Subprefeitura Vila Mariana.

Considerando os objetivos previstos no PDE para os EETUs, foram selecionadas duas áreas dentro do Eixo ao longo da Linha 1 - Azul do Metrô. A primeira área adotada como amostra compreende quadras que vão do entorno da Estação de Metrô São Judas até o entorno da Estação de Metrô Saúde e a segunda área inclui quadras desde o entorno da Estação de Metrô Praça da Árvore até o entorno da Estação de Metrô Santa Cruz. (Mapa 14) Conforme já citado, o principal foco do levantamento foi a identificação de imóveis subutilizados, porém também foram levantados e incluídos imóveis não edificadas, pois seria difícil diferenciá-los com a metodologia aplicada e, considerando que um imóvel não edificado também possui coeficiente de aproveitamento utilizado inferior ao mínimo definido, não sentiu-se a necessidade de separação.

Na primeira área foram identificados 27 lotes subutilizados e na segunda área 25 lotes. A maior parte deles é utilizada por estacionamentos e alguns podem ser caracterizados como vazios (com ou sem edificações), mas nem todos possuem área maior do que 500m<sup>2</sup>. Porém, existem lotes subutilizados contíguos que, juntos, somam área maior do que 500m<sup>2</sup>. Em alguns casos, os lotes são subutilizados conjuntamente<sup>13</sup> (como estacionamentos que ocupam mais de um lote) ou, realmente, são dois lotes subutilizados contíguos (como dois estacionamentos distintos, mas lindeiros). (Mapas 15 e 16)

Dos 27 lotes subutilizados encontrados na primeira Área, 11 possuem área de terreno maior que 500m<sup>2</sup> e 12 são

contíguos a outros lotes subutilizados (entre estes mesmos 12) que, juntos, somam área maior que 500m<sup>2</sup>. Sendo assim, são 4 os lotes que possuem áreas menores que 500m<sup>2</sup> (e não são contíguos a outros que possam somar área maior do que esta) e, portanto, foram descartados para promoção de HIS. Então, a soma das áreas dos 23 lotes que podemos considerar para produção de HIS na Área 1 é de 18.472m<sup>2</sup>. (Tabela 12) Uma observação importante é que dos 27 lotes subutilizados encontrados na Área 1, destacou-se um imóvel de quase 6.000m<sup>2</sup>, localizado ao lado de uma das maiores favelas da Subprefeitura Vila Mariana, a Favela Mauro I.

O coeficiente de aproveitamento máximo dos EETUs é equivalente a 4 vezes a área do terreno. Desta forma, multiplicamos a área total dos terrenos dos imóveis subutilizados encontrados na Área 1 pelo coeficiente de aproveitamento máximo para obter a área total computável que poderia ser destinada a HIS. Depois, este valor foi dividido pelas áreas mínimas do Decreto 56.759 de 2016, do Programa Minha Casa Minha Vida e pela área de 50m<sup>2</sup> e chegou-se a uma estimativa de quantas unidades de HIS poderiam ser construídas nestes imóveis. O potencial mínimo de produção seria de 1.478 unidades de HIS, no caso de unidades de 50m<sup>2</sup>, e o máximo de 3.079 unidades de 24m<sup>2</sup>. (Tabela 13) Utilizando os parâmetros indicados pela literatura internacional – de 10% a 20% de área para produção de HIS – obteve-se o resultado de que seria possível a viabilização de no mínimo 148 unidades habitacionais de HIS de 50m<sup>2</sup> e no máximo 616 unidades de 24m<sup>2</sup>. (Tabela 14)

Também foram levantados os valores dos terrenos encontrados de acordo com o Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa<sup>14</sup> e multiplicados pela área do terreno para encontrar os valores totais dos terrenos, que seria o equivalente ao Gasto para Desapropriação. Na Área 1, somando os valores dos 23 lotes que podem ser considerados para produção de HIS, chegou-se a um gasto de R\$40.191.858,00 para desapropriação. (Tabela 15) Para verificar o que este valor significa em relação ao gasto total por unidade habitacional, o valor foi dividido pelo número de unidades que poderiam ser produzidas neles, em cada metragem quadrada considerada, e

extraiu-se o que representaria a porcentagem deste valor (de desapropriação) do valor de 200 mil [valor médio utilizado pela Prefeitura para a produção de uma unidade habitacional (informação verbal)]<sup>15]</sup><sup>16</sup>. Os gastos com desapropriação seriam de 7%, no caso da produção de unidades habitacionais de 24m<sup>2</sup>, e de 14%, para construção de unidades de 50m<sup>2</sup>. Sendo assim, como a porcentagem não ultrapassa 30%, os valores com desapropriação não inviabilizam a construção das unidades habitacionais de HIS e, inclusive, possibilitam a produção das unidades pelo próprio mercado imobiliário. (Tabela 16)

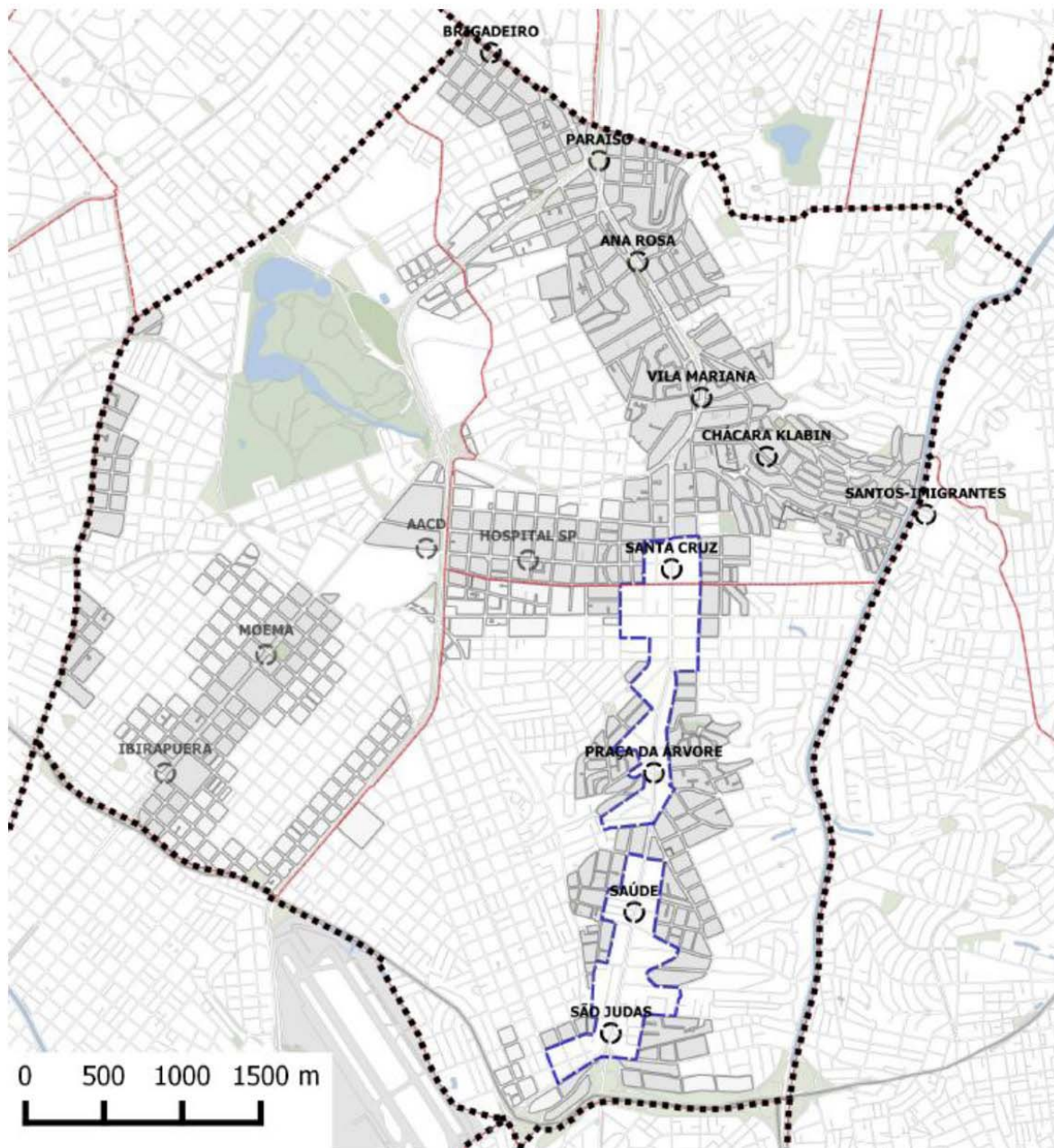
Na Área 2, dos 25 lotes subutilizados identificados<sup>17</sup>, 13 têm área de terreno maior que 500m<sup>2</sup> e 6 são contíguos a outros lotes subutilizados (entre estes mesmos 6) que, juntos, somam área maior que 500m<sup>2</sup>. Então, restaram 6 lotes que possuem áreas menores que 500m<sup>2</sup> (e não são contíguos a outros que possam somar área maior do que esta) e, desta forma, não foram considerados para os cálculos de destinação para HIS. Na Área 2, a soma das áreas dos 19 lotes que podemos considerar para produção de HIS é de 14.779m<sup>2</sup>. (Tabela 17) A mesma metodologia de simulação foi utilizada para a Área 2 e chegou-se a uma estimativa de produção mínima de 1.182 unidades de HIS, no caso de unidades de 50m<sup>2</sup>, e na máxima de 2.463 unidades de 24m<sup>2</sup>, considerando a área de todos os lotes identificados. (Tabela 18) Utilizando os percentuais de 10 e 20% da somatória das áreas dos terrenos dos imóveis, poderiam ser feitas no mínimo 118 unidades habitacionais de HIS de 50m<sup>2</sup> e no máximo 493 unidades de 24m<sup>2</sup>. (Tabela 19)

Os valores dos 19 lotes que podemos considerar para produção de HIS, nesta segunda Área, somados chegaram a um gasto de R\$67.069.528,00 para desapropriação. Apesar da menor quantidade de lotes e área total disponível, este valor é maior do que o da Área 1 devido à região em que os lotes se situam, mais valorizada que a anterior. (Tabela 20) Neste caso os gastos com desapropriação seriam maiores, de 14%, para produção de unidades habitacionais de 24m<sup>2</sup>, e de 28%, no caso de unidades de 50m<sup>2</sup>. Mesmo assim, a porcentagem de gastos com desapropriação não ultrapassou 30%, o

que garante a viabilidade financeira para construção das unidades habitacionais de HIS e, mais uma vez, permite a atuação do mercado imobiliário para produção destas. (Tabela 21)

Os imóveis, ainda, foram procurados na planilha do IPTU para verificação da tipificação dada no Tipo de Uso do Imóvel e poucos estão classificados como Terrenos, indicando que além dos imóveis não edificados encontrados na planilha, existem mais imóveis ociosos nesta Subprefeitura e é realmente necessária a utilização de estratégias diversificadas para identificá-los.





### Legenda

ESTAÇÕES DE METRÔ (existentes)



ESTAÇÕES DE METRÔ (previstas)



ÁREAS LEVANTAMENTO

PDE - Eixos EETU VM

PDE - Eixos EETU VM Previstos

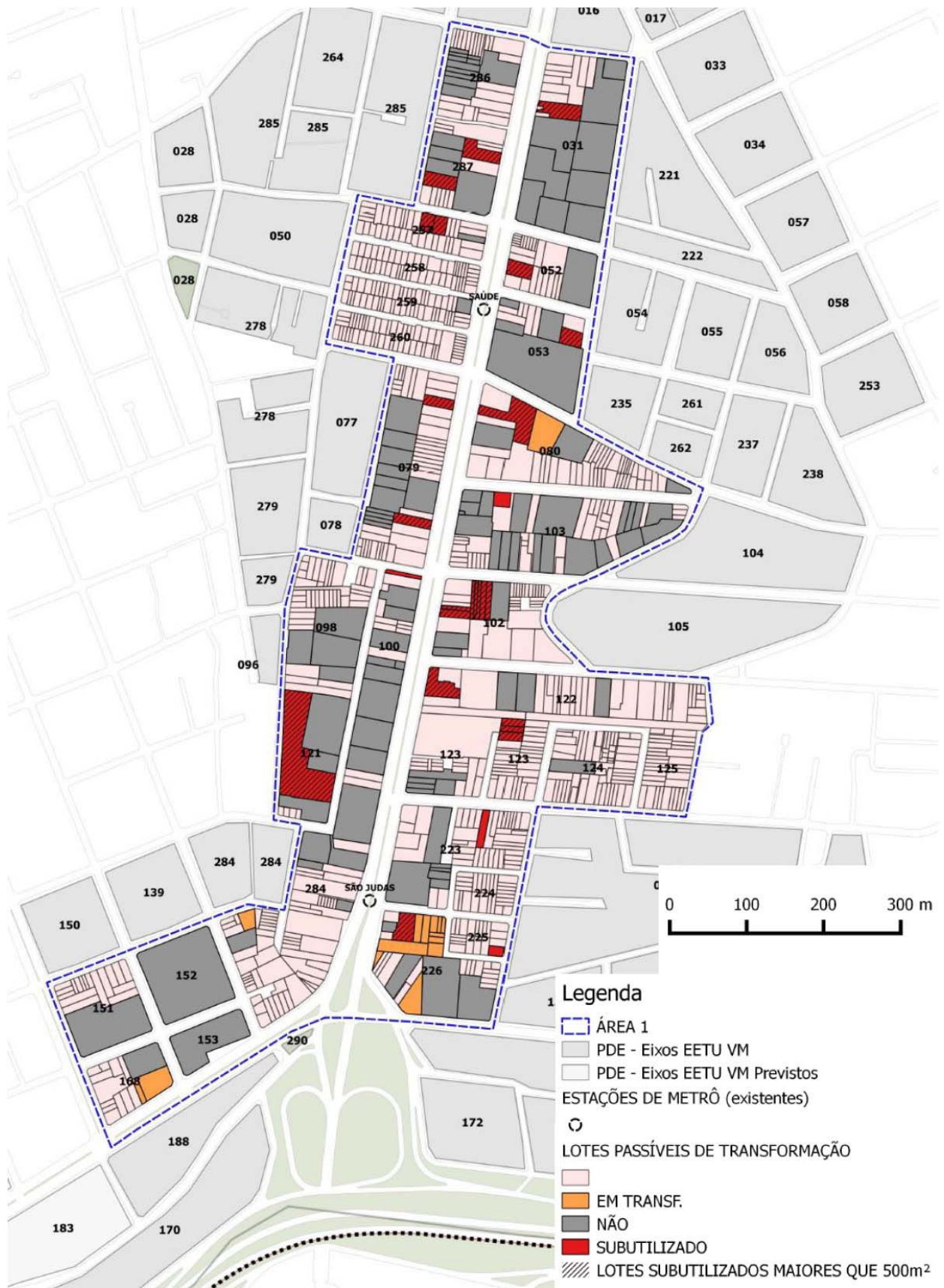
Mapa Indicação das Áreas do “Levantamento de Campo”

Mapa 14 - Indicação das Áreas do Levantamento de Campo

Base Cartográfica PMSP: Mapa Digital da Cidade

Projeção UTM/23S - DATUM Horizontal SAD69

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU. Elaboração: Autora



Mapa 15 - Levantamento de Campo - Área 1  
 Base Cartográfica PMS: Mapa Digital da Cidade. Projeção UTM/23S - DATUM Horizontal SAD69  
 Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU. Elaboração: Autora

LEVANTAMENTO DE CAMPO DE LOTES SUBUTILIZADOS - ÁREA 1					
SETOR	QUADRA	LOTE	ÁREA DO TERRENO (m <sup>2</sup> )	SOMA (m <sup>2</sup> )*	SITUAÇÃO
047	031	1054	1.033		SUBUTILIZADO
047	052	0005	641		SUBUTILIZADO
047	053	0029	588		SUBUTILIZADO
047	079	0005	519		SUBUTILIZADO
047	079	0091	627		SUBUTILIZADO
047	080	0135	1.944		SUBUTILIZADO
047	100	0018	214		SUBUTILIZADO
047	102	0004	193	1.903	SUBUTILIZADO
047	102	0024	194		SUBUTILIZADO
047	102	0025	208		SUBUTILIZADO
047	102	0023	216		SUBUTILIZADO
047	102	0022	345		SUBUTILIZADO
047	102	0021	354		SUBUTILIZADO
047	102	0005	393		SUBUTILIZADO
047	103	0079	392		
047	121	0072	5.850		SUBUTILIZADO
047	122	0156	1.077		SUBUTILIZADO
047	123	0044	258	889	SUBUTILIZADO
047	123	0006	291		SUBUTILIZADO
047	123	0064	340		SUBUTILIZADO
047	223	0021	461		SUBUTILIZADO
047	225	0011	243		SUBUTILIZADO
047	226	0075	876		SUBUTILIZADO
047	257	0008	409	821	SUBUTILIZADO
047	257	0009	412		SUBUTILIZADO
047	287	0053	780		SUBUTILIZADO
047	287	0028	924		SUBUTILIZADO
<b>TOTAL</b>			14.859		
<b>TOTAL</b>				3.613	
<b>TOTAL DE ÁREA DE TERRENOS SUBUTILIZADOS PASSÍVEIS DE UTILIZAÇÃO PARA HIS - ÁREA 1 (m<sup>2</sup>)</b>					<b>18.472</b>

\* Soma dos lotes SUBUTILIZADOS com área de terreno < 500m<sup>2</sup>, porém contíguos a outros lotes subutilizados que, juntos, somam área > 500m<sup>2</sup>.

LEGENDA
SUBUTILIZADO com área de terreno > 500m <sup>2</sup>
SUBUTILIZADO com área de terreno < 500m <sup>2</sup>
SUBUTILIZADO com área de terreno < 500m <sup>2</sup> , porém contíguo a outros lotes subutilizados que, juntos, somam área > 500m <sup>2</sup>

Tabela 12 - Listagem do Levantamento de Campo de Lotes Subutilizados - Área 1

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU

Elaboração: Autora

LEVANTAMENTO DE CAMPO DE LOTES SUBUTILIZADOS - ÁREA 1	
Quantidade de imóveis	Área (m <sup>2</sup> )
23	18.472

ESTIMATIVA DE UNIDADES DE HIS NOS LOTES SUBUTILIZADOS LEVANTADOS - ÁREA 1					
Área Total (m <sup>2</sup> ) - Lotes Subutilizados	C.A. máximo - ZEU	Área Total Computável (m <sup>2</sup> )	Unid. Hab. HIS/HMP - 24 m <sup>2</sup> (Decreto 56.759/2016)	Unid. Hab. HIS/HMP - 37 m <sup>2</sup> (MCMV apto.)	Unid. Hab. HIS/HMP - 50 m <sup>2</sup>
18.472	4	73.888	3.079	1.997	1.478

Tabela 13 - Estimativa de Unidades de HIS nos Lotes Subutilizados Levantados na Área 1(considerando todos os imóveis)

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU

Elaboração: Autora

ESTIMATIVA DE UNIDADES DE HIS NOS LOTES SUBUTILIZADOS LEVANTADOS CONSIDERANDO 10% DE UTILIZAÇÃO DO TOTAL - ÁREA 1						
Área Total (m <sup>2</sup> ) - Lotes Subutilizados	10% da Área Total (m <sup>2</sup> ) dos Lotes	C.A. máximo - ZEU	Área Total Computável (m <sup>2</sup> )	Unid. Hab. HIS/HMP - 24 m <sup>2</sup> (Decreto 56.759/2016)	Unid. Hab. HIS/HMP - 37 m <sup>2</sup> (MCMV apto.)	Unid. Hab. HIS/HMP - 50 m <sup>2</sup>
18.472	1.847	4	7.389	308	200	148

ESTIMATIVA DE UNIDADES DE HIS NOS LOTES SUBUTILIZADOS LEVANTADOS CONSIDERANDO 15% DE UTILIZAÇÃO DO TOTAL - ÁREA 1						
Área Total (m <sup>2</sup> ) - Lotes Subutilizados	15% da Área Total (m <sup>2</sup> ) dos Lotes	C.A. máximo - ZEU	Área Total Computável (m <sup>2</sup> )	Unid. Hab. HIS/HMP - 24 m <sup>2</sup> (Decreto 56.759/2016)	Unid. Hab. HIS/HMP - 37 m <sup>2</sup> (MCMV apto.)	Unid. Hab. HIS/HMP - 50 m <sup>2</sup>
18.472	2.771	4	11.083	462	300	222

ESTIMATIVA DE UNIDADES DE HIS NOS LOTES SUBUTILIZADOS LEVANTADOS CONSIDERANDO 20% DE UTILIZAÇÃO DO TOTAL - ÁREA 1						
Área Total (m <sup>2</sup> ) - Lotes Subutilizados	20% da Área Total (m <sup>2</sup> ) dos Lotes	C.A. máximo - ZEU	Área Total Computável (m <sup>2</sup> )	Unid. Hab. HIS/HMP - 24 m <sup>2</sup> (Decreto 56.759/2016)	Unid. Hab. HIS/HMP - 37 m <sup>2</sup> (MCMV apto.)	Unid. Hab. HIS/HMP - 50 m <sup>2</sup>
18.472	3.694	4	14.778	616	399	296

Tabela 14 - Estimativa de Unidades de HIS nos Lotes Subutilizados Levantados na Área 1(considerando 10, 15 e 20% dos imóveis)

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU

Elaboração: Autora

GASTOS PARA DESAPROPRIAÇÃO DOS LOTES SUBUTILIZADOS LEVANTADOS - ÁREA 1							
SETOR	QUADRA	LOTE	ÁREA DO TERRENO (m <sup>2</sup> )	Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa (R\$/m <sup>2</sup> )	Gasto para Desapropriação - Valor Total do Terreno (R\$)	SOMA (R\$)*	SITUAÇÃO
047	031	1054	1.033	4.156	4.293.148		SUBUTILIZADO
047	052	0005	641	3.806	2.439.646		SUBUTILIZADO
047	053	0029	588	2.017	1.185.996		SUBUTILIZADO
047	079	0005	519	3.879	2.013.201		SUBUTILIZADO
047	079	0091	627	3.879	2.432.133		SUBUTILIZADO
047	080	0135	1.944	2.361	4.589.784		SUBUTILIZADO
047	100	0018	214	-	-		SUBUTILIZADO
047	102	0004	193	3.936	759.648	5.361.936	SUBUTILIZADO
047	102	0024	194	2.320	450.080		SUBUTILIZADO
047	102	0025	208	2.320	482.560		SUBUTILIZADO
047	102	0023	216	2.320	501.120		SUBUTILIZADO
047	102	0022	345	2.320	800.400		SUBUTILIZADO
047	102	0021	354	2.320	821.280		SUBUTILIZADO
047	102	0005	393	3.936	1.546.848		SUBUTILIZADO
047	103	0079	392	-	-		SUBUTILIZADO
047	121	0072	5.850	766	4.481.100		SUBUTILIZADO
047	122	0156	1.077	2.390	2.574.030		SUBUTILIZADO
047	123	0044	258	1.929	497.682	1.714.881	SUBUTILIZADO
047	123	0006	291	1.929	561.339		SUBUTILIZADO
047	123	0064	340	1.929	655.860		SUBUTILIZADO
047	223	0021	461	-	-		SUBUTILIZADO
047	225	0011	243	-	-		SUBUTILIZADO
047	226	0075	876	1.810	1.585.560		SUBUTILIZADO
047	257	0008	409	2.135	873.215	1.752.835	SUBUTILIZADO
047	257	0009	412	2.135	879.620		SUBUTILIZADO
047	287	0053	780	2.233	1.741.740		SUBUTILIZADO
047	287	0028	924	4.357	4.025.868		SUBUTILIZADO
<b>TOTAL</b>					31.362.206		
<b>TOTAL</b>						8.829.652	
<b>TOTAL DE GASTOS PARA DESAPROPRIAÇÃO DOS LOTES SUBUTILIZADOS LEVANTADOS - ÁREA 1 (R\$)</b>							<b>40.191.858</b>

\* Soma dos Gastos para Desapropriação / Valor Total dos Terrenos dos lotes SUBUTILIZADOS com área de terreno < 500m<sup>2</sup>, porém contíguos a outros lotes subutilizados que, juntos, somam área > 500m<sup>2</sup>.

LEGENDA
SUBUTILIZADO com área de terreno > 500m <sup>2</sup>
SUBUTILIZADO com área de terreno < 500m <sup>2</sup>
SUBUTILIZADO com área de terreno < 500m <sup>2</sup> , porém contíguo a outros lotes subutilizados que, juntos, somam área > 500m <sup>2</sup>

Tabela 15 - Gastos para Desapropriação dos Lotes Subutilizados Levantados na Área 1

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU e Cadastro de Valor de Terreno para Fins de Outorga Onerosa

Elaboração: Autora

ESTIMATIVA DE UNIDADES DE HIS NOS LOTES SUBUTILIZADOS LEVANTADOS - ÁREA 1					
Área Total (m <sup>2</sup> ) - Lotes Subutilizados	C.A. máximo - ZEU	Área Total Computável (m <sup>2</sup> )	Unid. Hab. HIS/HMP - 24 m <sup>2</sup> (Decreto 56.759/2016)	Unid. Hab. HIS/HMP - 37 m <sup>2</sup> (MCMV apto.)	Unid. Hab. HIS/HMP - 50 m <sup>2</sup>
18.472	4	73.888	3.079	1.997	1.478

PORCENTAGEM DE GASTOS PARA DESAPROPRIAÇÃO DOS LOTES SUBUTILIZADOS LEVANTADOS - ÁREA 1			
Total de Gastos para Desapropriação - Lotes Subutilizados	Gasto Total para produção de Unid. Hab. HIS/HMP - 24 m <sup>2</sup> (R\$)*	Gasto Total para produção de Unid. Hab. HIS/HMP - 37 m <sup>2</sup> (R\$)*	Gasto Total para produção de Unid. Hab. HIS/HMP - 50 m <sup>2</sup> (R\$)*
40.191.858	615.733.333	399.394.595	295.552.000
Porcentagem de Gastos para Desapropriação dos Lotes (%)**	7	10	14

\* A Prefeitura do Município de São Paulo gasta R\$200.000 por unidade habitacional de HIS/HMP. Portanto, multiplicou-se o total de unidades por 200.000 para obtenção do valor total necessário para produção das unidades.

\*\* O valor gasto para aquisição/desapropriação dos terrenos não deve exceder 30% do gasto total.

PORCENTAGEM DE GASTOS PARA DESAPROPRIAÇÃO DOS LOTES SUBUTILIZADOS LEVANTADOS - ÁREA 1			
Total de Gastos para Desapropriação - Lotes Subutilizados	Gasto por Unid. para produção de Unid. Hab. HIS/HMP - 24 m <sup>2</sup> (R\$)*	Gasto por Unid. para produção de Unid. Hab. HIS/HMP - 37 m <sup>2</sup> (R\$)*	Gasto por Unid. para produção de Unid. Hab. HIS/HMP - 50 m <sup>2</sup> (R\$)*
40.191.858	13.055	20.126	27.198
Total de Gastos por Unid. para produção de HIS/HMP**	200.000	200.000	200.000
Porcentagem de Gastos para Desapropriação dos Lotes (%)***	7	10	14

\* Para obter o valor de gasto com desapropriação por unidade, dividiu-se o total de gastos para desapropriação pelo número de unidades.

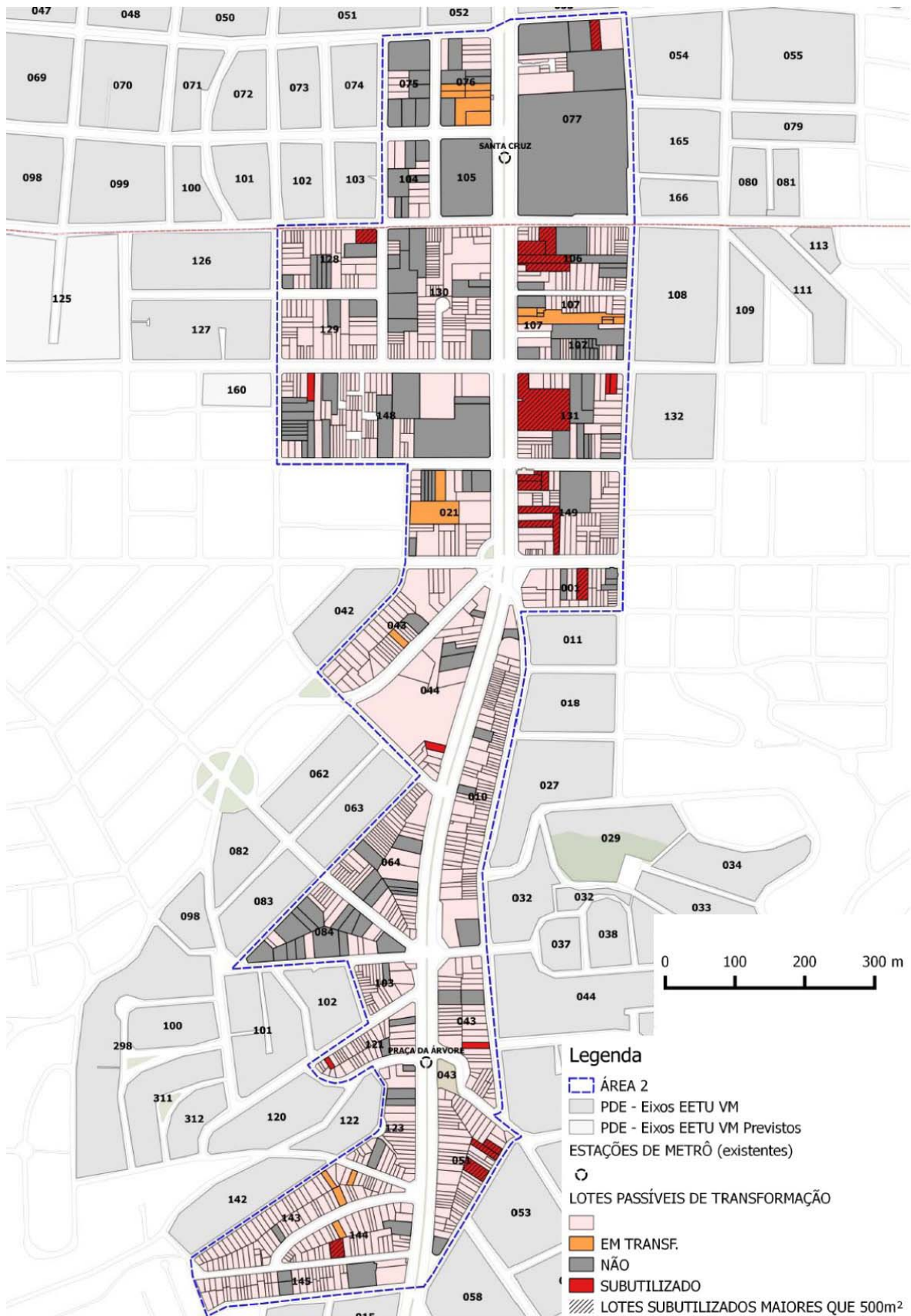
\*\* A Prefeitura do Município de São Paulo gasta R\$200.000 por unidade habitacional de HIS/HMP.

\*\*\* O valor gasto para aquisição/desapropriação dos terrenos não deve exceder 30% do total de gastos por unidade.

Tabela 16 - Porcentagem de Gastos para Desapropriação dos Lotes Subutilizados Levantados na Área 1

Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo – PMSF, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU e Cadastro de Valor de Terreno para Fins de Outorga Onerosa

Elaboração: Autora



Mapa 16 - Levantamento de Campo - Área 2  
 Base Cartográfica PMSP: Mapa Digital da Cidade. Projeção UTM/23S - DATUM Horizontal SAD69  
 Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU. Elaboração: Autora

LEVANTAMENTO DE CAMPO DE LOTES SUBUTILIZADOS - ÁREA 2					
SETOR	QUADRA	LOTE	ÁREA DO TERRENO (m <sup>2</sup> )	SOMA (m <sup>2</sup> )*	SITUAÇÃO
042	077	0020	610		SUBUTILIZADO
042	106	0004	792		SUBUTILIZADO
042	106	0005	902		SUBUTILIZADO
042	106	0006	894		SUBUTILIZADO
042	106	0069	799		SUBUTILIZADO
042	128	0020	601		SUBUTILIZADO
042	131	0002	4.827		SUBUTILIZADO
042	131	0039	278		SUBUTILIZADO
042	131	0040	180		SUBUTILIZADO
042	148	0041	395		SUBUTILIZADO
042	149	0006	606		SUBUTILIZADO
042	149	0016	545		SUBUTILIZADO
042	149	0080	501		SUBUTILIZADO
042	149	0002	319	1.113	SUBUTILIZADO
042	149	0003	450		SUBUTILIZADO
042	149	0064	290		SUBUTILIZADO
042	149	0065	54		SUBUTILIZADO
045	044	0011	306		SUBUTILIZADO
045	121	0031	129		SUBUTILIZADO
045	144	0048	510		SUBUTILIZADO
309	001	0026	734		SUBUTILIZADO
309	043	0016	354		SUBUTILIZADO
309	051	0002	275	678	SUBUTILIZADO
309	051	0003	403		SUBUTILIZADO
309	051	0128	667		SUBUTILIZADO
<b>TOTAL</b>			12.988		
<b>TOTAL</b>				1.791	
<b>TOTAL DE TERRENOS SUBUTILIZADOS PASSÍVEIS DE UTILIZAÇÃO PARA HIS - ÁREA 2 (m<sup>2</sup>)</b>					<b>14.779</b>

Soma dos lotes SUBUTILIZADOS com área de terreno < 500m<sup>2</sup>, porém contíguos a outros lotes subutilizados que, juntos, somam área > 500m<sup>2</sup>.

LEGENDA
SUBUTILIZADO com área de terreno > 500m <sup>2</sup>
SUBUTILIZADO com área de terreno < 500m <sup>2</sup>
SUBUTILIZADO com área de terreno < 500m <sup>2</sup> , porém contíguo a outros lotes subutilizados que, juntos, somam área > 500m <sup>2</sup>

Tabela 17 - Listagem do Levantamento de Campo de Lotes Subutilizados - Área 2

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU

Elaboração: Autora



LEVANTAMENTO DE CAMPO DE LOTES SUBUTILIZADOS - ÁREA 2	
Quantidade de imóveis	Área (m <sup>2</sup> )
19	14.779

ESTIMATIVA DE UNIDADES DE HIS NOS LOTES SUBUTILIZADOS LEVANTADOS - ÁREA 2					
Área Total (m <sup>2</sup> ) - Lotes Subutilizados	C.A. máximo - ZEU	Área Total Computável (m <sup>2</sup> )	Unid. Hab. HIS/HMP - 24 m <sup>2</sup> (Decreto 56.759/2016)	Unid. Hab. HIS/HMP - 37 m <sup>2</sup> (MCMV apto.)	Unid. Hab. HIS/HMP - 50 m <sup>2</sup>
14.779	4	59.116	2.463	1.598	1.182

Tabela 18 - Estimativa de Unidades de HIS nos Lotes Subutilizados Levantados na Área 2 (considerando todos os imóveis)

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU

Elaboração: Autora

ESTIMATIVA DE UNIDADES DE HIS NOS LOTES SUBUTILIZADOS LEVANTADOS CONSIDERANDO 10% DE UTILIZAÇÃO DO TOTAL - ÁREA 2						
Área Total (m <sup>2</sup> ) - Lotes Subutilizados	10% da Área Total (m <sup>2</sup> ) dos Lotes	C.A. máximo - ZEU	Área Total Computável (m <sup>2</sup> )	Unid. Hab. HIS/HMP - 24 m <sup>2</sup> (Decreto 56.759/2016)	Unid. Hab. HIS/HMP - 37 m <sup>2</sup> (MCMV apto.)	Unid. Hab. HIS/HMP - 50 m <sup>2</sup>
14.779	1.478	4	5.912	246	160	118

ESTIMATIVA DE UNIDADES DE HIS NOS LOTES SUBUTILIZADOS LEVANTADOS CONSIDERANDO 15% DE UTILIZAÇÃO DO TOTAL - ÁREA 2						
Área Total (m <sup>2</sup> ) - Lotes Subutilizados	15% da Área Total (m <sup>2</sup> ) dos Lotes	C.A. máximo - ZEU	Área Total Computável (m <sup>2</sup> )	Unid. Hab. HIS/HMP - 24 m <sup>2</sup> (Decreto 56.759/2016)	Unid. Hab. HIS/HMP - 37 m <sup>2</sup> (MCMV apto.)	Unid. Hab. HIS/HMP - 50 m <sup>2</sup>
14.779	2.217	4	8.867	369	240	177

ESTIMATIVA DE UNIDADES DE HIS NOS LOTES SUBUTILIZADOS LEVANTADOS CONSIDERANDO 20% DE UTILIZAÇÃO DO TOTAL - ÁREA 2						
Área Total (m <sup>2</sup> ) - Lotes Subutilizados	20% da Área Total (m <sup>2</sup> ) dos Lotes	C.A. máximo - ZEU	Área Total Computável (m <sup>2</sup> )	Unid. Hab. HIS/HMP - 24 m <sup>2</sup> (Decreto 56.759/2016)	Unid. Hab. HIS/HMP - 37 m <sup>2</sup> (MCMV apto.)	Unid. Hab. HIS/HMP - 50 m <sup>2</sup>
14.779	2.956	4	11.823	493	320	236

Tabela 19 - Estimativa de Unidades de HIS nos Lotes Subutilizados Levantados na Área 2 (considerando 10, 15 e 20% dos imóveis)

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU

Elaboração: Autora

GASTOS PARA DESAPROPRIAÇÃO DOS LOTES SUBUTILIZADOS LEVANTADOS - ÁREA 2							
SETOR	QUADRA	LOTE	ÁREA DO TERRENO (m <sup>2</sup> )	Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa (R\$/m <sup>2</sup> )	Gasto para Desapropriação - Valor Total do Terreno (R\$)	SOMA (R\$)*	SITUAÇÃO
042	077	0020	610	5.402	3.295.220		SUBUTILIZADO
042	106	0004	792	5.710	4.522.320		SUBUTILIZADO
042	106	0005	902	5.710	5.150.420		SUBUTILIZADO
042	106	0006	894	5.710	5.104.740		SUBUTILIZADO
042	106	0069	799	5.550	4.434.450		SUBUTILIZADO
042	128	0020	601	4.021	2.416.621		SUBUTILIZADO
042	131	0002	4.827	4.986	24.067.422		SUBUTILIZADO
042	131	0039	278	-	-		SUBUTILIZADO
042	131	0040	180	-	-		SUBUTILIZADO
042	148	0041	395	-	-		SUBUTILIZADO
042	149	0006	606	5.054	3.062.724		SUBUTILIZADO
042	149	0016	545	3.125	1.703.125		SUBUTILIZADO
042	149	0080	501	5.054	2.532.054		SUBUTILIZADO
042	149	0002	319	5.054	1.612.226	4.958.430	SUBUTILIZADO
042	149	0003	450	5.054	2.274.300		SUBUTILIZADO
042	149	0064	290	3.116	903.640		SUBUTILIZADO
042	149	0065	54	3.116	168.264		SUBUTILIZADO
045	044	0011	306	-	-		SUBUTILIZADO
045	121	0031	129	-	-		SUBUTILIZADO
045	144	0048	510	2.658	1.355.580		SUBUTILIZADO
309	001	0026	734	2.138	1.569.292		SUBUTILIZADO
309	043	0016	354	-	-		SUBUTILIZADO
309	051	0002	275	2.154	592.350	1.460.412	SUBUTILIZADO
309	051	0003	403	2.154	868.062		SUBUTILIZADO
309	051	0128	667	2.154	1.436.718		SUBUTILIZADO
<b>TOTAL</b>					60.650.686		
<b>TOTAL</b>						6.418.842	
<b>TOTAL DE GASTOS PARA DESAPROPRIAÇÃO DOS LOTES SUBUTILIZADOS LEVANTADOS - ÁREA 2 (R\$)</b>							<b>67.069.528</b>

\* Soma dos Gastos para Desapropriação / Valor Total dos Terrenos dos lotes SUBUTILIZADOS com área de terreno < 500m<sup>2</sup>, porém contíguos a outros lotes subutilizados que, juntos, somam área > 500m<sup>2</sup>.

LEGENDA
SUBUTILIZADO com área de terreno > 500m <sup>2</sup>
SUBUTILIZADO com área de terreno < 500m <sup>2</sup>
SUBUTILIZADO com área de terreno < 500m <sup>2</sup> , porém contíguo a outros lotes subutilizados que, juntos, somam área > 500m <sup>2</sup>

Tabela 20 - Gastos para Desapropriação dos Lotes Subutilizados Levantados na Área 2

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU e Cadastro de Valor de Terreno para Fins de Outorga Onerosa

Elaboração: Autora

**ESTIMATIVA DE UNIDADES DE HIS NOS LOTES SUBUTILIZADOS LEVANTADOS - ÁREA 2**

Área Total (m <sup>2</sup> ) - Lotes Subutilizados	C.A. máximo - ZEU	Área Total Computável (m <sup>2</sup> )	Unid. Hab. HIS/HMP - 24 m <sup>2</sup> (Decreto 56.759/2016)	Unid. Hab. HIS/HMP - 37 m <sup>2</sup> (MCMV apto.)	Unid. Hab. HIS/HMP - 50 m <sup>2</sup>
14.779	4	59.116	2.463	1.598	1.182

**PORCENTAGEM DE GASTOS PARA DESAPROPRIAÇÃO DOS LOTES SUBUTILIZADOS LEVANTADOS - ÁREA 2**

Total de Gastos para Desapropriação - Lotes Subutilizados	Gasto Total para produção de Unid. Hab. HIS/HMP - 24 m <sup>2</sup> (R\$)*	Gasto Total para produção de Unid. Hab. HIS/HMP - 37 m <sup>2</sup> (R\$)*	Gasto Total para produção de Unid. Hab. HIS/HMP - 50 m <sup>2</sup> (R\$)*
67.069.528	492.633.333	319.545.946	236.464.000
Porcentagem de Gastos para Desapropriação dos Lotes (%)**	14	21	28

\* A Prefeitura do Município de São Paulo gasta R\$200.000 por unidade habitacional de HIS/HMP. Portanto, multiplicou-se o total de unidades por 200.000 para obtenção do valor total necessário para produção das unidades.

\*\* O valor gasto para aquisição/desapropriação dos terrenos não deve exceder 30% do gasto total.

**PORCENTAGEM DE GASTOS PARA DESAPROPRIAÇÃO DOS LOTES SUBUTILIZADOS LEVANTADOS - ÁREA 2**

Total de Gastos para Desapropriação - Lotes Subutilizados	Gasto por Unid. para produção de Unid. Hab. HIS/HMP - 24 m <sup>2</sup> (R\$)*	Gasto por Unid. para produção de Unid. Hab. HIS/HMP - 37 m <sup>2</sup> (R\$)*	Gasto por Unid. para produção de Unid. Hab. HIS/HMP - 50 m <sup>2</sup> (R\$)*
67.069.528	27.229	41.978	56.727
Total de Gastos por Unid. para produção de HIS/HMP**	200.000	200.000	200.000
Porcentagem de Gastos para Desapropriação dos Lotes (%)***	14	21	28

\* Para obter o valor de gasto com desapropriação por unidade, dividiu-se o total de gastos para desapropriação pelo número de unidades.

\*\* A Prefeitura do Município de São Paulo gasta R\$200.000 por unidade habitacional de HIS/HMP.

\*\*\* O valor gasto para aquisição/desapropriação dos terrenos não deve exceder 30% do total de gastos por unidade.

Tabela 21 - Porcentagem de Gastos para Desapropriação dos Lotes Subutilizados Levantados na Área 2

Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo – PMSF, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU e Cadastro de Valor de Terreno para Fins de Outorga Onerosa

Elaboração: Autora

**QUADRO SÍNTESE DAS SIMULAÇÕES  
DE POSSIBILIDADES DE PRODUÇÃO DE HIS NA SUB VM**

Possibilidades			Quantidade de Unidades possíveis de produzir	
			Quantidade Mínima	Quantidade Máxima
Aplicação da Cota de Solidariedade (2004 - 2013)	Considerando a destinação de 10% da área construída computável	Instrumento como foi aprovado	562	270
		Proposta original do instrumento	5.895	2.829
	Considerando o depósito no FUNDURB	Instrumento como foi aprovado	95	
		Proposta original do instrumento	1.014	
Utilização de 10 à 20%	dos imóveis classificados como Terreno no IPTU		2.022	16.846
	dos imóveis subutilizados levantados - Área 1		148	616
	dos imóveis subutilizados levantados - Área 2		118	493

Tabela 22 - Quadro Síntese das Simulações de Possibilidades de Produção de HIS na Subprefeitura Vila Mariana

Fonte: Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio - Embraesp / Centro de Estudos da Metrópole - CEM (1985 - 2013), Prefeitura do Município de São Paulo - PMSP / Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU

Elaboração: Autora

# CONCLUSÃO

Este artigo procurou desenvolver metodologias que permitissem ensaiar métodos que um gestor público poderia realizar para estimar o quadro de necessidades habitacionais de uma Subprefeitura e construir cenários de opções de produção de novas unidades de Habitação de Interesse Social - HIS para que, em um processo de planejamento urbano, fossem concebidas formas de regulação socialmente inclusivas, de acordo com as características de cada região. Assim, foram exploradas diversas bases de dados disponíveis, ainda que reconhecidos seus limites e, como subsídios para a realização de um “Plano de Habitação de Interesse Social” no território de uma Subprefeitura, é possível sinalizar que existe a necessidade de desagregação de dados do Município por Subprefeitura, uma vez que o desafio de encontrar dados específicos do território dificultou o processo.

Optou-se por estudar, de forma mais aprofundada, como produzir HIS a partir da dinâmica do mercado imobiliário, admitindo que o dinamismo da Subprefeitura poderia ser visto como potencial de transformação urbana

com inclusão social. Por isso, alguns temas não foram desenvolvidos, mas em um plano ideal não poderiam ser deixados em segundo plano, como a identificação da precariedade dispersa – como é o caso de cortiços – ou, ainda, estudos de formas de resolução das ocupações precárias existentes.

A invisibilidade dos cortiços e de moradias precárias dispersas também chamou a atenção para a necessidade de um Zoneamento que consiga lidar com esta questão, pois, estas habitações só aparecem em listagens específicas, ficando invisíveis nos mapeamentos. Talvez, a dificuldade do Zoneamento de trabalhar com um território tão grande possa explicar a invisibilidade apontada, indicando a necessidade de descentralização de alguns tipos de mapeamento. E, claro, a necessidade de criação de novos instrumentos de regulação urbana mais rigorosos, que apliquem com eficácia regras que permitam, efetivamente, o alcance dos objetivos do PDE.

Consciente da forma como a legislação foi aprovada e, sendo assim, das poucas, ou quase nulas, possibilidades

de inclusão de camadas de baixa renda no território da Subprefeitura Vila Mariana e, ainda, considerando a importância deste tema no contexto do Município e da Região Metropolitana de São Paulo - RMSP, um dos intuitos deste artigo foi demonstrar que há dados e metodologia disponível que permitiriam, em pouco tempo, fazer simulações que possibilitassem prever nos instrumentos de planejamento urbano, a reserva e destinação de terras para promoção de HIS em regiões como a desta Subprefeitura. Apesar de não terem ocorrido, as terras existem e poderiam ter instrumentos melhores concebidos para este fim.

Mesmo com a baixa demanda habitacional existente na Subprefeitura Vila Mariana, considerando as características do território, poderiam ser incorporadas necessidades habitacionais municipais e metropolitanas. A pergunta frequente e pouco explorada foi: qual a quantidade de novas moradias populares deveria ser feita nesta Subprefeitura, considerando o período de um Plano Diretor? O estudo mostra que, talvez, a resposta possa estar dentro das possibilidades apresentadas em cada Subprefeitura, não apenas uma divisão cartesiana pelo número de Subprefeituras, mas o estabelecimento de metas por Subprefeitura, que dialoguem com as possibilidades apontadas.

Conforme vimos, as ZEIS demarcadas, quando muito, podem auxiliar a manter a população de baixa renda já instalada na região, mas sempre existem processos (e interesses) que, mesmo com a demarcação das “ZEIS de regularização”, podem levar a expulsão destas famílias para outras regiões. Os levantamentos realizados neste trabalho mostram que existem terras, mesmo que não se tratem de grandes glebas, disponíveis para promoção de HIS e, inclusive, para alcançar os objetivos do PDE – apesar de, talvez, trazer algumas desvantagens financeiras –, não seria mais interessante construir HIS em lotes menores e dispersos, ao invés de concentrar esta população em grandes glebas com conjuntos habitacionais sem identidade? E a demarcação de ZEIS? Deveria ser exclusividade, apenas, do Zoneamento? Poderia se dar através de Planos Regionais, alterando o zoneamento por justamente terem a oportunidade de

se debruçar sobre esta escala de território? Poderia se dar através das alterações urbanas que se dão ao longo dos EETUs?

As simulações realizadas com a Cota de Solidariedade demonstraram os efeitos reduzidos do instrumento como foi aprovado e que, considerando a intensa atuação do mercado imobiliário na Subprefeitura Vila Mariana, a proposta original do instrumento produziria números não inibidores das ações de incorporação pelo mercado e muito relevantes para auxiliar a promover soluções habitacionais para o Município e para a RMSP. Os estudos sobre os instrumentos relativos ao cumprimento da função social da propriedade mostram que estes poderiam ter sido utilizados, pois foram encontradas situações de subutilização ou não edificação em alguns terrenos. Além disso, estes poderiam ter sido articulados com reserva de terra para HIS. (Tabela 22) Ainda, as simulações sobre custos com desapropriação mostram que é possível utilizar recursos obtidos a partir do próprio desenvolvimento urbano para a utilização para desapropriação de terrenos para HIS.

Os estudos, simulações e análises apresentados demonstram que, para reverter as desigualdades socioterritoriais, é preciso enfrentar as resistências políticas e econômicas que conseguem driblar, alterar e criar alternativas a uma regulação mais rigorosa. Além disso, é necessária uma atuação do Poder Público que planeje, gestione e acompanhe, minimamente, o ritmo do mercado imobiliário de forma comprometida com os interesses da cidade e de toda a população que nela habita, enfrentando as pressões políticas e econômicas que atuam de forma contrária. Sabemos que, historicamente, esta confrontação não acontece e, assim, se torna cada vez mais urgente este comprometimento e a inversão dos interesses que prevalecem. Apesar das inovações e avanços ocorridos, eles ainda são muito pequenos diante das necessidades habitacionais (crescentes) do Município e da RMSP. Sendo assim, ficam os questionamentos: neste ritmo de conquistas, quanto tempo levará para alcançarmos os objetivos do PDE? O que acontecerá com a cidade e a população enquanto os objetivos não são alcançados? Quando o

mercado imobiliário assumirá a responsabilidade que lhe cabe para promover um desenvolvimento mais igualitário da cidade?

Além das possibilidades apresentadas, podem existir outras formas para viabilização de HIS em territórios como o desta Subprefeitura. Atualmente, o Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário - DGPI, da SMDU, está mapeando os terrenos públicos do Município. Após o término deste mapeamento será possível verificar se existem terrenos públicos pouco aproveitados e, talvez, poderiam ser realizadas propostas para utilizações distintas simultâneas, como construir unidades de HIS sobre uma creche ou uma escola. Ou, ainda, mais uma alternativa que poderia ser utilizada neste território, seria a locação social, aproveitando edificações usadas existentes.

Todas as ações parecem depender de vontade política e, conforme já mencionamos, da inversão dos interesses puramente econômicos em interesses coletivos. Portanto, para além destas quantificações, simulações e métricas, é preciso que sejam concebidos e implementados processos onde estes resultados possam ser debatidos e pactuados com uma população mais ampla e de fato informada sobre as possibilidades de destinação das terras disponíveis.

# NOTAS

**01** Além da precariedade, considera-se para o cálculo do déficit, as famílias que coabitam de forma forçada, ou seja, os casos em que mais de uma família vive no mesmo cômodo ou no domicílio, mas que declaradamente gostariam de se mudar.

**02** Famílias mais pobres, que ganham até três salários mínimos, e gastam mais de 30% dos seus ganhos com o aluguel entram na conta de quem precisa de moradia. Isso porque nem todo mundo precisa de casa própria para estar morando bem, mas gastar mais de 30% do que ganha com aluguel pode significar que a família está deixando de comer, deixando de vestir-se, para poder morar e, portanto, precisa de moradia para poder desenvolver-se minimamente, de forma saudável.

**03** Considera-se como adensamento excessivo do domicílio os casos em que vivem 3 ou mais habitantes por cômodos, considerados quartos e salas. Os dados analisados que a prefeitura apresenta enfocam os domicílios alugados, fazendo explicitamente esta distinção.

**04** O Plano Diretor Estratégico de 2014 (Lei Municipal 16.050/14) definiu como faixas de atendimento: HIS 1 - famílias que não possuem renda ou recebem até R\$ 2.172,00 ou renda per capita de R\$ 362,00, o que nos valores de julho de 2014 correspondem a 3 salários mínimos; HIS 2 - famílias que possuem renda familiar entre R\$ 2.172,00 reais e R\$ 4.344,00 ou R\$ 724,00 per capita, o que nos valores de julho de 2014 correspondem

entre 3 e 6 salários mínimos; HMP - famílias que recebem entre R\$ 4.344,00 e R\$ 7.240,00, o que nos valores de julho de 2014 correspondem entre 6 e 10 salários mínimos.

**05** Alguns cálculos foram feitos para outras faixas de renda que não as definidas no Plano Diretor Estratégico de São Paulo, pois foram obtidos para responder a programas específicos de moradia popular.

**06** Áreas homogêneas que orientam, ao nível do território, os objetivos específicos de desenvolvimento urbano e a aplicação dos instrumentos urbanísticos e ambientais.

**07** Áreas da cidade que devem concentrar o processo de adensamento habitacional e construtivo associado à qualificação do espaço público.

**08** Disponíveis em <<http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/716>>, acesso em 9 de novembro de 2016.

**09** O banco de dados da empresa contém os empreendimentos realizados ou em fase de lançamento, residenciais ou não-residenciais, na Região Metropolitana, além das plantas aprovadas na Capital paulista.



**10** Disponível em <<http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/base-de-dados-do-imposto-predial-e-territorial-urbano-iptu>>, acesso em 9 de novembro de 2016.

**11** Trecho extraído da Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional - CTN.

**12** Como base para realização do levantamento, utilizamos um arquivo com o mapeamento de lotes – fornecido pelo Departamento de Urbanismo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU-DEURB –, porém foi possível perceber que este arquivo não está atualizado.

**13** Como o arquivo utilizado como base para o levantamento não está atualizado, os lotes podem, ou não, ter sido lembrados.

**14** Valores extraídos de: BORRELLI, Júlia; SANTORO, Paula. Pesquisa mapeia Valores de Terreno em São Paulo. Texto publicado no blog observaSP, 2015, disponível em <<https://observasp.wordpress.com/2015/10/07/pes-quisa-mapeia-valores-de-terreno-em-sao-paulo/>>, acesso em 9 de novembro de 2016.

**15** Informação fornecida por técnico da Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB, em 2016.

**16** O valor para desapropriação do terreno está incluso no valor de R\$200.000,00, empregado pela Prefeitura para produção de uma unidade habitacional, e não deve ultrapassar 30% deste, que é o valor total.

**17** O maior deles, quase 5.000m<sup>2</sup>, se trata de um terreno que era ocupado por uma concessionária de veículos (a construção ainda se encontra no local) e, atualmente, está desocupado. Parte do terreno está sendo utilizada como estacionamento.

# — BIBLIOGRAFIA

BORRELLI, Júlia; SANTORO, Paula Freire. Pesquisa mapeia Valores de Terreno em São Paulo. Blog ObservaSP, São Paulo, SP, 2015. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2015/10/07/pesquisa-mapeia-valores-de-terreno-em-sao-paulo/>>. Acesso em: 9 de novembro de 2016.

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. Portal da Legislação - Planalto, Brasília, DF, 1966. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm)>. Acesso em: 2 de novembro de 2016.

CAIXA, Caixa Econômica Federal. Informações do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV. Minha Casa Minha Vida - Programas da União/CAIXA. Disponível em: <[http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx/saiba\\_mais.asp](http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx/saiba_mais.asp)>. Acesso em: 30 de agosto de 2016.

CEM, Centro de Estudos da Metrópole. Bases de Dados sobre Lançamentos Imobiliários Comerciais e Lançamentos Imobiliários Residenciais (1985 - 2013). Centro de Estudos da Metrópole (CEM/Cepid), Universidade de São Paulo e CEBRAP, São Paulo, SP. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/716>>. Acesso em: 30 de agosto de 2016.

CEZARIO, Patrícia. Transformação do capital imobiliário e manutenção da estrutura fundiária: reproduzindo a segregação territorial. São Paulo, 2015. 136 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

CEZARIO, Patrícia. Aquisição de Terras e Habitação de Interesse Social. In: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro (eds.). Eixos de Estruturação da Transformação Urbana: inovação e avaliação em São Paulo. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA e Prefeitura do

Município de São Paulo - PMSP, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU, 2016, cap. 6.

NAKANO, Kazuo; CAMPOS, Candido Malta; ROLNIK, Raquel. Dinâmicas dos subespaços da área central de São Paulo. Caminhos para o Centro. São Paulo: Editora da Unesp, 2004, p. 130-133.

ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en ciudades brasileñas: Trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo. Fórum Latinoamericano sobre Instrumentos Notáveis de Intervenção Urbana. Quito, Equador: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, Banco del Estado de Ecuador, Ministério das Cidades do Brasil, 2013.

SANTORO, Paula Freire. Urban planning instruments for promoting social interest housing: from zoning to obligatory percentages in São Paulo, Brazil, in dialog with Bogotá, Colombia. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais - RBEUR, 2015.

SANTORO, Paula Freire; BORRELLI, Júlia. Os desafios de produzir habitação de interesse social em São Paulo: da reserva de terra no zoneamento às contrapartidas obtidas a partir do desenvolvimento imobiliário ou das ZEIS à Cota de Solidariedade. Anais XVI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ENANPUR, Belo Horizonte, 2015.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria Estadual dos Transportes Metropolitanos. Pesquisa Origem e Destino 2007, Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ, São Paulo, SP, 2007.

SÃO PAULO (Município). Bases de Dados sobre o Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU. Dados Abertos, São Paulo, SP, 2016. Disponível em: <<http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/base-de-dados-do-imposto-predial-e-territorial-urbano-iptu>>. Acesso em: 11 de outubro de 2016.

SÃO PAULO (Município). Dados sobre a Cidade de São Paulo. Infocidade, São Paulo, SP, 2016. Disponíveis em:

<<http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em: 11 de outubro de 2016.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 56.759, de 7 de janeiro de 2016. Estabelece disciplina específica de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como normas edilícias para Habitação de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular, além de Empreendimento de Habitação de Interesse Social, Empreendimento de Habitação de Mercado Popular e Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social. Gestão Urbana SP, São Paulo, SP, 2016. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/decreto-no-56-759-de-7-de-janeiro-de-2016/>>. Acesso em: 18 de novembro 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 - PDE. Gestão Urbana SP, São Paulo, SP, 2014. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/arquivos/>>. Acesso em: 11 de novembro de 2016.

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 - LPUOS/Zoneamento. Gestão Urbana SP, São Paulo, SP, 2016. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/zoneamento/arquivos/>>. Acesso em: 7 de novembro de 2016.

SÃO PAULO (Município). Mapa Digital da Cidade de São Paulo. GeoSampa - Sistema de Consulta do Mapa Digital da Cidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2016. Disponível em: <[http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx)>. Acesso em: 17 de novembro de 2016.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU. Processo de Revisão do Plano Regional Estratégico da Subprefeitura Vila Mariana, Departamento de Urbanismo - DEURB e Departamento de Produção e Análise de Informação - DEINFO, São Paulo, SP, 2015 - 2016.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB. Caderno para Discussão Pública da proposta de revisão do Plano Municipal de Habitação de São Paulo - PMH, São Paulo, SP, 2016. Disponível em: <<http://pmh.habitasampa.inf.br/caderno/>>. Acesso em: 18 de novembro de 2016.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB. Sistema de Informações para Habitação Social na Cidade de São Paulo - HABISP, Assessoria Técnica de Planejamento e Pesquisa da SEHAB, São Paulo, SP, 2016.

SPOSATI, Aldaíza. Mapa da exclusão/inclusão social. São Paulo: EDUC/PUC, 1996.

VILLAÇA, Flávio. As ilusões do plano diretor. 2005. Disponível em: <<http://www.flaviovillaca.arq.br/livros01.html>>. Acesso em: 19 de novembro de 2016.

VILLAÇA, Flávio. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

VILLAÇA, Flávio. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. Revista Estudos Avançados – nº 25, Vol. 71, São Paulo, 2011.

VILLAÇA, Flávio; ZIONI, Silvana. A expansão do metrô de São Paulo: acentuando desigualdades. Anais Encontros Nacionais da ANPUR, v. 12, 2007.



# O POLO DE ECOTURISMO DE PARELHEIROS

---

E SUA INTERFACE COM AS  
POLÍTICAS TERRITORIAIS DO  
EXTREMO SUL DO MUNICÍPIO  
DE SÃO PAULO

---

LUNA GALVÃO ALVISI



---

## LUNA GALVÃO ALVISI

Graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP. Experiência em sistemas construtivos em bambu, Planejamento Rural Participativo e Plano de Bairros. Atuou na empresa Urbeflux como urbanista, participando da equipe técnica de elaboração do Plano de Saneamento do município de Caieiras (2015). Fez parte do Programa de Residência em Gestão e Planejamento Urbano da FAU-USP em parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU - atuando na elaboração dos Planos Regionais das Subprefeituras de Parelheiros e Capela do Socorro (2016). Atualmente é mestranda em Mudança Social e Participação Política da EACH-USP.

## ORIENTADORA

PROF.<sup>a</sup> DR.<sup>a</sup>. MARIA CRISTINA DA SILVA LEME

---





# RESUMO

O presente trabalho busca o entendimento e análise crítica da implementação do Polo de Ecoturismo definido pela lei 15.953/2014, abrangendo os distritos de Marsilac e Parelheiros e a região Sul da subprefeitura de Capela do Socorro. Procura-se contextualizar esta Política pública dentro da realidade socioambiental da região, a partir dos seus impactos nas comunidades locais, especialmente sobre as aldeias indígenas Tenondé – Porã e Krukutu e dos núcleos urbanos de Embura, Marsilac, Colônia e Vargem Grande, principais destinos de roteiros do Polo de Ecoturismo. Busca-se abordar a importância da participação social política e do planejamento participativo local e questionar o papel do Estado e dos interesses privados na implementação das ações da Política de Ecoturismo na região. A partir das próprias dinâmicas territoriais e políticas e de sua abrangência, busca-se também o entendimento de seus desdobramentos, sobreposições e conflitos urbanos com as outras Políticas Públicas previstas nesta região metropolitana, que possui 80% de sua área grafada como rural, área de extrema importância à proteção dos

mananciais e conservação ambiental e de informalidade e precariedade habitacional e urbana.

## PALAVRAS CHAVE

POLÍTICAS PÚBLICAS, POLO DE ECOTURISMO, REALIDADE SOCIOAMBIENTAL, PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO.

# INTRODUÇÃO

O extremo Sul da subprefeitura de Capela do Socorro e a subprefeitura de Parelheiros compreendem a maior parte da zona rural e da área de proteção aos mananciais do Município de São Paulo. Só o território da subprefeitura de Parelheiros, que passou a ter autonomia administrativa a partir de 2002 com a criação das subprefeituras, corresponde a uma área de 360 km<sup>2</sup>, representando quase 25% de seu território. Delimita-se ao Norte pelas represas Guarapiranga e Billings e ao Sul pelos alinhamentos do topo da Serra do Mar.

Localiza-se, em sua totalidade, na Área de Proteção aos Mananciais dos Reservatórios Guarapiranga e Billings e é responsável, segundo dados da Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente (SVMA, 2016) por aproximadamente 30% do abastecimento de água do município.

O território possui importantes remanescentes de Mata Atlântica, como os Parques Jaceguava e Itaim da categoria de manejo Proteção Integral, o Parque Estadual da Serra do Mar e contém em seu território as

Áreas de Proteção Ambiental APA – Bororé Colônia e a APA – Capivari Monos.

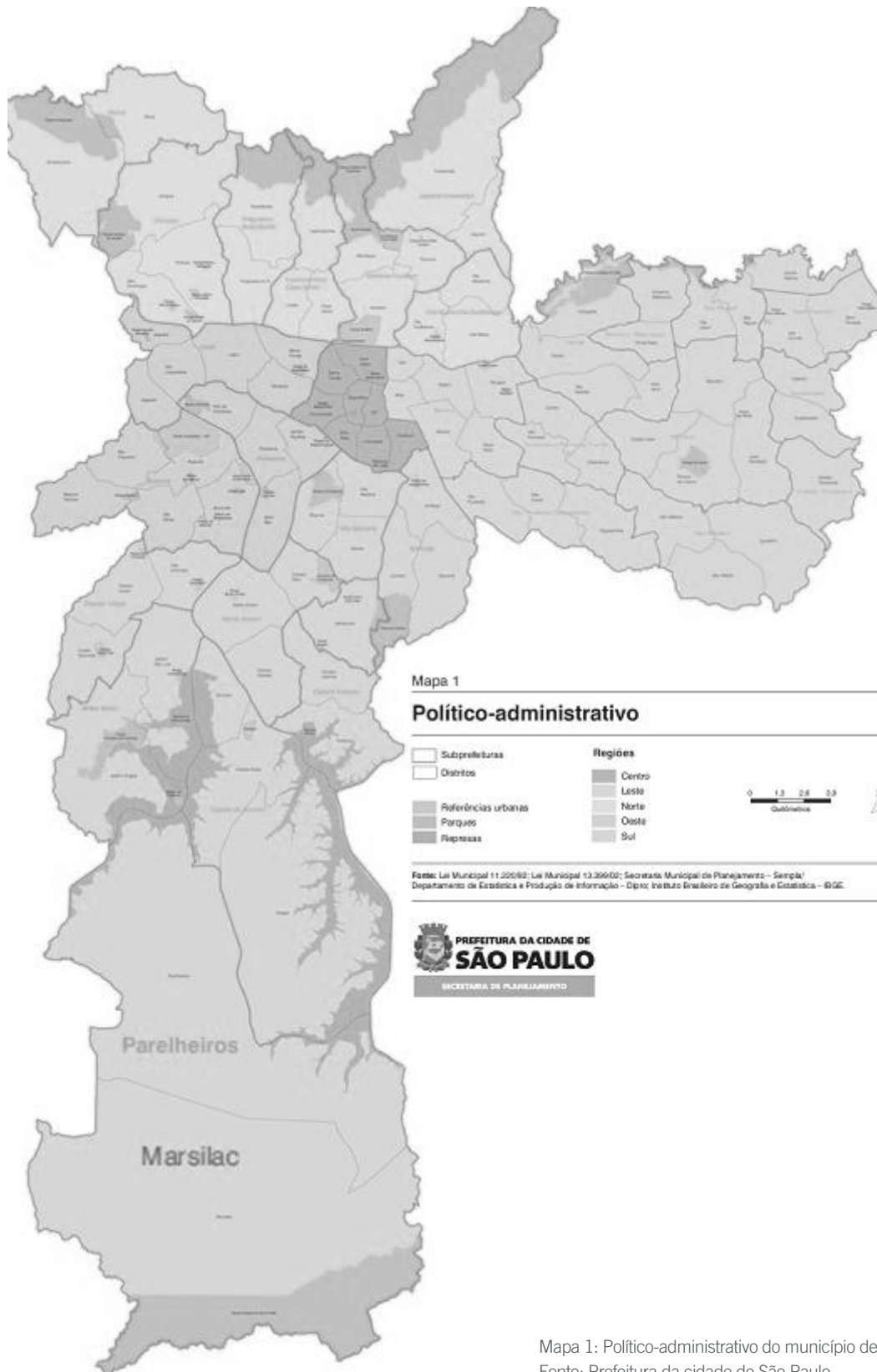
Possui uma presença expressiva da produção hortifrutigranjeira do município configurando-se também na subprefeitura de maior zona rural do município, tendo aproximadamente 80% de seu território grafado como Zona Rural no Plano Diretor Estratégico (PDE, 2014).

Atualmente, todo seu território está inserido no Polo de Desenvolvimento Ecoturístico que contempla os distritos de Marsilac e Parelheiros, até os limites da Área de Proteção Ambiental - APA Bororé-Colônia (abrangendo a porção sul da subprefeitura de Capela do Socorro). Possui uma população indígena flutuante<sup>1</sup> de aproximadamente 1200 indígenas Guarani de acordo com dados da Fundação Nacional do Índio - FUNAI (2010), importantes remanescentes de Mata Atlântica e locais de interesse histórico e geológico como a Cratera da Colônia, tombada em 2003 pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico - CONDEPHAAT e elevada à condição de

Monumento Geológico do Estado pelo Conselho Estadual de Monumentos Geológicos, além de também possuir bairros de interesse histórico como o bairro da Colônia, que abriga o primeiro cemitério protestante do Brasil e resquícios da colonização alemã na região, datada do meio do século XIX.

Apesar de seu território abrigar 30 sub-bacias que integram os sistemas Guarapiranga e Billings e da existência da Lei de Mananciais, vigente no território desde 1975, apresenta importante incremento populacional com elevado número de loteamentos irregulares em nucleações urbanas isoladas, muitos deles enquadrados como áreas de ZEIS 1 – Zonas Especiais de Interesse Social no PDE (Plano Diretor Estratégico, 2014) de assentamentos precários, requerendo prioritariamente, requalificação social e ambiental.

Tendo em vista esse contexto, o presente trabalho propõe a análise da implementação do Polo de Ecoturismo de Parelheiros sob seus diversos aspectos, observando seus entraves e sobreposições, desde a fundamentação da sua lei até as formas de sua inserção e aplicação no território, propõe-se que, partindo do recorte da participação social das comunidades locais e da análise das políticas públicas adotadas na proteção dos mananciais, ocorra o incentivo à participação ativa da população nas atividades do Polo de Ecoturismo, respeitando sua cultura, especificidades e, principalmente, voltando-se aos interesses públicos e as dinâmicas socioambientais locais envolvidas.



Mapa 1: Político-administrativo do município de São Paulo.  
 Fonte: Prefeitura da cidade de São Paulo

# O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO REGIONAL DE PARELHEIROS

Durante todo o ano de 2016 foi realizada a elaboração dos Planos Regionais das Subprefeituras do município de São Paulo. A partir da participação como arquiteta residente na subprefeitura de Parelheiros e Capela do Socorro, foi possível vivenciar de perto os territórios destas subprefeituras no extremo sul de São Paulo.

O Plano foi realizado em diversas etapas e, no caso de Parelheiros, teve a participação ativa da subprefeitura através dos técnicos de Coordenadoria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano da Subprefeitura – CPDU. Diante do contexto peculiar da região, da presença das APA's e da área rural predominante no município, a Secretaria do Verde e Meio Ambiente (SVMA) também teve participação ativa, tanto a partir dos próprios grupos de trabalho organizados pela própria SMDU, como no próprio território, em que foi possível realizar diversas visitas em parceria com a SVMA.

Outro fato de relevância para o entendimento do contexto local foi a participação de reuniões do Conselho da

APA Capivari-Monos, também coordenada pela SVMA e com conselheiros de diversos setores da sociedade, possuindo representantes indígenas, do poder público, do Conselho Participativo e da sociedade civil. O Conselho trata dos principais assuntos relacionados à região, seus embates e medidas a serem tomadas em conjunto pelos seus representantes. Neste espaço, fomos convidadas, eu e a técnica da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - Olga Gross, a apresentar o Plano Regional em uma das reuniões do Conselho, explicitar o que já tinha sido realizado até então além de explicar sucintamente todo o processo de elaboração do Plano Regional e como o Conselho poderia contribuir.

Durante a elaboração do Plano Regional Estratégico das subprefeituras também foi realizada uma oficina com o Conselho Participativo e lideranças locais, em um processo de participação consultiva, que dentro das limitações políticas do contexto atual e de tempo, iniciou o debate de forma mais ampla a respeito das políticas e ações previstas para o Plano Regional de Parelheiros.

É importante descrever a oficina participativa, pois foi a partir daí que o tema do turismo em Parelheiros começou a ganhar mais relevância dentro do contexto do Plano Regional e para a realização deste trabalho. A oficina não foi aberta à população por questões de gestão interna, no entanto, os conselheiros podiam convidar lideranças e representantes locais. Dos 19 conselheiros, 9 estiveram presentes, mas contou também com a participação do Conselho da APA, de técnicos da SVMA, de representantes de associações de bairro, de lideranças do povo Guarani, representantes da agricultura local e cooperativas locais. Estavam presentes aproximadamente 50 pessoas.

A oficina era distribuída em mesas, a primeira etapa contava com um mapa em branco, post-its e canetas coloridas em que as pessoas poderiam marcar questões relevantes da subprefeitura e anotar pontos de destaque. A segunda parte apresentava os perímetros (delimitação de algumas áreas específicas e temas) já criados por SMDU, com algumas perguntas, consultando a população sobre a relevância e pertinência de cada ficha apresentada.

As subprefeituras de Parelheiros e Capela do Socorro foram as únicas que, por sua dimensão e peculiaridade, apresentaram um mapa de políticas, além do mapa de perímetros de intervenção comum a todas as subprefeituras nas oficinas dos Planos Regionais. Foram elaboradas 4 políticas principais para a contextualização do quadro socioambiental e político e desenvolvimento da região: a política de Regularização fundiária, a política de Agroecologia, a política do Polo de Ecoturismo e a política do Território Indígena.

Desta forma, surgiram questões importantes a serem levantadas e o tema do turismo foi de importante destaque, já que no material recolhido e nas conversas com os participantes foi verificada uma interpolação dos temas e uma sobreposição de políticas.

Para se tornar possível essa compreensão territorial do desenho das políticas públicas da região e como o próprio Polo de Ecoturismo irá atuar na gestão do território, é

necessária a realização de uma análise conceitual do termo ecoturismo, para assim ser possível analisar criticamente a elaboração da lei que regulamenta o Polo de Ecoturismo e as possíveis ações de gestão que ela demanda.

# O POLO DE ECOTURISMO

## 3.1 ANTECEDENTES DO POLO DE ECOTURISMO

Em 2014, o Polo de Ecoturismo do município de São Paulo foi criado por meio da Lei nº 15.953, de 7 de janeiro de 2014. De acordo com o texto redigido da lei, esta determina disciplinar e normatizar as atividades ecoturísticas da região, nos territórios administrativos das subprefeituras de Parelheiros e da Capela do Socorro, estimulando o desenvolvimento econômico e social visando sua proteção e conservação.

No entanto, a ideia do Polo de Ecoturismo surgiu bem antes da promulgação da lei. Em maio de 2003, o Sebrae iniciou uma atuação na Ilha do Bororé por meio do Programa de Desenvolvimento do Turismo Receptivo (PDTR), realizando ações coordenadas de consultoria em planejamento turístico. No ano seguinte, ampliaram a atuação do programa à APA Capivari Monos e, em 2006, à recém – criada APA Bororé – Colônia. O programa tinha os seguintes focos estratégicos: sensibilização e

envolvimento da comunidade; formatação de produtos turísticos e atrativos complementares; capacitação de empresários; estrutura de recepção ao turista; gestão e qualidade da atividade turística e comercialização de produtos turísticos.

Em 2005 a gestão da subprefeitura também começou a dar visibilidade ao tema, com a criação do PAT, Posto de Atendimento ao Turista, até hoje em funcionamento, e em 2008, foi criada a AMTECI – Associação de Micro Pousadas, Turismo, Eventos, Comércio e Indústria de Parelheiros e, em 2011, junto com a portaria que regulamenta o PAT, foi criado o CONGETUR, Conselho de turismo da região, conselho paritário que atua sobre as definições das ações do Polo.

Em entrevista no Posto de Atendimento ao Turista com Solange Dias, membro do Conselho de Turismo (CONGETUR) e uma das principais idealizadoras do Polo de Ecoturismo de Parelheiros desde o início de sua concepção até agora, foi possível compreender alguns



detalhes do histórico, das potencialidades do turismo na região e especialmente, dos seus principais desafios.

De acordo com Solange, as principais dificuldades de implantação do atual Polo são devidas à situação irregular e de intenso crescimento populacional da região, além dos problemas internos à gestão pública e à alternância política que como em quase todas as áreas, afeta a continuidade e eficácia da aplicação de políticas públicas.

Moradora da região, ela atua no território desde a década de 70 e aponta as mudanças na paisagem e na forma de ocupação que tiveram seu ápice no fim da década de 80 e início dos anos 90 e a ocupação maciça do Grajau e da subprefeitura de Capela do Socorro.

É sabido e já foi citado como a lógica perversa de ocupação da cidade pelo capital através do mercado imobiliário atua e como os impactos na região de manancial são ainda mais intensos, o grande desafio é desenvolver o Polo de Turismo em Parelheiros de forma a auxiliar na preservação da região e evitar reproduzir o mesmo padrão de ocupação do Grajaú. Ao trazer desenvolvimento econômico, promover ações de educação ambiental e estímulo à preservação e conservação da região.

### 3.2 ROTEIROS E ROTAS TURÍSTICAS

Os roteiros turísticos remontam ao histórico do Polo. A partir da parceria com o Sebrae, pela formação da AMTECI e, principalmente, pelo trabalho realizado de levantamento dos principais atrativos turísticos da região em que primeiramente foram elaborados dois roteiros principais: o religioso e o de terra indígenas.

Em primeiro lugar, é necessário diferenciar roteiro de rota. Os roteiros dividem-se por temas e podem dar sugestões de uma programação aos visitantes, enquanto as rotas são os caminhos já definidos de antemão, podendo ser autoguiadas ou não, sendo definidas pelas empresas de turismo, ou até mesmo sugeridas em

folhetos ou no Posto de atendimento ao turista, podendo ou não serem autoguiadas.

O primeiro folheto informativo com roteiros definidos foi publicado pelo SEBRAE em 2005 e dividia os roteiros nos seguintes eixos temáticos: Roteiro histórico – cultural iniciado pela Ilha do Bororé, incluindo visita a pontos como a Capela de São Sebastião, o armazém do Edinho, construído há mais de cem anos com arquitetura e fachada preservadas, o cemitério da Colônia (primeiro cemitério protestante do Brasil) e a Igreja de Colônia. O roteiro também incorpora o Asé Ylê do Hozooouane, sociedade beneficente de cultura afro – brasileira e o centro Paulus, organização voltada aos estudos humanísticos ligados à filosofia antroposófica.

Ainda dentro do roteiro histórico-cultural, encontram-se os diversos templos da região como o Solo Sagrado, uma extensa propriedade da Igreja Messiânica, formado por uma série de jardins, praças, lagos e riachos e também incluía as aldeias Krukutu e Aldeia da Barragem, guiados por monitores Guarani.

O roteiro ecológico começa no sítio Paiquerê, às margens da represa Billings, com atividades de lazer, trilhas, passeios de escuna e atividades de educação ambiental e observação, visita ao Solar Campestre Iracema, também às margens da Billings e a marina SOS Levi, que oferece passeios de caiaque e barco inflável na represa Billings. Já na APA Capivari – Monos inclui o Tagaste Eco Park, propriedade fundada por padres agostinianos, o sítio Green Hill localizado na região da Barragem e a RPPN (Reserva Particular do Patrimônio Natural Curucutu Parques Ambientais, assim como a trilha do mirante, o núcleo Curucutu, a Fazenda Maravilha, onde se localiza a cachoeira do Sagui entre outros observados nas fotos abaixo.

Por último, foi definido o roteiro rural, com algumas propriedades rurais onde predominam o cultivo de plantas ornamentais como a florarte e o sítio das Palmeiras e os pesqueiros Matsumura e Aquarium, além de outras propriedades como o Sítio do Morro Verde, o Instituto Pedro Matajs e a Fazenda Caminhos das Águas.

Observe-se que, nesses roteiros não são citadas a Cratera de Colônia e Vargem Grande, nem nucleações como Embura, Marsilac, ou mesmo o Centro de Parelheiros, que são pontos de passagem e parada entre pontos turísticos. A antiga Estação Evangelista de Souza também não é mencionada, assim como não existem mapas e informações a respeito dos acessos, condições de estradas, transporte público e acessibilidade geral.

Em 2013 foi estruturado um novo Plano de Desenvolvimento do Polo de Turismo de Parelheiros, inicialmente a partir de quatro principais roteiros: Religioso; interligando os principais pontos turísticos: a igreja messiânica, o templo budista e o centro Paulus (antroposófico); Histórico Cultural: Igreja e Cemitério da Colônia Alemã, Cratera da Colônia, aldeias indígenas (Tenondé Porá e Krukutu) Cachoeiras (Capivari, Virgens e Jamil), Centro de Cultura Afro AséYlê; Mata Atlântica e Rural: Borboletário, sítios agricultura orgânica, Trilhas, Cachoeiras, Mirante da Serra do Mar; Náutico: Ninhário de Garças-Paiquerê, Parque Varginha, clubes náuticos.

Entre as ações previstas estão projetos para melhorar o acesso e a mobilidade na região, com ônibus urbanos, instalação de sinalização turística e cicloviária, regularização de vias de terra, implantação de rotas de cicloturismo e de ciclovia, regularização de vias de terra, readequação viária do centro de Parelheiros e recuperação de calçadas. Além da implantação de áreas verdes e do Museu aberto da Cratera da Colônia.

Todas essas ações também incluem; melhoria das condições de limpeza urbana, segurança, transporte, estacionamento, informação, controle da ordem urbana, sinalização turística; a criação, recuperação e conservação dos centros de lazer, praças e parques e o incentivo às atividades turísticas;

O Plano prevê a implantação de mais de uma centena de ciclo rotas e de calçadas acessíveis, uma rede de POTs ao longo dos roteiros turísticos (placas marrons de identificação de locais turísticos), implantação de um PAT – Posto de Atendimento ao Turista no cruzamento das avenidas Teotônio Vilela e Paulo Guilguer Reimberg,

junto ao TI da SPTrans e da futura estação Varginha da CPTM.

### 3.3 OS GUIAS DE ECOTURISMO

Em 2014 foi lançado um Guia de Ecoturismo e agroecologia no extremo Sul de São Paulo, em uma parceria da Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente (SVMA), o Instituto Kairós e a SPTuris, com os principais pontos turísticos da região, abrangendo sua biodiversidade, patrimônio histórico, os resquícios da colonização alemã, a presença Guarani e a importância da agricultura e agroecologia no contexto atual da região. O material é talvez o que possui maior riqueza de conteúdo, no entanto não apresenta mapas de localização, nem roteiros nem disponibiliza os acessos de maneira que os visitantes possam se autoguiarem.

De acordo com alguns técnicos que participaram da realização, a escolha dessa abordagem faz parte de uma estratégia defendida pela Secretaria de que apontar as rotas e acessos pode também servir para incentivar o acesso a essas regiões não apenas pelo interesse turístico, mas também servindo como indutor de ocupação irregular. Adotam assim essa postura na tentativa de manter algum controle sobre o acesso já que seria necessário sempre o auxílio de guias e empresas autorizadas para a realização dos roteiros turísticos. Esse é um ponto de vista que deve ser considerado e melhor analisado na formulação das políticas do turismo.

Em 2015 foi elaborado um novo Guia ecoturístico de Parelheiros pela SPTuris, empresa pública responsável pelas principais propostas de intervenção no território ao lado do CONGETUR, o Conselho Gestor de Turismo, criado a partir da Lei 15.953, com representantes do Poder Público e Sociedade Civil e de parcerias com a Associação dos Empresários de Turismo da região.

O Guia faz parte da série ‘Roteiros Temáticos’ e apresenta roteiros autoguiados que, de acordo com a publicação, oferecem outras onze perspectivas da cidade: Roteiro Afro, Arquitetura pelo Centro Histórico, Arte Urbana, o



Imagem 1 : Ilha do Bororé ; foto: José Cordeiro / SPTuris, site do Polo de Ecoturismo.

Café e a História da Cidade, Cidade Criativa, Ecorrural, Futebol, Independência do Brasil, Mirantes, Geek e Zona Leste.

O Guia é o primeiro a apresentar um mapa da totalidade da subprefeitura, com alguns dos principais pontos turísticos, divididos por temas como observado no mapa abaixo: atrativos naturais, patrimônio Histórico, Arte e Cultura, Religiosidade e Lazer e Recreação. Incorpora a Cratera da Colônia, no entanto sem citar o Vargem Grande, apenas o bairro da Colônia e também não fala da Estação Evangelista de Souza, que atualmente está abandonada. Cita as principais vias de acesso, informando se são ou não pavimentadas além de sinalizar os terminais de ônibus. Não oferece rotas prontas, mas propõe que com a sinalização do Polo e as informações oferecidas pelo Posto de Atendimento ao Turista, seja

possível a realização de roteiros autoguiados.

Outro ponto fundamental é que o Guia não cita as Terras Indígenas e as aldeias, fato que será detalhado na definição da política Guarani. Os Guarani realizaram um documento de caráter emergencial pedindo a retirada das terras dos roteiros do Polo, já que não se sentiram contemplados no processo de elaboração, informaram que só irão redefinir sua atuação dentro do Polo a partir de 2017.

De acordo com a representante do Conselho Solange Dias, que também acompanhou a realização do Guia, foram selecionados os locais que possuem condições mínimas de recebimento dos turistas, a primeira edição ainda é uma versão preliminar e muito ainda se tem a acrescentar tanto em conteúdo como na própria



Imagem 2 : Núcleo Curucutu, Parque Ambientais, foto: José Cordeiro / SPTuris, site do Polo de Ecoturismo.

definição dos atrativos turísticos. A seguir, algumas imagens dos principais atrativos turísticos que aparecem nos guias e o mapa do turismo disponível no PAT (Posto de Atendimento ao Turista) e na última versão do Guia de Ecoturismo.

# ALCANCES E LIMITES DA POLÍTICA DE ECOTURISMO

É nesse território de complexidades que se desdobram as peculiaridades de Parelheiros e Capela do Socorro, território visado pelas ações de turismo na região. Ao pensar a relação entre turismo e território, é necessário destacar como o turismo pode ser o principal articulador das políticas públicas tanto do ponto de vista da política em si, mas, principalmente, nas dinâmicas territoriais.

Cruz (2000) apresenta a indagação sobre o papel que cabe ao turismo no (re) ordenamento de territórios ao se levar em conta o imenso jogo de relações em que essa atividade se insere. Esse questionamento requer algumas reflexões preliminares sobre o que se considera espaço, como se dá sua produção e como ocorre a produção de territórios turísticos.

Cruz (2000) também aponta que este é o pano de fundo sobre o qual se desenrola o turismo, que não é mais que uma pequena parte de um imenso jogo de relações. Se a produção do espaço é um processo complexo e conflituoso, entender a participação do turismo no mesmo requer o desvendamento de sua natureza, de

sua complexidade e de seus conflitos.

Pires (1998) constata diferentes visões, discordâncias e pontos comuns sobre o conceito de Ecoturismo nos diversos segmentos da sociedade. Segundo ele, os principais setores da sociedade envolvidos na questão do Ecoturismo são: o que ele denomina de “trade turístico” (operadores, agências, promotores, empresas de viagens, hotelarias, guias, etc.), a área governamental e os organismos oficiais ligados ao turismo; organizações não governamentais da área ambiental e conservacionista; as populações residentes nos destinos potenciais; o público turista e por fim, o meio acadêmico debruçado sobre a pesquisa e reflexão do tema.

O aspecto comum das definições e conceitos no meio acadêmico tem ênfase na utilização do meio natural, ou seja, a natureza em seu estado original ou pouco alterada, servindo como condição primordial para o desenvolvimento de atividades de observação, educação ambiental, desfrute e interesse científico. Em

suma, Pires, (1998) alerta sobre força do prefixo “eco” convenientemente associado ao turismo, para promover as atividades e produtos por ele gerados, não se atentando muito ao aspecto conceitual do termo, mas, principalmente, para o fator da comunicabilidade e da promoção do marketing ecológico, altamente vendável e identificado, segundo o autor, na própria expressão ecoturismo.

Já na área governamental, segundo Pires (1998), os organismos oficiais encarregados de elaborar as políticas e ações globais na área, observa-se uma procura em associar o ecoturismo com as estratégias nacionais de planejamento voltadas para a área de desenvolvimento regional e, mais recentemente, também para a área ambiental, incorporando ao conceito um enfoque conservacionista além dos aspectos de realização pessoal e consciência ecológica dos turistas. As comunidades anfitriãs, ao aceitar e conceber o ecoturismo irão enfatizar o seu próprio envolvimento nas distintas etapas de desenvolvimento do mesmo desde o planejamento até a operação, e a capacidade de geração de benefícios locais por parte dessa atividade. Seu conceito de ecoturismo estará tomado de uma nova dimensão de (re) valorização dos recursos naturais e culturais do seu meio como fonte de sua própria sobrevivência e, quem sabe, de seu progresso material.

Justamente essa perspectiva genérica, que não considera a transcendência da esfera econômica e trabalha com a “mitigação dos impactos ambientais” e até mesmo com a segmentação do turismo para atingir um mercado específico (ecoturismo, etnoturismo, turismo rural e etc.) que parece servir para a perpetuação dessa ideologia e atuação teórica de pesquisadores e suas correntes que segundo parafraseando a famosa expressão do geógrafo Yves Lacoste (1997): “serve para fazer turismo”. Ao pensar o turismo a partir da racionalidade econômica, a paisagem, o patrimônio histórico e as próprias “populações nativas” como é o caso extremo das aldeias indígenas de Parelheiros são também encaradas como recurso turístico, que se utiliza e se aproveita de forma intensa da exploração das “tradições culturais” como grandes atrativos turísticos.

É por discordar dessa postura que se mostra a necessidade da construção de uma análise crítica sobre o contexto do turismo nesta região, buscando alternativas ao pensamento dominante a partir da possibilidade de abranger outras percepções e se debruçar sobre o envolvimento das comunidades locais nas discussões sobre o tema.

# O TURISMO E SUAS INTERFACES COM AS DEMAIS POLÍTICAS PÚBLICAS DE — PARELHEIROS

No Censo de 2010, as características territoriais singulares da Subprefeitura Parelheiros, com vastas áreas rurais e de proteção ambiental, a colocam dentre as subprefeituras paulistanas como a de mais baixo nível de atividade econômica. De acordo com dados obtidos da Relação Anual de Informações Anuais – RAIS, do Ministério de Trabalho e Emprego, na região administrativa de Parelheiros existiam cerca de 267 estabelecimentos que desenvolviam algum tipo de atividade econômica, gerando 5.451 empregos em 1999 e apenas 6 mil empregos em 2010 (Censo, 2010), todos praticamente no distrito de Parelheiros. Desta maneira o perfil econômico da subprefeitura é determinado por este distrito, onde predominam o comércio varejista, seguido dos serviços de alojamento e alimentação e da construção civil. O nível de rendimento dos residentes é também o mais baixo dentre as subprefeituras, não atingindo R\$ 500,00 de renda média domiciliar “per capita”.

O setor agrícola, apontado no Plano de Ação Local de Parelheiros como uma das possíveis vocações da

região, a tradicional atividade agrícola, especialmente a hortifrutigranjeira e de plantas ornamentais, ainda predomina enquanto atividade econômica, no entanto, não reflete ainda a sua potencialidade e necessita de investimentos e incentivos para atender à expectativa. Segundo dados do RAIS, em 1999, existiam apenas 7 estabelecimentos e 39 empregos no distrito de Parelheiros (PRE, 2004).

Das atividades econômicas existentes na região, o comércio varejista e atacadista era o que possuía maior quantidade de estabelecimentos em 2000, representando 42% do total, seguido do setor de serviços, incluindo ensino, saúde, instituições financeiras e comunicação, entre outros, que correspondia por 31,7% dos estabelecimentos da região. Em terceiro lugar, encontrava-se a indústria de transformação, com cerca de 20% dos estabelecimentos.

## 5.1 O TURISMO E SUAS INTERFACES COM A POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Um dos principais desafios enfrentados para que o desenvolvimento da região possa ocorrer de forma mais facilitada e que tem influência direta nas atividades do ecoturismo é a questão da regularização fundiária, tendo em vista a recuperação socioambiental das ocupações em mananciais. As ocupações irregulares em sua maior parte estão associadas a ocupações de população de baixa renda e de alta vulnerabilidade social. Diversos loteamentos estão nessas condições nos distritos de Parelheiros e Marsilac.

Os dados do Cadastro SPPA, identificam aproximadamente 200 bairros na região de Parelheiros, sendo 70% irregulares, ocupando áreas de APPs (Áreas de Preservação Permanente). Nas áreas de proteção aos mananciais, apesar das restrições impostas pela legislação estadual, a abertura de loteamentos não cessou e a impossibilidade de implantação de infraestrutura manteve os loteamentos em situação precária por muito tempo.

A carência de um planejamento metropolitano e a urbanização perversa da cidade gera vetores de desestabilização na região de mananciais. O crescimento demográfico tem sido de forma anormal desde o início de 1980. O Censo registrou em 1991, 61.586 habitantes, saltando para 111.240 em 2011, um crescimento que ultrapassa 80%, enquanto índices de outras regiões da cidade são negativos.

A ocorrência de tal fluxo migratório e a ocupação inadequada do solo nas áreas de mananciais é ocasionada por diversos fatores: as remoções de famílias quando das ampliações viárias urbanas, das desocupações de áreas de risco, aumento do custo habitacional, desemprego e baixa geração de renda, etc..

Tal situação vem gerando um passivo habitacional, empurrando a população para ocupação das áreas de mananciais que acabam tendo seus preços depreciados

por conta das restrições de zoneamento e necessidade de preservação. Torna explícita a necessidade de uma política de construção de unidades habitacionais para abrigar esta população.

Dentro do contexto do Polo de Ecoturismo é fundamental avaliar a situação de irregularidade das principais nucleações urbanas que virão a receber turismo e as centralidades previstas pelo Polo. Sem dúvida, a principal delas é o bairro Vargem Grande maior concentração urbana da região, localizada no interior da Cratera da Colônia.

A Cratera de Colônia, situada na APA Capivari Monos, é o possível resquício de um fenômeno astronômico: o impacto de um corpo celeste com a terra. Estima-se que ele tenha ocorrido há cerca de 36 milhões de anos e seu impacto provavelmente causou uma depressão de 900 metros de profundidade, que ao longo do tempo foi sendo preenchida pelo depósito de sedimentos. Tem 3,6 km de diâmetro e uma camada de sedimentos de 400 metros de profundidade, que guardam indícios do clima, da fauna e da flora da Bacia de São Paulo, conferindo à Cratera importância cultural, histórica e científica.

A história da Cratera atualmente é indissociável e preservada pelos moradores da região que, ainda que vivam irregularmente, construíram o bairro Vargem Grande, atualmente com população estimada de 40.000 pessoas. O bairro foi inteiramente planejado pela própria população que construiu sem o poder público sua primeira escola, o próprio posto da Companhia de Polícia do local, e definiram áreas públicas de praças, bosque e etc.

O Condomínio Habitacional Vargem Grande consolidou-se a partir de um loteamento clandestino ocupado no final da década de 80. Localizado na área compreendida pela Cratera de Colônia, seu processo de ocupação foi resultado de um movimento popular organizado pela UNIFAG – União das Favelas da Microrregião do Grajaú, que adquiriu em 1988 uma gleba de 3000 hectares de mata, demarcando 5.413 lotes de 250m<sup>2</sup>.



Durante um longo período, foram realizadas sucessivas solicitações dos moradores para a realização de um mutirão de construção de casas, e devido ao descaso do poder público, organizaram-se para comprar uma gleba e organizar um condomínio por intermediação da Unifag que fez a marcação topográfica, a locação das quadras e ruas que determinava o tamanho dos lotes, largura de ruas e de áreas institucionais. (Lima e Rodrigues, 2013).

Posteriormente foi criada a Associação Comunitária Habitacional Vargem Grande – ACHAVE – que se encarregou de realizar vários melhoramentos; em 1992 foi instalada a rede elétrica, e em 1995 a coleta de lixo.

Atualmente, está sendo desenvolvida a Associação do Turismo do Vargem Grande que pretende realizar no antigo prédio da rádio comunitária um mirante e a sede do Museu da Cratera, que contará tanto a história do evento astronômico, quanto a história do bairro, além de divulgar o artesanato e a gastronomia local, como potencial de gerador de desenvolvimento para o próprio bairro.

O loteamento, juntamente com a Vila Roschel, são os únicos bairros incluídos no Plano Municipal da Habitação dentro do programa Mananciais fase 3, que ainda não foi executado. Ou seja, todo restante da região que se encontra irregular de diversas maneiras e não possui previsão de regularização, o que torna ainda mais calamitosa a situação da área de manancial e as políticas de turismo não podem ficar aquém desta discussão.

Outras regiões que potencialmente poderiam servir como centralidades de apoio ao turismo são o Núcleo de Embura e Marsilac. Embura possui uma praça central com a Igreja, alguns comércios e está localizada próxima a um mirante que também está dentro dos roteiros do Polo. No entanto a situação de irregularidade de Embura afeta principalmente na precariedade do sistema de saneamento local, tendo seu exemplo mais problemático na região do bairro Chapecó KM 47.

Devido ao isolamento geográfico, a maioria da região não

está conectada à rede da Sabesp, ficando o saneamento totalmente sob a responsabilidade dos moradores que possuem fossas e poços próprios. No entanto, quando não se é possível cavar um poço com recursos próprios, a população utiliza água de um poço comum que está totalmente contaminado pela proximidade das fossas negras e da precariedade do sistema. No Chapecó, o esgoto é todo a céu aberto, assim como em quase todas as regiões da subprefeitura, e a população sofre de uma enorme quantidade de doenças advindas da questão da ausência de saneamento.

## 5.1.2 AS POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Dentro da temática regularização é possível distinguir pelo menos dois tipos de áreas a serem regularizadas: loteamentos irregulares de caráter urbano em área urbana e loteamentos com caráter urbano, mas que ainda estão em regime do Incra, recolhendo ITR. As duas formas de ocupação necessitam um amplo programa de regularização, fundamental para a implantação de qualquer outra política e intervenções do poder público na região.

Apesar da orientação da política atual voltar-se para a regularização e da aprovação de leis municipais, bem como da criação de um departamento junto à SEHAB, a CRF, Coordenadoria de Regularização Fundiária e especificamente a parte de SEHAB Mananciais, destinados ao tratamento da questão, ainda existem mais de 3 mil processos administrativos relativos ao parcelamento do solo irregular, que tramitam dentro da Prefeitura, segundo consta no documento base do Plano Municipal de Habitação, 2003.

Segundo Sampaio e Xavier, o mais grave é que um terço desses loteamentos, isto é, cerca de mil, encontra-se em áreas de proteção de mananciais, provocando danos irreparáveis às águas que abastecem a população da cidade.

Como é possível prosseguir com o tema da regularização diante deste quadro de extrema fragilidade e ineficácia das regulamentações e das gestões sobre o território? Considerando que a forma do loteamento se generalizou, pode-se dizer que do ponto de vista urbanístico e do perfil sócio econômico dos moradores, esses processos abrangem um universo bastante heterogêneo.

Seguindo esta premissa, o Município fez a estimativa da população moradora de loteamentos irregulares pertencentes à demanda habitacional prioritária do Plano Municipal de Habitação do mesmo modo que a das favelas, com a consultoria do CEM/CEBRAP, a partir da base cartográfica digital dos loteamentos existente na SEHAB e dos dados do censo IBGE 2000, mas teve de assumir procedimentos metodológicos específicos, visando a identificação dos grupos mais carentes e vulneráveis.

De acordo com relatório da subprefeitura de 2008, para se regularizar uma propriedade ou um terreno, o proprietário deve possuir uma escritura do imóvel ou assemelhado, registrado no Registro de Imóveis (no caso, o 11º Cartório), e o lote deve, obrigatoriamente, pertencer a um loteamento oficial. Para iniciar uma construção é necessário aprovar um projeto na Subprefeitura. Caso a obra tenha sido executada sem este alvará, existe a possibilidade de regularização por meio da Lei 8382/76, adequando-se à legislação vigente.

É no final do processo que o cidadão recebe o auto de conclusão ou o auto de regularização. Tendo a regularidade da propriedade fundiária, uma construção legal, o cidadão pode legalizar seu negócio, ingressando com o pedido de licença de funcionamento da atividade comercial ou de serviço.

Como acontece geralmente de 10 em 10 anos, em 2003 foi promulgada uma anistia - Lei nº13558/03. De acordo com relatório da subprefeitura de 2008, houve 131 solicitações de regularização de imóveis, mais de 50% residências. Em 2005, foi constatado pela subprefeitura que mais de 50% abandonaram o processo.

É importante saber que, mesmo sendo irregular, a construção pode ser taxada com o IPTU, e pagar este imposto não significa que a propriedade esteja legalizada. Dos cerca de 400 estabelecimentos de comércio, serviço ou agropecuário, estima-se em 10% os formalizados e a maioria das atividades está irregular devido ao fato da construção estar irregular.

## 5.2 O TURISMO E SUAS INTERFACES COM A POLÍTICA DE AGROECOLOGIA

Além da questão básica de moradia e irregularidade fundiária, outro tema de extrema relevância que surgiu nos debates da elaboração do Plano Regional, é a necessidade de desenvolvimento da economia rural, promovendo a produção agrícola com os preceitos da agroecologia, dos sistemas agroflorestais e de técnicas alternativas e mais compatíveis com as características ambientais da região sul, alternativas de manejo rural que causem menos impactos no meio-ambiente e nos mananciais da região.

O Turismo Rural também está sendo incentivado dentro das definições do Polo ainda que com muito menos ênfase se comparado ao ecoturismo, mas representando um tema de extrema relevância em um contexto predominantemente rural, que exige amplas discussões com os agricultores, órgão e instituições envolvidas no desenvolvimento agroecológico da região.

O município de São Paulo tem uma área de 1.523 km<sup>2</sup>, dos quais 222 km<sup>2</sup> são em zona rural, compreendendo 14,75% do território municipal. A maior parte desta área encontra-se ao sul, no território das Subprefeituras de Parelheiros (que contempla mais de 350 km<sup>2</sup>), Capela do Socorro e M'Boi Mirim, onde são desenvolvidas atividades produtivas que vão desde a horticultura (cultivo de hortaliças, frutas, plantas ornamentais, plantas medicinais, entre outros) e extração mineral e vegetal, ao ecoturismo e turismo rural. Na região, há mais de 300 agricultores atuando na região com o apoio de uma Casa de Agricultura Ecológica em Parelheiros, inaugurada em 2008.

Em 2002, foi realizada uma pesquisa pela Administração Regional da Capela do Socorro que apontou a existência de 80 agricultores em Parelheiros, sem considerar os produtores ornamentais. Segundo a secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo, existem na região 346 produtores rurais cadastrados, sendo 14 orgânicos e 25 em processo de transição.

Considerando-se que quase 80% da subprefeitura de Parelheiros está contida em zona rural, o incremento de qualquer atividade agrícola na região deverá considerar as restrições ambientais relacionadas com a Área de Proteção aos Mananciais e obedecer ao Zoneamento Ecológico Econômico das APA- Capivari – Monos e da APA – Bororé- Colônia.

Nas APAs paulistanas, a partir dos Planos de Manejo da Capivari-Monos e da Bororé-Colônia, verifica-se o incentivo a práticas agrícolas menos agressivas ao meio ambiente, que minimizem o impacto da ocupação humana e que promovam o consumo e a produção responsável, buscando-se privilegiar a agricultura familiar e a manutenção do jovem no campo através de programas de capacitação e assistência técnica especializada. São valorizadas práticas como a permacultura, os sistemas agroflorestais, agricultura orgânica e biodinâmica – todas livres de agroquímicos.

O principal objetivo da Plataforma de Apoio à Agricultura Orgânica na cidade de São Paulo é articular e promover políticas públicas voltadas aos agricultores da região metropolitana, de forma a impulsionar a transição agroecológica das propriedades com cultivo convencional e fortalecer os produtores que já aderiram à nova forma de cultivo. Essa transformação no modelo de produção agrícola requer políticas públicas consistentes que valorizem o modelo orgânico de produção e que fortaleça todo o ciclo do alimento, considerando também seu transporte, comercialização e consumo.

Em 2010, foi criado o Programa Agricultura Limpa, do Departamento de Agricultura e Abastecimento, da Supervisão Geral de Abastecimento (Abast). Tem o objetivo de incentivar a produção agrícola no município

de São Paulo e orientar a conversão da agricultura convencional em orgânica. Também foi criado, por meio de decreto municipal, o Protocolo de Boas Práticas Agrícolas, documento construído em parceria com o Governo do Estado, que dispõe de regras para produção sem danos ao ambiente.

Aderindo ao protocolo, os produtores recebem apoio da Prefeitura para converter sua produção, e o direito de utilização do Selo de Indicação de Procedência Guarapiranga – a Garça Vermelha – que identifica os produtos da agricultura paulistana cultivados segundo as boas práticas agroambientais.

Como estratégia para o desenvolvimento rural em nível local e regional, em 2013, a Prefeitura de São Paulo assinou o Termo de Adesão ao Programa Federal de Aquisição de Alimentos (PAA), a proposta possui o valor de 3,2 milhões de reais, a maior compra já realizada pelo Programa. Os alimentos advindos da Agricultura Familiar são distribuídos às entidades cadastradas, por intermédio do Banco Municipal de Alimentos, cumprindo, assim, dois papéis: de valorização da Agricultura Familiar/Manutenção do produtor no campo, garantindo mercado para o escoamento de sua produção e de acesso aos alimentos saudáveis por famílias em vulnerabilidade social via entidades cadastradas que fazem a distribuição. No total são 349 entidades cadastradas que beneficiam cerca de 200.000 pessoas com melhoria na qualidade de sua alimentação.

De acordo com o 1º Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, a partir de 2013, a Prefeitura de São Paulo, junto à sociedade civil, inicia um processo de institucionalização da Segurança Alimentar e Nutricional através da assinatura do PL 723/2013 que se tornou a lei nº 15.920, de 18 de dezembro de 2013.

Essa Lei prevê que o Município deve tomar as medidas necessárias para garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada e a Segurança Alimentar e Nutricional de sua população. Além disso, a Lei institui os componentes municipais do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, a saber: a Conferência

Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – CMSAN; o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo – COMUSAN-SP; e a Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN-Municipal.

A Conferência Municipal é a instância máxima desse Sistema, pois é desse momento de grande mobilização da sociedade que saem as prioridades e diretrizes da Política e do Plano Municipais de SAN. O COMUSAN-SP é órgão de participação e controle social que tem por objetivo assessorar a Prefeitura nos assuntos relacionados à Segurança Alimentar e Nutricional, além de articular, acompanhar, monitorar e fiscalizar a implementação de ações e políticas públicas voltadas ao tema.

Em 2015, foi assinado um decreto que regulamenta a Lei Municipal 16.140/2015 que trata da obrigatoriedade da inclusão progressiva dos alimentos orgânicos na alimentação escolar da rede municipal de ensino. De acordo com representantes do Instituto Kairós, essa medida colaborará demasiadamente para o incentivo de práticas agroecológicas na região, a partir do fortalecimento de produtores locais e das hortas escolares, ampliando os espaços e formas de comercialização dos produtos.

Recentemente, no primeiro trimestre de 2016, o Plano de Introdução Progressiva de Alimentos Orgânicos ou de Base Agroecológica na Alimentação Escolar foi concluído, com processo de participação social e consulta pública. O Plano prevê que, até 2026, 100% da Alimentação Escolar seja orgânica ou de base agroecológica.

Em 2016, Prefeitura de São Paulo, no âmbito do Programa Agriculturas Paulistas, promove a 1ª Conferência Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, tendo como tema central: Discutindo o Rural na Cidade de São Paulo. De acordo com relatórios no site da prefeitura, a conferência buscou debater e reunir sugestões que pretendiam orientar o debate na Conferência, iniciando o processo de construção do

Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, previsto no PDE.

### 5.3 O TURISMO E SUA INTERFACE COM A POLÍTICA DA TERRA GUARANI

Outra política de caráter fundamental e que também tem interface com as outras, configurando-se em uma preocupação central dentro do tema do turismo na região é a questão indígena. Historicamente, o povo Guarani já habitava a região antes da chegada dos portugueses em 1500, possuindo direito originário e o usufruto exclusivo sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Atualmente estão expandindo-se tanto em território como em população, portanto a necessidade de se prever políticas para este território da cidade respeitando suas especificidades é urgente. .

Segundo Marcondes e Goddoy (2010), seu território tradicional configura-se através de várias aldeias distribuídas em regiões do Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai. Seu conceito de território supera os limites físicos das por nós estabelecidos, a partir de conceitos como compartilhar e dividir espaços. É na Serra do Mar que se encontram os remanescentes de Mata Atlântica, e cuja importância é inestimável a essas comunidades tradicionais.

Grande parte do território Guarani encontra-se dentro da APA Capivari-Monos, sendo as principais aldeias a do Planalto, Barragem e Krukutu, por sua vez ligadas às aldeias Rio Branco e Aguapeú, no litoral, por uma rede de caminhos e antigas aldeias, percorridos e utilizados pelos Guarani desde tempos imemoriais. Ainda que vivendo próximo a áreas urbanas, os Guarani da APA Capivari-Monos conservam suas práticas e saberes tradicionais, e os transmitem aos mais novos, num notável esforço de resistência cultural. Lutam pela ampliação dos limites de suas terras, com expansão já homologada pela FUNAI e reconhecida pelo PDE (2014), buscando recuperar seus direitos originários sobre o território que tradicionalmente ocupam.



Imagem 3: Reunião sobre turismo na casa de reza da aldeia Krukutu, foto: autora.

Em 19 de julho de 2016, pudemos participar de uma reunião na Aldeia Krukutu com o tema específico do turismo.

A reunião ocorreu na casa de reza e seguiu os costumes da aldeia com ritual inicial e o respeito à ordem das falas. Foram tratados os temas da negociação dos preços e pacotes que as empresas oferecem com a visita à aldeia inclusa, além da necessidade de promover o turismo nas aldeias pela possibilidade de geração de renda para a comunidade Guarani e pela conscientização e disseminação de sua cultura, a partir de turismo das escolas e da própria divulgação local, para que as pessoas da região conheçam a cultura Guarani.

Parece óbvio que seja assim já que o turismo acontece dentro de território indígena, no entanto, o que já está

ocorrendo é a atuação de empresas que já incluem as aldeias, muitas vezes sem repassar os lucros gerados para as aldeias e sem consultar sua disponibilidade para receber visitas.

Atualmente, as duas aldeias são abertas à visitação monitorada, no entanto, com a implantação do Polo, as preocupações referentes a como se dará o turismo em seu território se fez presente, ainda que em caráter emergencial. Em agosto desse ano, a Comissão Guarani Yvyrupa apresentou um documento intitulado “Definições emergenciais sobre visitação turística na Terra Indígena “Tenondé – Porã” em que analisam ponto a ponto de visitação, exigindo que qualquer atividade turística desenvolvida em terra indígena precisa ser precedida da elaboração de um “Plano de visitação” que só poderá ser executado depois de



Imagem 4: Vista aérea aldeia krukutu, foto: José Cordeiro, site do Polo de Ecoturismo.

aprovado pela FUNAI. A Instrução normativa também define que apenas as comunidades indígenas podem ser proponentes de Planos de Visitação, e podem, se quiserem, convidar parceiros proponentes como ONGs, empresas ou órgãos públicos e que as atividades já existentes tem o prazo de 2 anos para se regularizarem.

O documento ainda ressalta que tem como objetivo exclusivo dar uma solução emergencial e temporária para as atividades turísticas que já ocorrem na Terra Indígena Tenondé-Porã, buscando um encaminhamento provisório que vise garantir a participação das comunidades no planejamento, gestão e rendimentos de atividades turísticas.

É sabido que ações de caráter invasivo sempre ocorreram e ainda ocorrem no território, mesmo em

áreas que teoricamente não poderiam ser afetadas por grandes empreendimentos. De acordo com Ladeira (2006), alguns deles de extremo impacto são: O Projeto de FURNAS – Centrais Elétricas S/A-Linha de Transmissão de 750 KV Itaberá – Tijuco Preto III e o Projeto do Rodoanel Mario Covas - Trecho Sul.

É neste contexto que se encontra as aldeias Guarani da Terra Indígena Tenondé-Porã, em uma área de mananciais, com suas matas ciliares, dentro de um dos ecossistemas mais ameaçados – a Mata Atlântica e com uma população extremamente fragilizada – os Guarani Mbya. Vale ressaltar que qualquer intervenção na área deve ser extremamente bem planejada e que os projetos, ressaltando os de caráter turísticos, devem ser muito bem estudados com a comunidade em questão.

# CONCLUSÕES

Neste trabalho procurou-se expor as questões que incidem na abordagem da definição do território do Polo de Ecoturismo de Parelheiros, com ênfase no recorte socioambiental frágil de uma região que vive um quadro de intensa ocupação irregular sobre uma área de mananciais.

No decorrer do processo de elaboração do Plano Regional de Parelheiros (PRE), em particular na forma como se deu a participação social no processo, a temática do Polo de Ecoturismo se sobressaiu nas discussões das políticas públicas determinadas pelo PRE e nas definições das políticas públicas gerais na região.

Nas análises realizadas observou-se o caráter preliminar e mesmo a ausência de instrumentos e políticas efetivos utilizados pelo poder público para equacionar ou enfrentar questões fundamentais para a região como: conservação ambiental; regularização fundiária; questão Guarani; proteção do patrimônio; a potencialidade como polo de desenvolvimento agroecológico do município e

o papel destas políticas no contexto do turismo que está sendo incentivado na região.

No processo de elaboração dos Planos Regionais e com a realização da oficina com o Conselho Participativo, foram apontados pela população os seguintes tópicos: que a necessidade de regularização fundiária, tanto em relação à contenção da expansão urbana em áreas de mananciais, quanto dos próprios estabelecimentos, envolve a política de agroecologia ao se elaborar políticas de turismo rural e, principalmente, como se dará a inclusão do território indígena dentro das determinações do Polo.

Sendo assim, torna-se fundamental o entendimento dessas políticas para além da de Ecoturismo e de seus desdobramentos. Todas elas possuem territorializações específicas. A Política de Ecoturismo ao englobar todo o território da subprefeitura, dialoga com cada uma delas de maneira específica e em conjunto, configura sobreposições e interconexões, como foram apresentadas no decorrer do trabalho

Para melhor compreensão da complexidade da aplicação desta política foram abordados o histórico e os antecedentes à elaboração do Polo de Ecoturismo, em que foram expostas as principais potencialidades de atrativos turísticos, os principais roteiros já elaborados e quais as dificuldades ou peculiaridades de se definir rotas específicas em um território tão extenso, além da apresentação dos principais Guias de Turismo da região, apontando similaridades e disparidades.

Este é outro ponto crucial nas definições de políticas de turismo: Como definir os roteiros turísticos? Que critérios utilizar? É fundamental se atentar aos impactos que cada roteiro pode gerar tanto para atração diretamente envolvida, quanto pra comunidade. Qual a infraestrutura de estabelecimentos, infra-estrutura viária, qual a segurança que os locais oferecem e qual seu real potencial de aproveitamento?

Em suma, é percebido em todos os Guias de Turismo, a dificuldade de representação do território de Parelheiros, não apenas pela dimensão, que ocupa  $\frac{1}{4}$  do território do município, mas também pela enorme quantidade de pontos que são difíceis de proporcionar leitura adequada na escala de um Guia de Ecoturismo.

A partir da análise das definições do conceito de Ecoturismo nos diversos setores envolvidos da sociedade demonstra-se a necessidade de um turismo que não beneficie apenas empresas e investimentos privados de fora da região, o que traria ainda mais desigualdades ao não se promover esse retorno à comunidade e até incidir sobre uma maior ocupação da área.

Considerando ainda que o turismo interfere na dinâmica socioambiental, que o lugar turístico é o palco da pluralidade de identidades e cenário da trama complexa das relações sociais, entende-se que o turismo transcende a vertente de mercado e se mostra como um fenômeno complexo da contemporaneidade e que o turismo de base comunitária possa trazer geração de benefícios diretos à população local.

Sob esse viés, fica clara a necessidade de se estudar

e realizar ações que promovam a participação social nas definições das diretrizes do Polo de Ecoturismo, para que seja possível discutir a real viabilidade do turismo enquanto geração de renda local, a partir da estruturação do turismo ecológico e de responsabilidade socioambiental, levando-se em conta a idéia de um planejamento enquanto atividade política, segundo Torres (2003), consolidando-se através da prática da comunicação e do diálogo sobre como agir coletivamente.

Retomando-se as principais questões inseridas na temática do Polo de Ecoturismo, os principais desafios a serem enfrentados pela gestão das políticas públicas locais, sem dúvida, são a necessidade de encontrar meios de se conciliar a conservação ambiental e a regularização fundiária, a necessidade de se encarar a questão Guarani de maneira efetiva e em consonância com as determinações do povo Guarani e da FUNAI, bem como a proteção do patrimônio e sua potencialidade como Polo de desenvolvimento agroecológico do município.

Voltando-se para a questão das definições das políticas públicas de turismo, foram abordadas suas interfaces com as outras políticas da região, primeiramente tratando-se da sua interface com a política de regularização fundiária, a necessidade de recuperação socioambiental e precariedade que a situação irregular provoca, além de caracterizar as políticas de regularização e as articulações necessárias entre o governo local da subprefeitura, a SEHAB Mananciais e a Secretaria de finanças, tratando também das diferentes formas de irregularidade, tanto em área urbana como em área rural.

Ou seja, em um local como a subprefeitura de Parelheiros é muito difícil que a regularização aconteça dependendo apenas dos moradores. Sem um amplo Programa de Regularização que realmente direcione investimentos e esforços com parceria entre SEHAB, Secretaria de Finanças e outras secretarias envolvidas na região para o cumprimento das leis específicas de Proteção aos Mananciais, a ocupação indevida e de proporções enormes continuará a ocorrer.



Este é também um desafio para a estabilidade econômica e social desta região. É importante que qualquer adquirente, profissional, imobiliária ou cartório entenda, sob pena de responsabilidade, que toda a região está sob a Lei de Proteção dos Mananciais e tem um Plano Diretor, que também é Lei e contém zoneamentos especiais. Portanto, qualquer construção deve obedecer à Lei Municipal 11228/92 regulamentada pelo Decreto 32329/92, Lei 13.885/2004 e Lei Estadual fiscalizada pelo Departamento de Uso do Solo Metropolitano (DUSM) que estabelece lotes de 250 a 7.500 m<sup>2</sup>. Tudo isto é muito fácil de saber consultando o Cadastro da Subprefeitura ou a Coordenadoria de Planejamento.

Já em relação aos loteamentos em área urbana que ainda recolhem ITR, existem instrumentos jurídicos que podem auxiliar esse caminho de regularização e de transição para o regime de IPTU. É possível encontrar definições no Provimento 37 da Corregedoria Geral de 2013 que deve ser analisado junto ao jurídico da Coordenaria de Regularização Fundiária.

Em relação às interfaces com a política de agroecologia, foi apresentada a necessidade de desenvolvimento da economia rural, visto que aproximadamente 80% da região é grafada como zona rural no PDE, as políticas que incidem sobre a produção agroecológica e como o turismo rural pode auxiliar tanto no desenvolvimento da própria política de agroecologia ao estimular uso e ocupação do solo com menos impactos e desenvolvimento do potencial agrícola de propriedades para receber demandas do turismo rural.

Diante deste contexto, é inegável a necessidade de articulação entre a política de agroecologia e a política de turismo. O turismo rural além de proporcionar acréscimos econômicos ao desenvolvimento estimula a estruturação de infraestrutura e regularização dos lotes rurais, além de servir como estímulo a uso e ocupações do solo com menor impacto como é o caso de sítios. O estímulo tanto aos produtores quanto à utilização de sítios como atrativos, pode gerar um impacto positivo sobre a região, especialmente se pensado em conjunto a ações educativas e até à ampliação estímulos tributários

aos lotes que auxiliarem na preservação dos cursos d'água e na manutenção do caráter rural da região.

Posteriormente, é abordado o tema das Políticas Indígenas e como o tema será tratado dentro do Polo de Ecoturismo. Foi possível participar de uma reunião específica sobre o tema do turismo na Aldeia Krukutu e, em conjunto com os documentos específicos de caráter emergencial produzidos pela comunidade Guarani, entender o panorama da situação, já que as aldeias indígenas absolutamente representam uma das maiores demandas dentro das visitas do Polo de Ecoturismo. A princípio a comunidade indígena solicitou a retirada das aldeias dos Guias turísticos e afirmou que os Planos de Visitação devem ser feitos por eles e que só irão retornar ao planejamento das atividades turísticas no ano que vem. Ficou claro que o turismo é desejável pelos Guarani nas aldeias, tanto como forma de geração de renda (que deve ser voltada para os Guarani e não para empresas externas) tanto como maneira de valorização e divulgação de sua cultura, no entanto, todas as ações que ocorrerem dentro de terra indígena devem possuir autorização e licença da FUNAI..

Algumas considerações são fundamentais para a proposição de ações de turismo sobre o território de Parelheiros. Com ações como a formação de Núcleos de desenvolvimento local como a Associação de moradores pelo turismo da Cratera de Colônia e regulamentações que impliquem na participação da comunidade para se realizar intervenções no território, é possível começar a concretizar a aplicação de políticas públicas que fomentem, incentivem ações de educação ambiental e incentivos fiscais a empreendimentos e propriedades que auxiliem a conservação e o desenvolvimento socioambiental saudável da região.

O Posto de Atendimento ao Turista (PAT) também é fundamental para a divulgação e assistência aos visitantes da área assim como deve ser responsável pela organização das atividades relacionadas ao turismo. Todo o material deve ser constantemente atualizado para que possam ser incluídos novos roteiros ou até mesmo excluídos se caso for.

Em suma, a Política de Turismo deve, obrigatoriamente, ser proposta em conformidade com as outras políticas que podem ser incorporadas a um amplo Programa de Desenvolvimento Saudável e Sustentável da região, que se encarregue prioritariamente de tentar equacionar a ocupação sobre os mananciais, com solução das demandas habitacionais, que dialogue com as comunidades tradicionais, respeitando o território indígena e promova o desenvolvimento do turismo de maneira a estimular o desenvolvimento agroecológico e de fortalecimento da identidade local, proporcionando um desenvolvimento não apenas econômico mas também de capital social e inclusão sociocultural.

# — BIBLIOGRAFIA

COMISSÃO GUARANI YVYRUPA. Definições emergenciais sobre visitação turística na

CRUZ, C.R. Política de Turismo e Território. São Paulo : Contexto, 2000.

IBGE. Censo Demográfico 2010 – Características Gerais da População. Resultados da Amostra. IBGE, 2010. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/> .

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL: Mananciais: diagnóstico e políticas habitacionais. São Paulo, 2009.

INSTITUTO DE ECOTURISMO DO BRASIL - IEB. Folheto de divulgação da entidade. São Paulo, 1996.

LADEIRA, Maria Inês. São Paulo na Terra dos Índios. In: RICARDO, Beto e RICARDO, Fany (orgs.). Povos Indígenas do Brasil 2001-2005, São Paulo: Instituto Socioambiental, 2006.

MARCONDES, M.A , GODDOY, G.G.M. Políticas públicas ambientais e reflexos na aldeia guarani krukutu – são paulo/SP, São Paulo.

MARTINS, R. “APA BORORÉ: Subsídios à implantação-Praticando Geografia com a Teoria doGeossistemas”. São Paulo: FFLCH-USP, 2003

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. Introdução ao turismo. São Paulo, Rocca, 2001, 385 p

OURIQUES, H.R. O desenvolvimento do turismo nas periferias do capitalismo. Revista Espaço Acadêmico, n.61, junho, 2006.

OURIQUES, H.R. O turismo internacional na economia-mundo capitalista: elementos para uma crítica. ActaScientiarum. Human and Social Sciences Maringá, v. 34, n. 2, p. 147-157, July-Dec., 2012

PIRES, P.S, Turismo - Visão e Ação- v.1 - n.1 - p.75-91 jan/jun, 1998

PONCIANO, L. Bairros Paulistanos de A a Z. 2.<sup>a</sup> edição. São Paulo: SENAC, 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, Habisp. Habitação. Disponível em: <http://www.habisp.inf.br/>, 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 Texto da lei ilustrado.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Material de apoio para Revisão Participativa dos Planos Regionais das Subprefeituras – Parelheiros, São Paulo 2015.

SILVA, Pedro Luiz Barros e MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP, Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP, Campinas, 2000.

SOUZA, D.V. Da possibilidade à ação: novas perspectivas de gestão territorial e atuação cidadã – o caso da APA Capivari – Monos. São Paulo, 2008.

TORRES, R.N. Planejamento e Participação Democrática. X Encontro Nacional da Anpur, 2003.



# A OPERAÇÃO URBANA ÁGUA ESPRAIADA

---

E SUA (DES)INSERÇÃO  
URBANA NA SUBPREFEITURA  
DO JABAQUARA

---

MARIANE VICTOR  
FRADE TELES



---

## MARIANE VICTOR FRADE TELES

Mariane Victor Frade Teles é arquiteta e urbanista formada pela FAU-USP e fez parte do programa de Residência em Planejamento e Gestão Urbana da FAU-USP e SMDU.

## ORIENTADORA

PROF.<sup>a</sup> DR.<sup>a</sup>. MARIA LÚCIA REFINETTI MARTINS

---





# RESUMO

As Operações Urbanas Consorciadas são instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade para a promoção da transformação urbana viabilizada por recursos obtidos de contrapartidas financeiras pagas por alterações nos parâmetros de uso e ocupação do solo. Os Planos Regionais das Subprefeituras são instrumentos de planejamento local, que buscam articular ações setoriais de maneira territorializada, considerando as demandas da população. Este trabalho busca discutir as relações que se estabelecem entre as esferas de planejamento e proposição de políticas públicas, compreendendo seus limites e potencialidades. A análise propõe como objeto de estudo a subprefeitura do Jabaquara e a Operação Urbana Consorciada que se sobrepõe à grande parte do seu território, a Água Espraiada. Considerando que ambos devem estar em consonância com o Plano Diretor Estratégico e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, busca-se explicitar as discrepâncias, incluindo entre elas o tema da participação social e a possibilidade de uma gestão democrática da cidade.

## PALAVRAS CHAVE

OPERAÇÕES URBANAS, PLANEJAMENTO LOCAL, PLANOS REGIONAIS DAS SUBPREFEITURAS.

# INTRODUÇÃO

As Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) são instrumentos definidos pelo Estatuto da Cidade para a promoção da transformação urbana através da ação coordenada pelo Estado com participação da iniciativa privada. Tal transformação seria financiada por recursos obtidos pela venda de Certificados de Potencial Construtivo (CEPACs) sob a lógica da recuperação da valorização imobiliária proporcionada por modificações nos parâmetros de uso e ocupação solo e em outras regras urbanísticas. Dessa maneira, como a viabilização das intervenções previstas pelas OUCs depende da compra de CEPACs, seu tempo de realização está submetido aos interesses e às dinâmicas do mercado imobiliário.

A escala de atuação das Operações, nas experiências paulistanas, é a das grandes intervenções, que procuram responder a questões municipais e até mesmo metropolitanas. Entretanto, tem, na prática, grande impacto local. No caso da subprefeitura do Jabaquara, objeto do olhar detalhado deste estudo, envolvem a remoção e realocação de um grande número de famílias.

Por outro lado, os Planos Regionais das Subprefeituras (PRS) propõe uma articulação das ações setoriais da Prefeitura em escala local, com a contribuição dos Conselhos Participativos Municipais. Os Conselhos são formados através da eleição direta de representantes da população local e, atualmente, tem caráter consultivo. Assim, os Planos Regionais trazem a ideia de fortalecimento da gestão local e da participação. Além disso, as propostas buscam responder a questões locais atendendo às demandas da população, com revisão das prioridades a cada quatro anos.

Durante o desenvolvimento dos Planos Regionais, especialmente na subprefeitura do Jabaquara, acompanhada de perto pela autora, a relação entre a OUCAE - Operação Urbana Água Espreada e o planejamento local participativo se mostrou urgente mas pouco desenvolvida. Sendo a Operação Urbana um instrumento com legislação própria e um grupo de gestão específico, houve pouca possibilidade de discussão e pactuação sobre as áreas inseridas em seu perímetro.

A existência do Conselho Participativo Municipal bem como sua contribuição ao planejamento urbano são novidades, ainda em estruturação e aprimoramento, incluindo propostas de projeto de lei<sup>01</sup>. Entretanto, a Operação Urbana Água Espreada tem um longo histórico de proposições, inclusive anteriores à aprovação de seu marco legal, a lei 13.260/2001.

É curioso observar que a lei que cria a Operação Urbana Água Espreada é de julho de 2001, período em que o Plano Diretor Estratégico já se encontrava em estudo, tendo sido enviado à Câmara pouco depois e aprovado em setembro de 2002.

Inserida assim, como um recorte no PDE, autônoma em relação ao planejamento geral da cidade, a OUCAE completa (em 2016) 15 anos de existência sem que tenha havido uma avaliação da relação entre as intervenções realizadas e os objetivos gerais propostos. A forma de gestão e tomada de decisões da OUCAE (Conselho Gestor que será detalhado no trabalho) não é de fácil entendimento e acesso da população. Tal situação traz dúvidas para os moradores tanto sobre os meios de participação nas etapas de planejamento e decisão, quanto sobre os impactos das intervenções.

O programa de Residência permitiu um olhar privilegiado sobre essa relação, inclusive suscitando a necessidade do estudo proposto por este trabalho. Essa experiência revelou uma lacuna nas possibilidades de debate e atuação política dos Conselhos Participativos Municipais no que se refere às intervenções da Operação Urbana. Considerando a extensão do perímetro da OUCAE e a proporção dele em relação ao território do Jabaquara, pode-se afirmar que a existência da Operação Urbana condicionou significativamente as propostas para o Plano Regional.

O questionamento que emerge é o quanto a Operação Urbana e os novos marcos regulatórios propostos (PDE, Zoneamento e, em breve, os PRS) realmente se articulam, incluindo as novas perspectivas para a participação e controle social das políticas urbanísticas. Assim, o presente trabalho tem por objetivo olhar para

essas relações, especialmente sobre as possibilidades da atuação da sociedade civil.

# A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ÁGUA — ESPRAIADA

## 1.1 O CONCEITO DE OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA E A OUCAE

A Operação Urbana Consorciada conforme definido pelo Estatuto da Cidade busca alcançar “transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (BRASIL, 2001, ART.32 §1º) através da ação coordenada pelo Estado com a participação da iniciativa privada e da população. Essa transformação seria viabilizada pela recuperação adiantada da valorização do preço da terra proporcionado pela flexibilização de parâmetros construtivos e de uso e ocupação do solo, incentivos a ocupação ou regularização.

O conceito de Operação Urbana utilizado em São Paulo e absorvido em grande medida pelo Estatuto da Cidade foi construído como a soma de diversos outros conceitos, explicados a seguir.

O primeiro conceito a ser compreendido, o de solo criado surgiu na década 1970, trazendo a visão de que a verticalização constituiria a criação de novas “camadas

virtuais” de terra urbana ocupada, demandando uma infraestrutura adicional. Colocou, assim, em pauta a separação entre direito de propriedade e direito de construir, derivando em instrumentos como o Coeficiente de Aproveitamento (C.A.) e a Transferência do Direito de Construir (T.D.C.). Dessa forma, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) foi instituída como forma de recuperar a valorização gerada pela diferenciação dos C.A.s.

O termo Operação Urbana foi utilizado pela primeira vez na proposta do Plano Diretor de 1985 com um propósito de intervenção localizada do Estado para qualificação de áreas precárias e com baixa qualidade de urbanização, colocando de forma clara a questão habitacional como um fator relevante. Entretanto esse plano não se concretizou, o conceito adquiriu novos contornos nos anos seguintes e passou a se focar no financiamento através da comercialização de potencial construtivo.

Essa mescla, ou substituição, de conceitos se iniciou com a proposta das Operações Interligadas na gestão

do prefeito Jânio Quadros, em 1986, conforme colocado na linha do tempo do item 1.2. Chamada de “lei de desfavelamento” inicialmente, possibilitava que proprietários de terrenos ocupados por favelas obtivessem exceções urbanísticas para construção na área desde que garantissem a construção de unidades habitacionais para os moradores, que seriam removidos do local. Na gestão Erundina esse conceito foi utilizado de modo reverso, como forma de ampliar a oferta de habitação de interesse social e aplicado em vários lugares da cidade.

Na mesma gestão também apareceram as primeiras propostas de Operações Urbanas, concomitantemente à existência das Operações Interligada: a OU Anhangabaú e a OU Água Espreada, ainda somente em projeto. Nesse momento, a viabilização financeira possibilitada pelas OUs foi incorporada na operacionalização do instrumento, tomando uma proporção maior que a conceituação de intervenção estratégica desenvolvida nas décadas anteriores. Representou, portanto, importante fonte de recursos, num período em que o Banco Nacional de Habitação vinha a ser encerrado e não havia recursos para política de habitação.

A primeira Operação Urbana aprovada em São Paulo foi a Anhangabaú, em 1991, e, não obtendo grande adesão, foi reeditada em 1997 como OU Centro. Em 1995, já na gestão Paulo Maluf, foram aprovadas duas novas OUs, a Água Branca e a Faria Lima.

Com uma certa bagagem de experiências em operações urbanas temos um panorama complexo em São Paulo. De um lado tivemos as OU Anhangabaú/ OU Centro e a OU Água Branca com baixa arrecadação e, por consequência, poucos resultados atingidos. De outro, a ultra rentável Operação Faria Lima, que financiou dentro de seu perímetro inúmeras intervenções, criando um ciclo de reinvestimento e valorização numa área já valorizada.

Esse panorama fez com que as Operações Urbanas fossem alvo de inúmeras polêmicas, discussões e estudos. A discussão da forte importância do interesse

do mercado imobiliário, determinante para seu “sucesso” ou “fracasso” é sempre levantada diante dos exemplos citados acima, questionando se o interesse público poderia ser garantido por estas intervenções.

Outro ponto de vista muito discutido por arquitetos e urbanistas é o da ausência de projetos urbanísticos consistentes nas OUs paulistanas, incluindo um melhor dimensionamento das escalas relacionadas. Esses projetos seriam capazes, por exemplo, de determinar melhor os interesses envolvidos e buscar parcerias adequadas ao alcance dos objetivos traçados (MALERONKA, 2010).

De qualquer um dos pontos de vista apresentados, estão sempre colocadas as críticas à centralidade da defesa da venda de potencial construtivo como forma de garantir recursos, em detrimento dos objetivos pelos quais a negociação é feita e, principalmente, da garantia do interesse público.

Mesmo com essas contradições colocadas, em 2001 foi aprovado o Estatuto da Cidade estabelecendo as Operações Urbanas como instrumentos possíveis para a garantia do cumprimento dos seus objetivos, ou seja, da garantia do pleno desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana.

Maricato e Ferreira (2002) afirmam que as possibilidades trazidas pelo Estatuto da Cidade não definem o caráter inclusivo ou excludente por si só para a Operação Urbana, sendo essencial o controle social para assegurar o interesse público coletivo.

Considerando o estado patrimonialista brasileiro, ou seja, a profunda imbricação entre público e privado, “mais do que a inadequação técnica, o que define o sucesso ou não de uma lei é o interesse dos donos do poder” (MARICATO e FERREIRA, 2002, p.2). No das OUCs, o interesse privado determina a viabilidade financeira das propostas, por vezes se sobrepondo ao interesse público.

Entretanto, os “interesses privados” não são homogêneos,

incorporando inclusive a noção de sociedade civil, e não somente o capital privado. As OUCs incorporam a ideia da participação social mas, como veremos, esta não se estabelece com a mesma força para todos os segmentos da sociedade civil.

Nesse ponto vale levantar que outra dificuldade a respeito da legislação brasileira é o hábito de importar soluções, desconsiderando nossos contextos próprios e, principalmente, nossas contradições. Sendo a concepção de Operação Urbana originária de contextos de Estado, mercado e mesmo de sociedade civil distintos, simplesmente replicar os instrumentos não garante a obtenção dos mesmos resultados.

É importante perceber que há uma parcela significativa da realidade urbana, a cidade ilegal, oculta e ignorada, que não é objeto de estudos e planos ou nas quais as teorias simplesmente não se encaixam. Por outro lado, a cidade formal busca se enquadrar no panorama global.

No caso da Operação Urbana Água Espraiada o que vemos é que seu perímetro abarca as duas realidades, a da “cidade global” oficial e a da cidade informal, claramente separadas em seus setores, como explicitado a seguir. A primeira é o “chamariz” do interesse imobiliário, especialmente nos setores Berrini e Brooklin, e recebe “marcos urbanos” como pontes estaiadas. Enquanto a segunda, ou seja, toda a área do córrego ainda não canalizado com a presença de favelas em suas margens, no setor Jabaquara, está há 15 anos sem receber as intervenções previstas.

Tendo como base essa compreensão tanto sobre o desenvolvimento dos conceitos relacionados a Operação Urbana Consorciada como as experiências práticas e as críticas levantadas, olharemos agora diretamente para a Operação Urbana Água Espraiada.

## 1.2. BREVE HISTÓRICO DA REGIÃO DA ÁGUA ESPRAIADA

A Operação Urbana Água Espraiada teve início em 2001, com a aprovação da Lei 13.260. Entretanto, há décadas, a região do córrego Água Espraiada já era objeto de estudos e projetos vinculados com a construção de uma ligação viária utilizando seu vale, entre a Marginal Pinheiros e a Rodovia dos Imigrantes.

Conforme explicitado no item anterior, paralelamente ao desenvolvimento de projetos para a região, o conceito de Operação Urbana também foi objeto de uma construção histórica em São Paulo até se concretizar nas primeiras experiências paulistanas.

A seguir apresentamos um breve histórico, tanto das propostas para a região do córrego Água Espraiada, quanto da evolução de conceitos de Operações Urbanas, para a melhor compreensão da situação atual<sup>02</sup>:

- 1964 - Lei que previa a canalização do córrego e a construção da avenida Águas Espraiadas.
- Década 1970 – Surgimento dos conceitos de Solo Criado e Operação Urbana.
- 1972/1973- DER desapropria 629 imóveis no trecho entre a Marginal e a Washington Luís. Obra não prosseguiu por falta de recursos.
- A avenida como conexão entre a Marginal Pinheiros e a Via Anchieta foi abandonada em detrimento da ligação pela avenida dos Bandeirantes.
- 1985 – É estabelecido um Grupo de Trabalho (GT- Águas Espraiadas) para discutir propostas para a região. O GT definiu padrão de via arterial em vez de via expressa para a avenida.
- 1986 – “Lei de desfavelamento” na gestão Jânio Quadros propõe a modificação dos índices construtivos e de uso do solo nos terrenos ocupados por favelas desde que fossem construídas habitações de interesse social para a população.

- 1988- Transferência de parte dos imóveis desapropriados na década de 1970 na região do córrego Água Espraiada para Prefeitura de São Paulo.
- 1988 – Constituição Federal define função social da propriedade (BRASIL, 1988, ART.182)
- 1989 – A gestão Luiza Erundina propõe alteração na “lei de desfavelamento” e propõe as Operações Interligadas ampliando a faixa de atendimento da lei.
- Década 1960 até década 1990 - Ocupação das margens do córrego Água Espraiada por cerca de 25 mil pessoas.
- Década 1990- Começa-se a pensar no instrumento Operação Urbana em São Paulo. Este já era previsto na proposta do Plano Diretor de 1985, ainda que com conceito bem diverso. Tinha por diferenciação, em relação às Operações Interligadas, a necessidade de se aprovar uma lei específica, com diretrizes urbanísticas para um perímetro delimitado.
- 1992- Primeira proposta de Operação Urbana para a região com perímetro muito menor. (MALERONKA, 2010, 116)
- 1996 - Lei 12.123 aprovou plano de melhoramentos nos distritos de Itaim Bibi, Campo Belo e Jabaquara. Início da remoção das famílias residentes na região do córrego inclusive com atuação de empresários interessados na área utilizando o poder econômico para pressionar os moradores.
- Julho/2001 – Estatuto da cidade – Define Operação Urbana como um dos instrumentos da política urbana utilizados para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.
- Dezembro/2001 – Lei cria a Operação Urbana Água Espraiada

### 1.3. ANÁLISE DA LEI E SUAS ALTERAÇÕES

A base do presente trabalho é a premissa de que a Operação Urbana, enquanto instrumento de transformação urbana em um contexto democrático, deva estar em consonância não somente com as intenções gerais para a cidade, como também com as necessidades locais, envolvendo a participação da população. A partir dessa visão desenvolveremos uma série de análises comparativas entre os marcos regulatórios que constituem a política urbana atual recuperando também alguns já superados para constituir um panorama consistente.

A primeira análise a ser feita é relativa a legislação que incide sobre a própria Operação Urbana Consorciada. Além da Lei inicial da OUCAE de 2001, analisaremos a alteração proposta pela Lei 15.416 em 2011, o decreto vigente (53.364/2012) que define a regulamentação da Operação.

Para estabelecer um olhar para as relações com a sociedade civil previstas legalmente analisaremos o Conselho Gestor da OUCAE. Por fim apresentaremos também, um elemento extra, o Termo de Ajustamento de Conduta estabelecido entre a Emurb e duas associações de bairro, do Brooklin e da Vila Cordeiro.

#### Lei 13.260/2001

A Operação Urbana Água Espraiada foi criada pela lei municipal 13.260/2001 durante a gestão Marta Suplicy. Esta lei definiu: os objetivos da operação urbana, seu perímetro de intervenção dividido em setores, os parâmetros urbanísticos para cada um dos setores, as contrapartidas a serem pagas pela utilização desses parâmetros, os estoques construtivos para cada um dos setores, o programa de intervenções e a forma de gestão.

Os objetivos gerais da OUCAE descritos na lei são:

“I – Promover a ocupação ordenada da região, segundo diretrizes urbanísticas, visando a valorização dos espaços de vivência e uso públicos;



II – Desenvolver um programa que garanta o atendimento à população que vive em habitações subnormais, atingida pelas intervenções urbanísticas previstas nesta lei, em conjunto com os órgãos municipais, estaduais e federais competentes, com implantação de unidades de Habitação de Interesse Social, melhoramentos e reurbanização;

III – Criar estímulos para a implantação de usos diversificados, com índices e parâmetros urbanísticos compatíveis com as tendências e potencialidades dos lotes inclusos no perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, visando alcançar as transformações urbanísticas e ambientais desejadas;

IV – Incentivar a mescla de usos para estimular a dinâmica urbana;

V – Dotar o perímetro da Operação Urbana Consorciada de qualidades urbanísticas compatíveis com os adensamentos propostos;

VI – Criar condições para que proprietários, moradores e investidores participem das transformações urbanísticas objetivadas pela presente Operação Urbana Consorciada;

VII – Implantar os melhoramentos viários constantes do Programa de Intervenções descrito no artigo 3º desta lei, em especial a conclusão da Avenida Água Espraiada, preservando a qualidade de vida do seu entorno mediante a ampliação das áreas verdes e de lazer, com tratamento paisagístico, visando a minimização do impacto decorrente da intensidade do tráfego;

VIII – Incentivar o remembramento de lotes e a criação de áreas de circulação e acesso público, de acordo com o que dispõe esta lei;

IX – Estabelecer um mínimo de espaços por setor destinados à implementação de áreas verdes sob a forma de praças e/ou parques lineares, além das áreas destinadas na quadrícula das vias à implantação de passeios públicos arborizados e ajardinados;

X – Prever a implantação, em cada nova edificação, de dispositivo de drenagem, por retenção, com capacidade proporcional à área impermeabilizada. ” (SÃO PAULO, 2001, ART.4º)

Estes objetivos, relacionados com as maneiras como são operacionalizados na OUCAE, estão elencados na Tabela 15 - Comparativo Zoneamento 2016, PDE 2014, PRE 2004, OUCAE 2001. Pode-se perceber que os objetivos são genéricos, não explicitando que tipo de transformações urbanísticas são desejadas, e alguns deles não possuem detalhamento de como serão atingidos.

O perímetro da Operação Urbana abrange cinco subprefeituras (Jabaquara, Santo Amaro, Pinheiros, Campo Limpo e Butantã) e uma área total de 13.737.095,68 m<sup>2</sup>. O perímetro foi dividido em sete setores (não necessariamente coincidentes com os limites das subprefeituras) sendo estes: Americanópolis, Jabaquara, Brooklin, Berrini, Chucuri Zaidan, Marginal Pinheiros e um setor ZEIS (formado pelas Zonas Especiais de Interesse Social descontínuas dentro do perímetro).

O Mapa 1 mostra os setores e as subprefeituras envolvidas. Cada setor tem parâmetros urbanísticos e estoques construtivos específicos pelos quais poderíamos estabelecer uma leitura das propostas não explicitadas pelos objetivos da Operação Urbana, entendendo, por exemplo, onde é proposto adensamento maior ou onde determinados usos são estimulados ou proibidos.

Entretanto, quando observamos a lei, vemos que existem exceções dentro dos parâmetros estabelecidos. Algumas quadras no setor Brooklin e outras no setor Berrini tem parâmetros específicos explicitados na Tabela 1- Parâmetros dos setores e subsetores da

Setor	C.A. Máximo	T.O. Máxima	Lote mínimo	Usos Permitidos	Gabarito	
JABAQUARA	4	0,5	1000m2	Residencial, comercial, serviços e industrial	sem limite	
BROOKLIN	GERAL	4	0,5 e 0,25	2000m2	Residencial, comercial e serviços	sem limite
	BROOKLIN 1	LPUOS	LPUOS	2000m2	LPUOS	LPUOS
	BROOKLIN 2	2	0,25	2000m2	Residencial, comercial e serviços	25m
	BROOKLIN 3	2	0,25	2000m2	Residencial, comercial e serviços	25m
	BROOKLIN 4	2	0,25	2000m2	Residencial, comercial e serviços	25m
	BROOKLIN 5	2	0,25	2000m2	Residencial, comercial e serviços	25m
BERRINI	BERRINI 1	4	0,5	1000m2	Residencial	sem limite
	BERRINI 2(geral)	4	0,5	1000m2	Residencial, comercial, serviços e industrial	sem limite
MARGINAL PINHEIROS	4	0,5	1000m2	Residencial, comercial e serviços	sem limite	
CHUCRI ZAIDAN	4	0,5	1000m2	Residencial, comercial e serviços	sem limite	
AMERICANÓPOLIS	LPUOS	LPUOS	LPUOS	LPUOS	LPUOS	
ZEIS	LPUOS	LPUOS	LPUOS	LPUOS	LPUOS	

Tabela 1- Parâmetros dos setores e subsetores da OUCAE.  
Fonte: Lei 13.260/2001

OUCAE. Posteriormente, por decreto, essas áreas foram denominadas subsetores, Brooklin 1 a 5 e Berrini 1 e 2. Não é possível saber, dentro da lei, os objetivos dessas exceções já que não há um plano urbanístico disponível para a OUCAE como um todo.

Além disso a simples observação dos parâmetros não nos dá a real compreensão dos incentivos estabelecidos. Como veremos na Parte 2, a relação com o Zoneamento é essencial pois determina quais os coeficientes básicos e os parâmetros de uso e ocupação a partir dos quais o pagamento via CEPACs será feito.

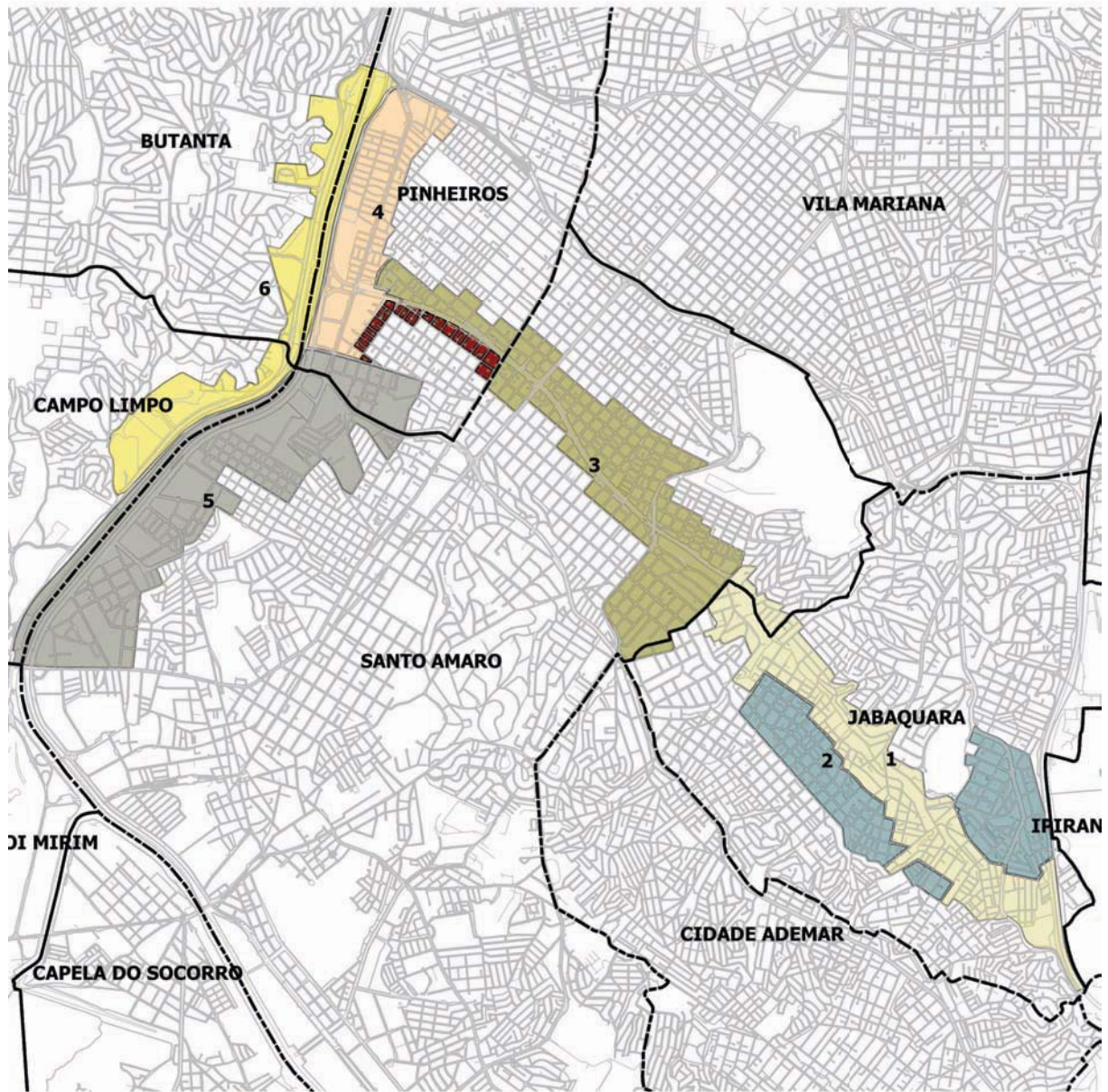
Em termos de parâmetros, as diferenças entre os setores, além das exceções, são apenas a área mínima do lote e alguns dos usos possíveis. As grandes diferenças se estabelecem em termos de estoque construtivo e nos valores de equivalência para conversão dos CEPACs.

As Tabela 2 e Tabela 4 apresentam, respectivamente, os estoques (limite de área adicional construída) para cada um dos setores e a equivalência de 1(um) CEPAC para área adicional construída ou para mudança de usos e parâmetros, também por setor.

O setor Americanópolis, na Subprefeitura do Jabaquara, não possui parâmetros específicos, acompanhando o zoneamento vigente e, portanto, não tem estoques construtivos. Esse perímetro foi incluído com o intuito de ampliar a área passível de receber Habitação de Interesse Social, garantindo que se cumpra as exigências de que os recursos sejam aplicados dentro do perímetro da OUC e de que a população permaneça na região. O mesmo ocorre com as ZEIS espalhadas pelo perímetro.

# OPERAÇÃO URBANA ÁGUA ESPRAIADA

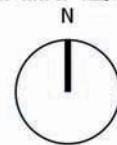
## SETORES



### Legenda

- 1- Setor Jabaquara
- 2- Setor Americanópolis
- 3- Setor Brooklin
- 4- Setor Berrini
- 5- Setor Chucri
- 6- Setor Marginal

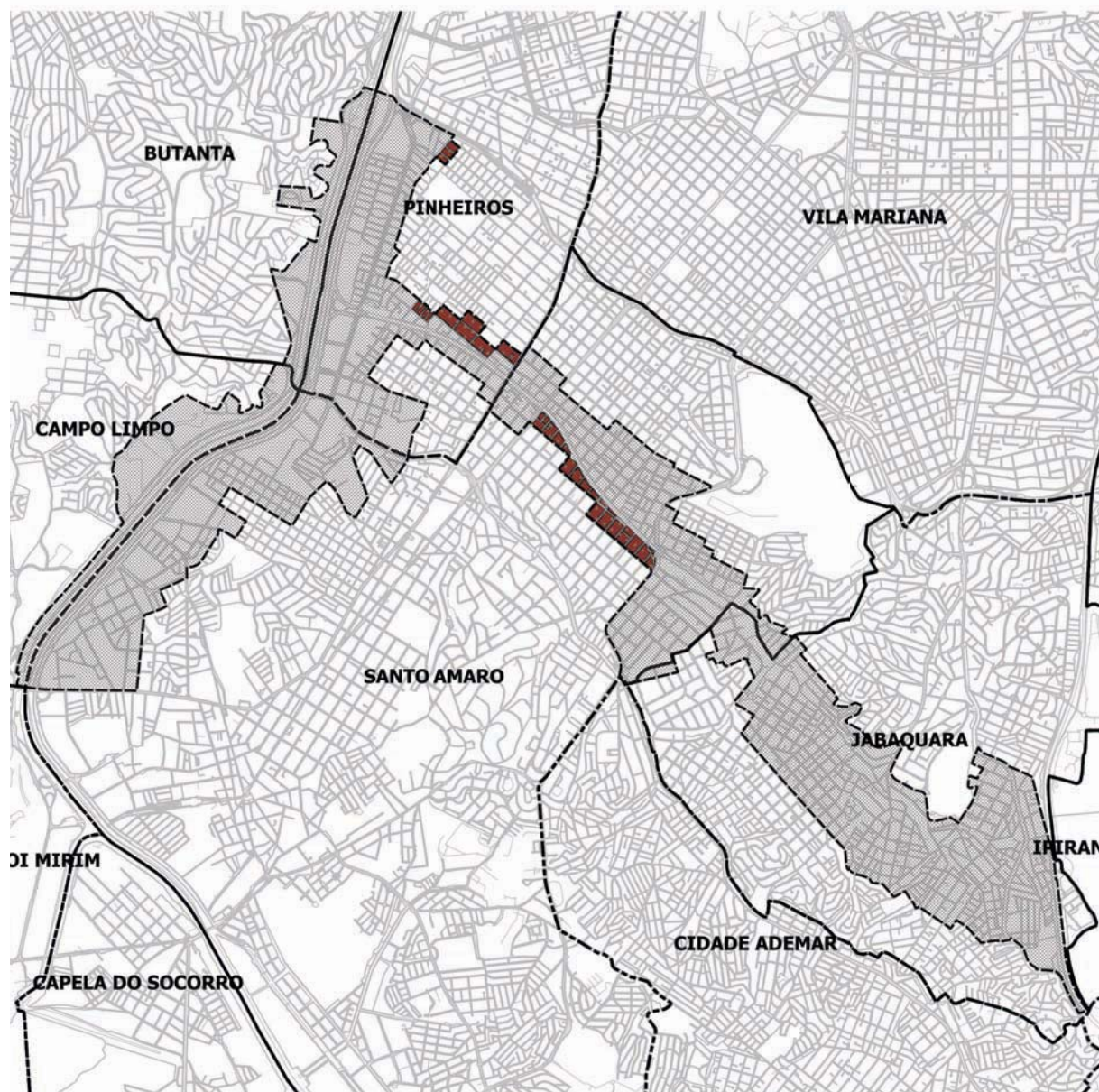
0 0.5 1 1.5 km






Base cartográfica: PMSP. Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.  
Dados: Geosampa, PMSP e Lei 13.260/2001.  
Elaboração da autora.

# OPERAÇÃO URBANA ÁGUA ESPRAIADA

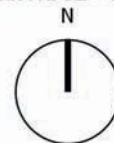
## SUBSETORES - EXCEÇÕES



### Legenda

-  SUBSETORES
-  SUBPREFEITURAS
-  Perímetro OUCAE

0 0.5 1 1.5 km



Base cartográfica: PMSP. Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projecção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.  
Dados: Geosampa-PMSP e Lei 13.260/2001.  
Elaboração da autora.

SETOR	ÁREA ADICIONAL CONSTRUÍDA (limite em m²)	LIMITE SUBTOTAL	LIMITE TOTAL DA OUCAE
Americanópolis	Sem estoque	Sem estoque	3.750.000m²
ZEIS	Sem estoque		
Jabaquara	500.000m2	500.000m2	3.250.000m²
Brooklin	1.500.000m2	3.250.000m²	
Berrini	250.000m2		
Marginal Pinheiros	600.000m2		
Chucri Zaidan	2.000.000m2		

Tabela 2-  
Estoque construídos por setor

SETORES	ÁREA ADICIONAL	MODIFICAÇÃO DE USO
BROOKLIN	705.934	224.895
BERRINI	218.142	24.417
MARGINAL PINHEIROS	204.256	77.563
CHUCRI ZAIDAN	1.726.062	44.041
JABAQUARA	2.420	2.160
<b>TOTAL</b>	<b>2.856.814</b>	<b>373.076</b>

Tabela 3-Utilização de CEPAC -  
Fonte: SPUrbanismo/2016

Setor	Para área adicional de construção	Para área de terreno referente à modificação de usos e parâmetros
Jabaquara	3m²	2 m²
Brooklin	1 m²	1 m²
Berrini	1 m²	2 m²
Marginal Pinheiros	2 m²	2 m²
Chucri Zaidan	1 m²	2 m²

Tabela 4- Equivalência de  
CEPAC. Fonte: Lei 13.260/2001

O maior estoque construtivo encontra-se no setor Chucri Zaidan, área com perfil industrial, com grandes lotes e potencial de atração para o mercado imobiliário. O setor Berrini possui o menor estoque, que inclusive já foi praticamente atingido (Tabela 8).

O segundo maior estoque está no setor Brooklin, que, conforme detalharemos na parte 2, possui áreas mais restritas no zoneamento da cidade (Zonas Exclusivamente Residenciais). Como a conversão prevista na Tabela 4 é menor tanto para área construída quanto para modificação de parâmetros, essa área demanda a utilização de mais CEPACS. Podemos ver na Tabela 3 que o setor Brooklin é o que mais utilizou CEPACs para modificação de uso.

O setor Jabaquara possui um estoque maior que do setor Berrini mas bem menor na comparação com os outros setores. Quando olhamos a Tabela 4, notamos um incentivo maior à utilização de CEPACs no setor Jabaquara, já que um CEPAC garante a construção de 3m<sup>2</sup> de área adicional. Entretanto, mesmo com vantagens, uma parcela muito pequena do estoque foi utilizada (Tabela 8 no item 1.6. Balanço OUCAE), já que não há interesse do mercado na área, pelo menos até que as intervenções sejam concluídas na região.

Em dezembro de 2015, a SpUrbanismo encaminhou a câmara o Projeto de Lei 722 que aprova o Plano Chucri Zaidan e amplia o total do estoque construtivo adicional da OUCAE. Essa ampliação acabaria com a limitação de estoque explicitada pela Tabela 2 de 3.250.000m<sup>2</sup> para a soma dos setores exceto o Jabaquara, possibilitando que mais CEPACs passem ser utilizados no Setor Chucri.

#### LEI 15.416/2011

Em 2011, foi aprovada pela Câmara Municipal de São Paulo uma proposta do executivo para a alteração da Lei 13.260. Essa lei traz apenas algumas alterações, mas é de muita relevância para a compreensão da situação atual da OUCAE.

A alteração modifica a alínea “a” do inciso II do art. 3º, estabelecendo que o prolongamento da Avenida Roberto

Marinho, previsto na lei inicial, possa ocorrer parcialmente fora do perímetro da OUC. Também altera as intervenções previstas, incluindo como solução para o prolongamento um túnel de 2,3 km (SPURBANISMO, 2012, p.12) até a Rodovia dos Imigrantes, atravessando grande parte do território do Jabaquara.

Essa alteração legal foi resultado de um longo processo, que se iniciou com a mudança no projeto da avenida, incluindo a sugestão do túnel sob justificativas técnicas. Após diversos questionamentos da população sobre a legalidade da “escolha técnica”, já que esta não constava na lei, o executivo encaminhou a proposta de lei aprovada pela Câmara Municipal. A lei também inclui a definição de que no mínimo 10% dos recursos obtidos na OUC devem ser aplicados na construção de Habitação de Interesse Social.

Atualmente uma Ação Direta de Inconstitucionalidade sobre essa alteração aguarda decisão no STF justamente questionando a legalidade da inclusão de uma intervenção fora do perímetro da OUCAE.

#### DECRETO 53.364/2012

O decreto 53.364 de 2012 regulamenta a lei inicial da OUCAE (revogando decreto anterior de 2004), definindo o funcionamento da venda de CEPACs. Este decreto também determina que uma “empresa especializada de custódia de títulos e valores imobiliários” (SÃO PAULO(cidade), 2012, Art5º §1 II) deve ser contratada pela SpUrbanismo utilizando os recursos da OUC.

Somando-se à lei 15.416 de 2011, não poderia haver uma nova distribuição de CEPACs, para custeio de novas intervenções, sem que o túnel de 2,3 km sob o Jabaquara fosse concluído. Atualmente o encaminhamento da OUCAE volta a ser discutido, com a retomada do PL 722/2015, conforme se verá adiante.

### 1.4. O CONSELHO GESTOR

O Conselho Gestor da Operação Urbana Água Espreada é composto, conforme previsto em lei, por

oito representantes do poder público municipal e oito representantes de entidades da Sociedade Civil, com coordenação da Empresa Municipal de Urbanização (EMURB), hoje SPUrbanismo.

Os representantes municipais são das secretarias SMDU, SF, SMT, SVMA, SEHAB, SIURB e das subprefeituras de Santo Amaro e do Jabaquara. As entidades da sociedade civil representadas são Movimento Defesa São Paulo, IAB, IE, APEOP, SECOVI, OAB, FAU/USP, UMM e Associação dos moradores das favelas contidas no perímetro da OUCAE. Todos os representantes são indicados, seja pelo poder público seja pelas entidades da sociedade civil.

As atribuições do Conselho Gestor estão descritas no art. 20 da lei que criou a OUCAE: formular e acompanhar os planos e projetos urbanísticos previstos no Programa de Intervenções, realizar o controle geral da Operação Urbana, e, ainda, propor a revisão da lei. A lei também determina que o Grupo de Gestão deve estabelecer as prioridades para aplicação dos recursos obtidos na OUC conforme o Programa de Intervenções previsto.

Para analisar a atuação do conselho utilizamos as análises já feitas por Maleronka(2010) e Silva(2015) em seus trabalhos, além da leitura das atas das reuniões do Grupo Gestor e da observação da autora na 41ª reunião ordinária<sup>03</sup>, a qual foi possível assistir.

Maleronka(2010) analisa a atuação do conselho gestor a partir de uma análise conjunta das discussões e deliberações realizadas pelo grupo e o próprio desenvolvimento da operação urbana, entre 2001 e 2009. Silva(2015) analisa a atuação do conselho sob a ótica da Política Pública de Habitação, contextualizando os interesses representados e o comportamento dos conselheiros, entre 2001 e 2012.

O grupo de gestão da OUCAE só foi formalizado em 2003, após a aprovação do decreto que regulamentou a operação. No período da aprovação da lei de 2001 a 2003 a OUCAE ficou sob total responsabilidade da EMURB.

Entretanto, mesmo após sua formalização, as análises mostram que a atuação do conselho gestor teve pouca possibilidade de aprofundar a compreensão e discussão sobre questões relevantes da operação urbana e, conseqüentemente, de deliberar de maneira consciente e autônoma. O conselho não cumpre suas atribuições definidas por lei: não formula propostas, não estabelece prioridades de maneira embasada, não tem condições de exercer o controle e muito menos propôs qualquer revisão em 15 anos de OUCAE.

O comportamento dos representantes é, na maioria das vezes, diretamente relacionado aos interesses dos grupos aos quais pertencem. Além disso, apresentam dificuldade em exercer seu poder de pressão, mesmo sem ter suas reivindicações atendidas.

Maleronka(2010, p.142) aponta que a única contribuição no âmbito da formulação da OUCAE foi a inclusão do Parque do Chuvisco na lista de intervenções. Questões relevantes como o processo de licenciamento ambiental não foram desenvolvidas pelo grupo.

Silva(2015) aponta a forte condução das questões a serem tratadas por parte da Emurb (hoje SPUrbanismo), destacando que “nem sempre os assuntos abordados nas reuniões foram adequadamente esclarecidos e/ou detalhadas de modo a fazer com que os membros presentes fossem capazes de compreender, analisar e votar(..)” (SILVA, 2015, p.115). Aponta também a tendência a não assumir as responsabilidades pela não execução das intervenções propostas, sempre repassando para outras instâncias.

Na lista de propostas de investimento dos recursos aprovada em 2008, na 13ª reunião, constam 17 itens<sup>04</sup>, onde todas as intervenções previstas foram incluídas sem, no entanto, conter prioridades ou especificações.

Somente uma reunião, no dia 30 de agosto de 2016, foi realizada no período de desenvolvimento deste trabalho, já que a periodicidade dos encontros é de 90 dias. Nessa reunião foi possível presenciar várias das questões levantadas pela bibliografia.

A reunião é sempre conduzida por uma pauta estabelecida pela SpUrbanismo, por vezes acrescentando esclarecimentos de questões levantadas na reunião anterior, que, lembramos, tem uma frequência de 3 meses.

Nesse caso, primeiramente a SPUrbanismo fez uma apresentação<sup>05</sup> com os resumos financeiros da Operação Urbana e o andamento das obras. Essa apresentação é composta de várias planilhas contendo os valores arrecadados e utilizados nas intervenções. Não há tempo hábil para a compreensão das planilhas no momento da apresentação, especialmente em relação aos montantes colocados.

Foi apresentado, por solicitação dos conselheiros na reunião anterior, um detalhamento do PL 722/2015 que aprova o Plano Chucrí na Câmara e propõe a alteração no valor total do estoque construtivo da OUCAE.

É interessante notar que o projeto de lei foi apresentado à câmara em dezembro de 2015, mas, em agosto de 2016, estava ainda sendo esclarecido para os conselheiros, demonstrando o desconhecimento destes sobre as alterações, mesmo sendo assunto que está entre suas atribuições.

O grupo gestor havia aprovado o Plano Chucrí, contendo apenas as intervenções, na 12ª reunião ordinária<sup>06</sup>, em 18 de dezembro de 2007. Possivelmente a inclusão no projeto de lei das questões relativas ao aumento dos estoques foi posterior, justificando as dúvidas dos conselheiros.

O último item tratado foram as intervenções de Habitação de Interesse Social. Com a apresentação do grupo de trabalho formado pela Sehab, SpUrbanismo e SpObras para a retomada da construção das HIS previstas, surgiram questionamentos que levaram à explicação da SPUrbanismo sobre o contexto da paralisação destas.

Quando licitadas as obras para a execução do túnel da Av. Roberto Marinho foram incluídas também as intervenções para o Via Parque e para as HIS, todas as propostas dentro da subprefeitura do Jabaquara. A licitação foi dividida em

4 lotes, cada um com um trecho de túnel, um trecho de via e alguns empreendimentos habitacionais. Assim, com a suspensão da obra do túnel foram também paralisadas o Via Parque e as habitações.

O motivo da licitação ter sido feita dessa maneira, atrelando as obras viárias às obras de HIS não foi esclarecido. Novamente o Conselho não estava a par dessas questões, tratadas como questões burocráticas internas.

Nessa reunião também foi possível ver alguns questionamentos interessantes levantados pelos conselheiros: o alto custo do aluguel social para a OUCAE, sem garantia de provisão habitacional definitiva; a não discussão de aspectos orçamentários pelo grupo de gestão, considerando que eles deveriam entrar na Lei Orçamentária Anual que logo seria enviada para a Câmara Municipal; a necessidade de um detalhamento relativizado do orçamento, considerando valores unitários para as obras, para a melhor compreensão e análise dos custos; a não compatibilização do zoneamento aprovado em 2016 e a OUCAE.

Todas essas questões se mostraram muito pertinentes e revelaram que há interesse dos conselheiros em compreender de fato sobre o que estão decidindo. Entretanto, a duração e frequência reduzidas, além da maneira de condução das reuniões impossibilitam uma atuação efetiva do conselho, especialmente enquanto grupo e não simples soma de interesses individuais.

A atuação do conselho nos mostra uma forte construção de uma racionalidade instrumental, que distancia os diversos representantes entre si e dos conteúdos apresentados, reduzindo consideravelmente as possibilidades de deliberações realmente conscientes. Não há construção de nenhuma proposta, apenas apresentação e ratificação das já decididas “tecnicamente”. As possibilidades praticamente não existem se pensarmos, então, na construção de uma atuação política mais ampla, que envolva uma reflexão que procure entender e discutir os conceitos envolvidos com o projeto de cidade proposto e como eles se realizam nas intervenções e instrumentos.



A composição é um dos pontos que limitam uma atuação mais efetiva do conselho. A subprefeitura de Pinheiros, por exemplo, solicitou participação, mas apenas conquistou o direito de voz para garantir o caráter paritário do Conselho<sup>07</sup>. O perímetro da Operação Urbana compreende 5 subprefeituras, entretanto apenas duas delas participam do grupo gestor e nesse ponto estamos apenas analisando representantes do poder público.

Do ponto de vista da sociedade civil a participação é também muito limitada. Estão representados dois segmentos sociais bem distintos: o Movimento Defesa São Paulo, que representa moradores dos bairros de classe média e alta, e a União dos Movimentos de Moradia e o Fórum de Lideranças das comunidades, representantes dos moradores das favelas na região do córrego. Apesar de socialmente diversos, e com poderes diferentes de atuação, estes dois segmentos representam ambos os “atingidos” pela OUCAE. De maneira geral, são aqueles que se sentem lesados de alguma maneira pelas propostas.

Nem mesmo a representação da iniciativa privada é ampla, associações comerciais, ou empresas de ramos diversificados, por exemplo, não estão envolvidas.

A composição do conselho deixa clara a visão da sociedade civil presente na OUCAE: o olhar técnico dos profissionais e acadêmicos (IAB, OAB, FAU-USP, IE), o capital imobiliário e da construção civil (APEOP, SECOVI) e os moradores “atingidos” (Defenda SP, UMM e Fórum de Lideranças).

## 1.5. O TAC - TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Em 2004, após uma ação do Ministério Público questionando a legalidade da OUCAE, foi celebrado um Termo de Ajustamento de Conduta entre a Emurb e representantes da Associação de Moradores da Vila Cordeiro e a SABRON- Associação Amigos do Brooklin Novo. Esse Termo incluiu na OUCAE diretrizes para algumas quadras, representadas no Mapa 3- Setores e

TAC, pertencentes a Zona Exclusivamente Residencial de Vila Cordeiro.

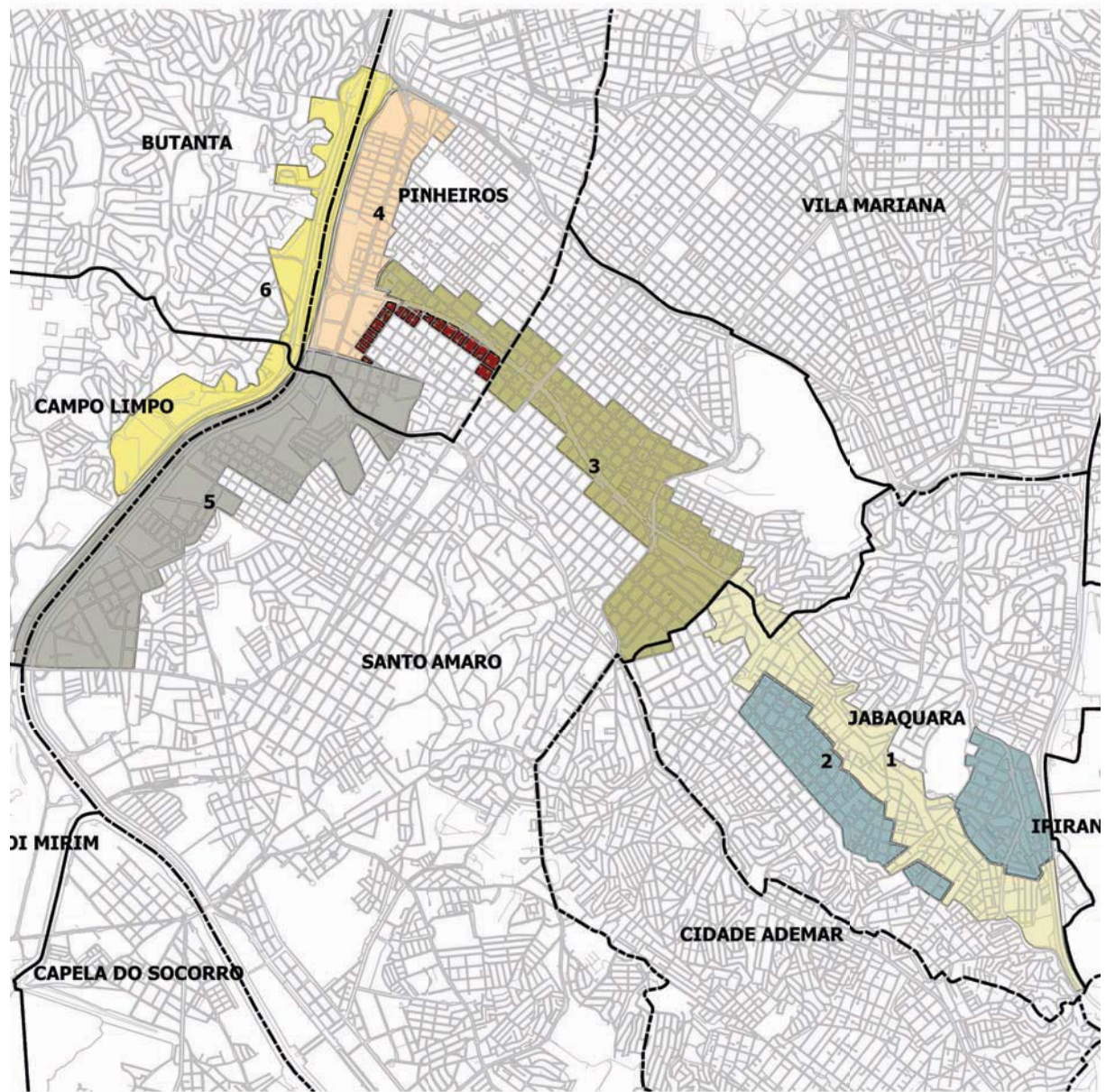
As diretrizes estabelecidas foram resumidas a seguir:

- Vias do bairro fora do perímetro terão acesso obstaculizado;
- Ruas Pascoal Paes e Gabriel Lara não receberão tráfego de passagem;
- Transposições para as Ruas Miguel Sutil/ Guaraiúva e Nova Iorque/ Pascoal Paes só poderão ser executadas com aprovação dos proprietários;
- Passeios das ruas limítrofes serão alargados, diminuindo o leito viário;
- Lotes dentro do perímetro da OUCAE limítrofes as quadras da ZER que está fora, devem manter uma faixa de profundidade de 25 metros (recoo frontal) com gabarito máximo de 25 metros de altura. Nessa faixa, acessos e edificações só poderão ser para uso exclusivamente residencial;
- Nos lotes no interior pertencentes a ZER o gabarito de deverá ser de 72 metros de altura, com recoo frontal de 25m;
- A quantidade de metros quadrados de área verde na ZER não poderá sofrer redução.

Este TAC explicita a força deste grupo social que conseguiu definir diretrizes mais detalhadas que a própria lei, mas apenas para algumas quadras determinadas. Apoiado pelo Ministério Público, sobrepõe a atuação do Grupo Gestor, adicionando, assim, uma maior complexidade para a compreensão tanto das propostas quanto para a leitura das possibilidades da atuação da sociedade civil e do real caráter público da OUCAE.

# OPERAÇÃO URBANA ÁGUA ESPRAIADA

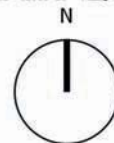
## SETORES E TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA



### Legenda

- 1- Setor Jabaquara
- 2- Setor Americanópolis
- 3- Setor Brooklin
- 4- Setor Berrini
- 5- Setor Chucri
- 6- Setor Marginal
- Quadras - TAC

0 0.5 1 1.5 km



Base cartográfica: PMSP. Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.

Dados: Geosampa - PMSP, Lei 13.260/2001 e Termo de Ajustamento de Conduta/2004. Elaboração da autora.

## 1.6. BALANÇO OUCAE

A seguir são listadas as obras relacionadas a OUCAE, segundo sua situação e a relação com as distribuições de CEPACS. As distribuições são as colocações de CEPACS no mercado, quando ocorrem os leilões para sua venda. Para cada distribuição são definidas as intervenções a serem realizadas com os recursos obtidos. Até agora cinco distribuições foram realizadas (Tabela 5).

Atualmente, a Operação Urbana Água Espraiada prevê a ampliação da Av. Roberto Marinho, através da construção de um “Via parque”. A proposta inicial era a avenida chegar até a Rodovia dos Imigrantes, com trecho final em um túnel de 400m que vencesse somente o espigão da Avenida Engenheiro Armando de Arruda Pereira. Após as alterações inseridas pela Lei 15.416/2011 há a possibilidade de a ampliação ser feita através de um túnel de 2,3 km. Apesar dessa opção ter sido abandonada pela gestão de Fernando Haddad ela pode ser retomada a qualquer momento, já que está aprovada em lei.

Essa intervenção, além do Via Parque e do túnel, engloba as obras de drenagem do córrego e a Habitação de Interesse Social para a população que vive hoje nas favelas em suas margens. Este é o maior investimento previsto atualmente para a OUCAE.

O Parque do Chuisco (entre as subprefeituras Jabaquara e Santo Amaro) está em fase de finalização. Também estava previsto, e em construção já iniciada, o monotrilho da linha 17-Ouro. Essa obra foi suspensa por rompimento de contrato no final de 2015 e ainda não tem previsão de reinício. Foram repassados para o Metrô 390 milhões de reais para a construção do monotrilho (Tabela 6).

As outras obras envolvem a drenagem e melhoramentos viários no setor Chucrí Zaidan. Como já citado, o projeto de lei enviado à câmara propõe mais obras viárias e equipamentos do Plano Chucrí, possibilitando o aumento dos custos da Operação.

Para a provisão habitacional foram concluídos apenas três empreendimentos: Jardim Edith I, Estevão Baião e Corruíras, totalizando 534 unidades habitacionais. O

resumo financeiro da Operação Urbana apresentado na Tabela 7 mostra a utilização dos recursos com HIS. Não fica claro porque 110 milhões utilizados no prolongamento da Av. Roberto Marinho constam como HIS, possivelmente devido a vinculação da licitação desta obra à construção de habitação. Um ponto relevante a se observar é o gasto com aluguel social que atinge mais de 22 milhões de reais, metade do custo do empreendimento Corruíras, por exemplo.

Atualmente a OUCAE já arrecadou quase 3 bilhões de reais, mas está longe de conseguir concluir as intervenções propostas. Segundo o “Suplemento ao prospecto da Operação Urbana Água Espraiada” de 2012, lançado pela ocasião da 5ª distribuição, os custos das obras previstas, especialmente o túnel, estão muito acima dos valores possíveis de arrecadação da Operação Urbana. A previsão de arrecadação seria de R\$ 1.633.372.050,00 e os custos estimados para a 5ª Distribuição de R\$ 4.103.827.703,94, deixando uma diferença de quase 2,5 bilhões de reais em aberto. Sendo assim, a complementação das obras teria que ser feita com recursos do Tesouro Municipal.

Nesse ponto vemos a completa desvinculação entre o instrumento Operação Urbana e sua justificativa: se a Operação Urbana tem sua potencialidade justamente na capacidade de arrecadação de recursos, não faz sentido que suas obras sejam custeadas em grande parte pelo Tesouro Municipal.

<b>DISTRIBUIÇÃO</b>	<b>INTERVENÇÃO</b>	<b>SITUAÇÃO</b>
1ª, 2ª	Duas Pontes Estaiadas sobre o Rio Pinheiros	Concluída
1ª, 2ª, 3ª	HIS - Habitação de Interesse Social - 600 unidades	Em execução
4ª, 5ª	Projeto Executivo Via Parque, Projeto Executivo HIS e Projeto Básico Vias Locais do Setor Brooklin	Em execução
4ª, 5ª	Projeto Executivo do Túnel	Em execução
4ª, 5ª	Obras do Túnel, Via Parque e HIS	Em execução
4ª, 5ª	Obras das Vias Locais do Setor Brooklin e alargamento da Av. Washington Luiz	Em estudo
4ª, 5ª	Transporte Coletivo - Linha 17 Ouro Monotrilho	Em execução
4ª, 5ª	Parque Chuvisco - projeto executivo e obras	Em execução
4ª, 5ª	Sistema de drenagem - Bacia Cordeiro	Em execução
4ª, 5ª	Desapropriações - Túnel/ Via Parque	Em execução
4ª, 5ª	Desapropriações – HIS	Em execução
4ª, 5ª	Desapropriações - Prolongamento da Av. Chucri Zaidan e Ponte Burle Marx	Em execução
4ª, 5ª	Desapropriações - Vias Locais do Brooklin	Em estudo
4ª, 5ª	Desapropriações - Parque Chuvisco	Em execução
5ª	Prolongamento da Av. Chucri Zaidan e Ponte Burle Marx - projeto executivo e obras	Em execução
4ª, 5ª	Apoio às atividades no gerenciamento de obras e projetos	Em execução

Tabela 5- Intervenções da OUCAE  
Fonte: Relatório Trimestral OUCAE- SP Urbanismo

ENTRADAS	R\$	3.872.799.154,56
Leilão de CEPAC	2.891.275.029,00	
CEPAC - Colocação Privada	55.030.819,86	
Receita Financeira Líquida	926.493.305,70	
<b>SAÍDAS</b>		<b>(3.134.392.564,27)</b>
Obras e Serviços	(1.034.251.008,59)	
Habitação de Interesse Social	(331.654.456,96)	
Taxa de Administração	(169.332.701,22)	
Outras Despesas	(29.972.241,25)	
Desapropriação	(924.118.325,11)	
Desapropriação – HIS	(254.954.466,67)	
Transporte Coletivo – Metrô	(390.109.364,47)	
<b>SALDO FINAL</b>		<b>738.406.590,29</b>

<b>RESUMO - HABITAÇÃO INTERESSE SOCIAL</b>		
JARDIM EDITH	R\$	63.454.104,50
ESTEVÃO BAIÃO	R\$	65.125.504,39
CORRUIRAS	R\$	44.721.969,00
PROLONGAMENTO AV. ROBERTO MARINHO	R\$	110.093.392,05
ALUGUEL SOCIAL	R\$	22.402.020,00
GERENCIAMENTO	R\$	25.866.467,02
DESAPROPRIAÇÃO	R\$	254.954.466,67
SALDO CONTA VINCULADA	R\$	71.720.908,95
<b>TOTAL DESTINADO HIS</b>	<b>R\$</b>	<b>658.329.832,58</b>

Tabela 6 - Resumo Financeiro OUCAE.  
Fonte: SP Urbanismo, Set/2016

Tabela 7 - Resumo financeiro HIS -  
Fonte: SP Urbanismo, set/2016

SETORES	ESTOQUE MÁX. / SETOR (m²)	ESTOQUE POR USO (m²)		ESTOQUE CONSUMIDO (m²)		ESTOQUE EM ANÁLISE (m²)		ESTOQUE ESTIMADO DISPONÍVEL (m²)	
		RES. <sup>[08]</sup> Mínimo de 30%	N. RES. <sup>[09]</sup> Máximo de 70%	RES.	N. RES.	RES.	N. RES.	RES.	N. RES.
BROOKLIN	1.500.000	450.000	1.050.000	670.309,30	137.098,62	0	0	692.592,07	692.592,07
BERRINI	250.000	75.000	175.000	61.110,08	174.884,38	0	0	14.005,54	115,62
MARGINAL PINHEIROS	600.000	180.000	420.000	173.176,74	249.752,38	0	0	177.070,88	170.247,62
CHUCRI Z AidAN	2.000.000	600.000	1.400.000	504.815,22	1.278.742,32	0	0	216.442,47	121.257,68
SUBTOTAL PERMITIDO	3.250.000	975.000	2.275.000	1.409.411,34	1.840.477,70	0	0		
		3.250.000		3.249.889,04		0			
JABAQUARA	500.000,	150.000	350.000	7.709,85	0,00	0	0	492.290,15	350.000,00
TOTAL PERMITIDO	3.750.000	1.125.000	2.625.000	1.417.121,19	1.840.477,70	0	0		
		3.750.000		3.257.598,89		0			

Tabela 8 - Controle dos estoques de área de construção adicional - Fonte: SPurbanismo, jul/2016

# OUCAE E OS MARCOS REGULATÓRIOS DO MUNICÍPIO

Conforme já apresentado anteriormente a região do córrego Água Espriada é tema de proposições há décadas e a própria Operação Urbana já completa quinze anos do seu marco legal. Durante a vigência da Lei 13.260/2001 foram aprovados dois Planos Diretores Estratégicos (2002 e 2014) sob a referência do Estatuto da Cidade, além do Plano Regional e a LPUOS em 2004 e, mais recentemente a nova LPUOS, em 2016.

Todos esses marcos regulatórios incidem sobre o mesmo território que a OUCAE, sobrepondo, incorporando ou mesmo ignorando a existência da mesma. Apesar da revisão da principal legislação orientadora da política urbana do município, a qual teoricamente as operações urbanas se submetem, a OUCAE permanece uma década e meia sem passar por um processo amplo de avaliação e revisão.

Certamente a alteração proposta pela lei de 2011 foi significativa em suas implicações práticas, ao introduzir uma intervenção que comprometeu praticamente todos os recursos da operação. Entretanto, foi tratada como

uma adequação jurídica para atender a um critério técnico, não foi parte de uma revisão ampla e participativa que buscasse uma avaliação dos objetivos e diretrizes traçados inicialmente e muito menos buscando atualizar as proposições a possíveis novos contextos.

Apesar das críticas feitas à alteração da lei em 2011, o que parece mais incongruente é que a OUCAE não tenha sido objeto de revisão dentro do contexto do novo Plano Diretor de 2014. Para entender melhor as implicações disso, analisaremos as propostas colocadas pelo PDE 2014 em termos de diretrizes gerais para a cidade e também especificamente para as operações urbanas.

A seção seguinte tratará da relação da OUCAE com o marco regulatório seguinte ao PDE, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, a LPUOS ou simplesmente “o zoneamento”. A LPUOS foi o debate participativo mais acalorado e tem um peso significativo na orientação do desenvolvimento da cidade pois regula a atuação privada, incentivando ou coibindo a ocupação, o adensamento e os usos.

Para a Operação Urbana, a importância de analisar o zoneamento reside no fato de que ele figura como a camada base para as modificações de parâmetros construtivos e usos propostas no perímetro<sup>10</sup>. Portanto, indiretamente, a LPUOS define os custos para a iniciativa privada das alterações: ao dizer qual é o mínimo permitido, diz também quantos CEPACs precisarão ser pagos para se atingir o máximo.

A última seção aborda a relação entre os Planos Regionais das Subprefeituras e a OUCAE, com um olhar muito maior para o processo, já que os mesmos ainda não foram aprovados.

## 2.1. A OUCAE E O PDE 2014

A OUCAE está dentro da Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), que por sua vez está dentro da Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana. A MEM é parte da rede de estruturação urbana, que também inclui a Rede Estrutural de Transporte Coletivo, a Rede Hídrica e Ambiental e a Rede de Estruturação Local. Segundo o PDE, a MEM abarca os principais eixos de articulação do município com seus vizinhos da Região Metropolitana além de áreas que passam por mudanças nos padrões de uso e ocupação do solo.

O PDE 2014 tem como uma de suas propostas chave a criação dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana no entorno dos eixos de transporte público coletivo. São áreas que objetivam o adensamento e o melhor aproveitamento das infraestruturas existentes ou previstas.

O Artigo 76, par. 1º, inciso V do PDE exclui as ZEIS e Operações Urbanas da área de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana. Os eixos de estruturação urbana parecem ter objetivos muito próximos dos da OUCAE e veremos quando tratarmos do zoneamento que tem, inclusive formas parecidas de atingir seus objetivos. O que diferenciaria a Operação Urbana por exemplo, seria a existência de um projeto urbanístico, o que no caso da OUCAE se resume a um Plano para apenas um setor, uma série de melhoramentos

viários e empreendimentos pontuais de HIS.

O artigo 141 do PDE define que as leis regulamentadoras das novas OUCs devem conter no mínimo: dois perímetros (o de abrangência das propostas e outro expandido, que pode receber os recursos obtidos); a finalidade da OUC; plano urbanístico; o programa básico de intervenções; o Estudo de Impacto Ambiental e de Vizinhança; programa de atendimento econômico, social e habitacional; previsão de glebas e terrenos para a produção de HIS dentro de seus perímetros; as condições de aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsórias; mecanismos de garantia de preservação dos imóveis e espaços urbanos protegidos por tombamento ou lei; instrumentos urbanísticos complementares e de gestão ambiental a serem utilizados; contrapartidas aos benefícios recebidos; estoques de potencial construtivo adicional; forma de controle e gestão, com previsão de conselho gestor paritário; fundo específico para os recursos; regras de transição do regime jurídico da OUC para o regime jurídico ordinário da LPUOS.

Apesar de definir as regras citadas para novas OUCs o PDE apenas recepciona a lei da OUCAE, sem alterar qualquer um de seus dispositivos. Dentro das previsões do PDE podemos encontrar alguns itens que não estão presentes na OUCAE: plano urbanístico (só há plano para o setor Chucrí e uma série de projetos isolados), programa básico de intervenções urbanas articulado com as finalidades da OUC e com o seu plano urbanístico e programa de atendimento econômico, social e habitacional para a população diretamente afetada pela operação.

O Plano também define que, no mínimo, 25% dos recursos obtidos devem ser aplicados em Habitação de Interesse Social, preferencialmente na aquisição de glebas e lotes (SÃO PAULO(cidade), 2014, ART. 142 §1º). Na OUCAE a porcentagem é de 10%, sendo que o maior gasto com HIS tem na verdade se concretizado em aluguel social.

Apesar de recepcionar as leis das Operações Urbanas existentes, o PDE indica, por exemplo, a revisão e



atualização da Operação Urbana Centro, que não obteve a adesão esperada do mercado imobiliário, mas não indica a revisão da OUCAE.

## 2.2. A OUCAE E O ZONEAMENTO (LPUOS 2016)

Em 2016, foi aprovada a nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, Lei 16.402. Diferente do que ocorreu em 2004, em que zoneamento era parte do Plano Regional Estratégico de cada subprefeitura, dessa vez foi feito separadamente buscando uma unidade de aplicação para todo o município.

No caso da OUCAE, a revisão do zoneamento resultou em uma base um pouco mais homogênea que a proposta em 2004, ao reunir todas as zonas mistas em apenas uma. Também foi excluída a zona industrial do perímetro da operação. Como o perímetro da OUCAE abrange cinco subprefeituras, antes precisávamos olhar os cinco PRES para compreender o todo.

Como já esclarecido, o zoneamento atua como uma camada base para a operação urbana determinando quais ou parâmetros e usos permitidos sem a contrapartida dos CEPACs. De 2004 para 2016 não houveram grandes alterações em relação com coeficiente básico, que já era 1 para a maior parte das zonas dentro do perímetro. Entretanto, como citado acima alguns usos, como o industrial foram alterados.

O Mapa 5 busca demonstrar qual é a real proposta colocada atualmente para OUCAE, somando seus parâmetros ao Zoneamento 2016 e as exceções propostas pelo TAC. Os parâmetros resultantes estão detalhados na Tabela 9, Tabela 10, Tabela 11 e Tabela 12. As cores utilizadas buscaram facilitar uma leitura desse zoneamento combinado, os tons de cinza representam as áreas mistas, os tons amarelos as áreas exclusivamente residenciais e os tons laranjas as ZEIS. Tons mais claros ou escuros foram utilizados para caracterizar a possibilidade menor ou maior verticalização.

A questão que mais chama a atenção em relação ao novo zoneamento é a possível “concorrência” entre a OUCAE e as ZEU-Zonas de Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (e os Eixos Previstos-ZEUP) que possuem índices muito parecidos. Para complicar o contexto, a região onde a Operação Urbana se insere é uma área muito servida de infraestrutura, portanto está próxima ou é, ou será, atravessada por vários eixos de transporte público. A própria avenida Roberto Marinho seria um Eixo da Estruturação Previsto devido a construção do Monotrilho.

Na subprefeitura do Jabaquara, onde há um importante eixo formado pela Linha 1- Azul do metrô e o corredor ABD da EMTU, o Eixo de Estruturação é interrompido pela OUC. O mesmo ocorre em Santo Amaro no eixo do corredor da Av. Santo Amaro e Linha 5- Lilás do Metrô (Mapa 4 - OUCAE e Zoneamento 2016).

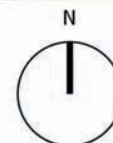
# OPERAÇÃO URBANA ÁGUA ESPRAIADA

## ZONEAMENTO 2016 E PERÍMETRO DA OUCAE



### Legenda


0 0.5 1 1.5 km



Base cartográfica: PMSP. Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.

Dados: Geosampa-PMSP, Lei 13.260/2001 e Lei 16.402/2016.

Elaboração da autora.

# OPERAÇÃO URBANA ÁGUA ESPRAIADA

PARÂMETROS REAIS OUCAE:

ZONEAMENTO + LEI 13.260/11 + TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA



## Legenda

ZONEAMENTO OUCAE

Perímetro OUCAE

ZEIS

1- Jabaquara ZM

2- Brooklin ZM

3- Brooklin ZM - exceção

4- Brooklin ZER1

5- Brooklin ZER1 - exceção

6- Brooklin ZER1 - TAC

Brooklin ZC

7- Berrini Chucru ZC

8- Berrini ZM - exceção

9- Berrini ZER1

10- Berrini ZER1 - TAC

11- Chucru Marginal ZM

12- Americanopolis ZM

13- Americanopolis ZC

Subprefeituras

0 0.5 1 1.5 km



Base cartográfica: PMSP.  
Mapa Digital de São Paulo, 2004.  
Projeção UTM/23S. Datum horizontal  
SAD69.  
Dados: Lei 13.260/2001, Lei  
16.402/2016 e Termo de Ajustamento  
de Conduta/2004  
Elaboração da autora.

Área	Setor	Subpre- feitura	Ano	Setor + Zoneamento	C.A. Mínimo	C.A. Básico	C.A. Máximo <sup>[3]</sup>	T.O. Máxima
OUCAE	JABAQUARA	JA	2004	Jabaquara + ZM- 1/03 (PRE- 2004)	0,2	1	4 (1)	0,5
		JA	2016	1-Jabaquara + ZM(LPUOS - 2016)	0,3	1	4(2)	0,5(0,85/0,70)
	BROOKLIN	SA	2004	Brooklin OUC + ZM1/03(PRE- 2004)	0,2	1	4(1)	0,5 E 0,25 *(0,5)
		SA	2004	Brooklin OUC + ZM2/10 e 11(PRE- 2004)	0,2	1	4 (2)	0,5 E 0,25 * (0,5)
		SA	2016	2-Brooklin OUC + ZM (LPUOS - 2016)	0,3	1	4(2)	0,5 E 0,25 * (0,5)
		PI	2004	Brooklin OUC + ZM2/10 e 11(PRE- 2004) (exceção)	0,2	1	2 (2)	0,25 (0,5)
		PI	2016	3-Brooklin OUC + ZM (LPUOS - 2016)	0,3	1	2(2)	0,25 (0,85/0,7)
		SA / PI	2004	Brooklin OUC + ZER 1/01 e 06(PRE-2004)	0,05	1	4(1)	0,5 E 0,25 * (0,5)
		SA / PI	2016	4-Brooklin OUC + ZER 1 (LPUOS-2016)	0,05	1	4 (1)	0,5 E 0,25 * (0,5)
		SA	2004	Brooklin OUC + ZER 1/01 (PRE -2004) (exceção)	0,05	1	1	0,5
		SA	2016	5-Brooklin OUC + ZER 1 (LPUOS-2016) (exceção)	0,05	1	1	0,5
		SA	2016	14-Brooklin OUC + ZC	0,3	1	4(2)	0,5 E 0,25(0,85/0,7)
	BERRINI	PI	2004	Berrini + ZM2/15 E 19	0,2	1	4(2)	0,5(0,5)
		PI	2004	Berrini + ZM3b/08	0,2	2	4(2,5)	0,5(0,5)
		PI	2004	Berrini + ZPI/01	0,1	1	4(1,5)	0,5(0,7)
		PI	2016	7-Berrini + ZC	0,3	1	4(2)	0,5(0,85/0,7)
		PI	2004	Berrini + ZM2 (exceção)	0,2	1	4(2)	0,5(0,5)
		PI	2016	8-Berrini + ZM (exceção)	0,3	1	4(2)	0,5(0,85/0,7)
		PI	2004	Berrini + ZER 1/06	0,05	1	4(1)	0,5(0,5)

Tabela 9- Parâmetros reais: OUCAE + Zoneamento + TAC (Parte 1-a)

Lote mínimo <sup>[14]</sup>	Usos (OUCAE)	Usos (Zoneamento)	Gabarito	Ano	Subpre- feitura	Setor	Área
1000m2 (125)	Residencial, comercial, serviços e industrial	Residencial, Não Residencial e Industrial	S/ LIMITE (15m)	2004	JA	JABAQUARA	Perímetro OUCAE
1000m2 (125m2)	Residencial, comercial e serviços	Residencial, Não Residencial e Industrial	S/ LIMITE (28m)	2016	JÁ		
2000M2 (125m2)	Residencial, comercial e serviços	Residencial, Não Residencial e Industrial	S/ LIMITE (25m)	2004	SA	BROOKLIN	
2000m2(12 5)	Residencial, comercial e serviços	Residencial, Não Residencial e Industrial	S/ LIMITE (25m)	2004	SA		
2000m2 (125m2)	Residencial, comercial e serviços	Residencial, Não Residencial e Industrial	S/ LIMITE (28m)	2016	SA		
2000 m2 (125m2)	Residencial, comercial e serviços	Residencial, Não Residencial e Industrial	25 m	2004	PI		
2000 m2 (125m2)	Residencial, comercial e serviços	Residencial, Não Residencial e Industrial	25m	2016	PI		
2000m2 (500m2)	Residencial, comercial e serviços	Residencial	S/ LIMITE (10m)	2004	SA / PI		
2000m2 (250m2)	Residencial, comercial e serviços	Residencial e Não Residencial	S/ LIMITE (10m)	2016	SA / PI		
2000m2 (500m2)	Residencial	Residencial	10m	2004	SA		
2000m2 (250m2)	Residencial, Não Residencial e Industrial	Residencial, Não Residencial e Industrial	10m	2016	SA		
2000m2(12 5m2)	Residencial, comercial e serviços	Residencial, Não Residencial e Industrial	S/ LIMITE (48m)	2016	SA		
1000m2 (125 m2)	Residencial, comercial, serviços e industrial	Residencial, Não Residencial e Industrial	S/ LIMITE (25/sem limite)	2004	PI	BERRINI	
1000m2 (125 m2)	Residencial, comercial, serviços e industrial	Residencial, Não Residencial e Industrial	S/ LIMITE	2004	PI		
1000m2**(500m2)	Residencial, comercial, serviços e industrial	Residencial, Não Residencial e Industrial	S/ limite	2004	PI		
1000m2 (125 m2)	Residencial, comercial, serviços e industrial	Residencial, Não Residencial e Industrial	S/ LIMITE (28m)	2016	PI		
1000m2 (125 m2)	Residencial	Residencial, Não Residencial e Industrial	S/ LIMITE (25/sem limite)	2004	PI		
1000m2 (125 m2)	Residencial	Residencial, Não Residencial e Industrial	S/ LIMITE (28m)	2016	PI		
1000m2 (250m2)	Residencial, comercial, serviços e industrial	Residencial	S/ LIMITE (10m)	2004	PI		

OUCAE	BERRINI	PI	2004	Berrini + ZER 1/07 + TAC	0,05	1	4(1)	0,5(0,5)
		PI	2016	10-Berrini + ZER + TAC	0,05	1	4(1)	0,5(0,5)
		PI	2016	9-Berrini + ZER	0,05	1	4(1)	0,5(0,5)
	MARGINAL PINHEIROS	BT/CL	2004	Marginal Pinheiros ZER1/07 e 01	0,05	1	4(1)	0,5(0,5)
		BT/CL	2004	Marginal Pinheiros ZM2/15 e 01	0,2	1	4(2)	0,5(0,5)
		CL	2004	Marginal Pinheiros ZM3a/03	0,2	1	4(2,5)	0,5(0,5)
		BT/CL	2016	11-Marginal Pinheiros + ZM	0,3	1	4(2)	0,5(0,85/0,7)
	CHUCRI Z AidAN	PI	2004	Chucri Zaidan + ZPI/01	0,1	1	4(1,5)	0,5(0,7)
		SA	2004	Chucri Zaidan + ZM1/05	0,2	1	4(1)	0,5(0,5)
		SA/PI	2016	11-Chucri Zaidan + ZM	0,3	1	4(2)	0,5(0,85/0,7)
	AMERICANÓPOLIS	JA	2004	Americanópolis + ZCPb-/ 02 e 03 (PRE-2004)	0,2	1	1	0,5
		JA	2004	Americanópolis + ZM-1/03 (PRE-2004)	0,3	1	2	0,85/0,7
		JA	2016	12-Americanópolis + ZM (LPUOS - 2016)	0,3	1	2	0,85/0,7
		JA	2016	13-Americanópolis + ZC (LPUOS - 2016)	0,3	1	2	0,85/0,7
	ZEIS	JA, SA, PI, BT	2004	ZEIS - ZEIS 1	0,2	1	2,5	0,5
		JA, SA, PI, BT	2016	15-ZEIS - ZEIS 1	0,5	1	2,5	0,85/0,7
		JA, AS	2004	ZEIS - ZEIS 2	0,2	1	2,5	0,5
		JA, AS	2016	16-ZEIS - ZEIS 2	0,5	1	2,5	0,85/0,7
		JA, SA, PI, BT	2004	ZEIS - ZEIS 3	0,3	1	4	0,7
		JA, SA, PI, BT	2016	17-ZEIS - ZEIS 3	0,5	1	4	0,85/0,7
	Área	Setor	Subpre-feitura	Ano	Setor + Zoneamento	C.A. Mínimo	C.A. Básico	C.A. <sup>[15]</sup> Máximo

Tabela 11- Parâmetros reais: OUCAE + Zoneamento + TAC (Parte 2-a)

Tabela 12- Parâmetros reais: OUCAE + Zoneamento + IAC (Parte 2b)

1000m2 (250m2)	Residencial, comercial e serviços	Residencial	72m + faixa com gabarito de 25m	2004	PI	BERRINI	OUCAE
1000m2 (250m2)	Residencial, comercial e serviços	Residencial e Não Residencial	72m + faixa com gabarito de 25m	2016	PI		
1000m2 (250m2)	Residencial, comercial e serviços	Residencial e Não Residencial	S/ LIMITE (10m)	2016	PI		
1000m2 (250m2)	Residencial, comercial e serviços	Residencial	S/ LIMITE (10m)	2004	BT/CL	MARGINAL PINHEIROS	
1000m2 (125m2)	Residencial, comercial e serviços	Residencial, Não Residencial e Industrial	S/ LIMITE (25m)	2004	BT/CL		
1000m2 (125m2)	Residencial, comercial e serviços	Residencial, Não Residencial e Industrial	S/ LIMITE (s/ limite)	2004	CL		
1000m2*** (125m2)	Residencial, comercial e serviços	Residencial, Não Residencial e Industrial	S/ LIMITE (28m)	2016	BT/CL		
1000m2** (500m2)	Residencial, comercial e serviços	Residencial, Não Residencial e Industrial	S/ LIMITE	2004	PI	CHUCRI Z Aidan	
1000m2*** (125m2)	Residencial, comercial e serviços	Residencial, Não Residencial e Industrial	S/ LIMITE	2004	SA		
1000m2*** (125m2)	Residencial, comercial e serviços	Residencial, Não Residencial e Industrial	S/ LIMITE (28m)	2016	SA/PI		
1000m2	Residencial, Não Residencial e Industrial	Residencial, Não Residencial e Industrial	15M	2004	JA	AMERICA-NÓPOLIS	
125m2	Residencial, Não Residencial e Industrial	Residencial, Não Residencial e Industrial	28	2004	JA		
125m2	Residencial, Não Residencial e Industrial	Residencial, Não Residencial e Industrial	48	2016	JA		
125m2	Residencial, Não Residencial e Industrial	Residencial, Não Residencial e Industrial	48	2016	JA		
125m2	Residencial, Não Residencial e Industrial	Residencial, Não Residencial e Industrial	S/ LIMITE	2004	JA, SA, PI, BT	ZEIS	
125m2	Residencial, Não Residencial e Industrial	Residencial, Não Residencial e Industrial	S/ LIMITE	2016	JA, SA, PI, BT		
125m2	Residencial, Não Residencial e Industrial	Residencial, Não Residencial e Industrial	S/ LIMITE	2004	JA, AS		
125m2	Residencial, Não Residencial e Industrial	Residencial, Não Residencial e Industrial	S/ LIMITE	2016	JA, AS		
125m2	Residencial, Não Residencial e Industrial	Residencial, Não Residencial e Industrial	S/ LIMITE	2004	JA, SA, PI, BT		
125m2 <sup>[16]</sup>	Residencial, Não Residencial e Industrial	Residencial, Não Residencial e Industrial	S/ LIMITE	2016	JA, SA, PI, BT		
Lote mínimo <sup>1</sup>	Usos (OUCAE)	Usos (Zoneamento)	Gabarito	Ano	Subpre-feitura		Setor

**Usos residenciais**

Horizontal: R1, R2h, R2h-1, R2h-2, R2h-3;

Vertical: R2v, R2v-1, R2v-2, R2v-3, R2v-4.

**Usos não residenciais**

Gerais: nRa, nR1, nR2, nR3;

Industriais: Ind-1a, Ind-1b, Ind-2, Ind-3.

Tabela 13- Resumo das categorias de uso – 2016

Referente às Tabelas anteriores.

### 2.3. A OUCAE E OS PRS

O Plano Diretor Estratégico define em seu art. 344 que os Planos Regionais das Subprefeituras detalham as diretrizes do PDE, articulam as políticas setoriais e complementam suas proposições e demarcam os instrumentos urbanísticos e ambientais. Dessa maneira, os Planos Regionais buscam a articulação setorial, isto é, entre as diversas secretarias, órgãos e entes envolvidos, com a compreensão das questões locais de cada uma das 32 subprefeituras.

Durante o processo de desenvolvimento dos PRS, parte da atuação dos estudantes do Programa de Residência em Planejamento e Gestão Urbana estabelecido entre FAU/USP e SMDU, foi possível perceber as enormes dificuldades que essa articulação implica tanto entre secretarias quanto entre estas e as subprefeituras.

A primeira dificuldade é a própria infraestrutura desigual das subprefeituras, além do quadro de técnicos disponíveis para realizar o trabalho de planejamento. Além disso, o diálogo entre Subprefeituras e Prefeitura, através da SMDU, também é complicado e mediado por processos burocráticos. Por outro lado, também o diálogo entre secretarias nem sempre é o mais favorável, variando completamente dependendo quase que de vontades individuais.

Entretanto, durante a experiência da Residência no desenvolvimento do Plano Regional do Jabaquara nenhum diálogo foi tão desarticulado quanto com a Operação Urbana Água Espraiada.

No desenvolvimento dos PRS, a OUCAE, assim como as outras Operações Urbanas, foi tratada como um dado, algo que está posto e que deve ser apenas lido como tal. As propostas locais deveriam ser compatibilizadas de acordo com as definições da Operação Urbana, conforme define o PDE (SÃO PAULO(cidade) 2014, ART. 139 §2º).

Nas reuniões dos Grupos de Trabalho estabelecidos com secretarias e subprefeituras não houve a presença das empresas que conduzem a OUCAE atualmente (SPUrbanismo e SPObras), mesmo convocadas diretamente a participar.

Entretanto, na Oficina realizada com o Conselho Participativo, a Operação Urbana Água Espraiada foi considerada pelos conselheiros o maior desafio da Subprefeitura do Jabaquara. Na devolutiva, após o processamento do material das oficinas, o debate girou novamente em torno da OUCAE, inclusive com a presença de um grupo de moradores que estão em áreas delimitadas para a desapropriação.

A OUCAE como já citado tem 15 anos de existência, mas a subprefeitura do Jabaquara só começa a ver as intervenções muito recentemente. Apenas um empreendimento habitacional foi concluído no Jabaquara, o Corruiras, e segundo a previsão as obras de HIS e do Via Parque, associadas a licitação do túnel, serão retomadas. A remoção da população nas favelas sobre o córrego já começou e, coincidentemente, este ano dos incêndios atingiram a região.

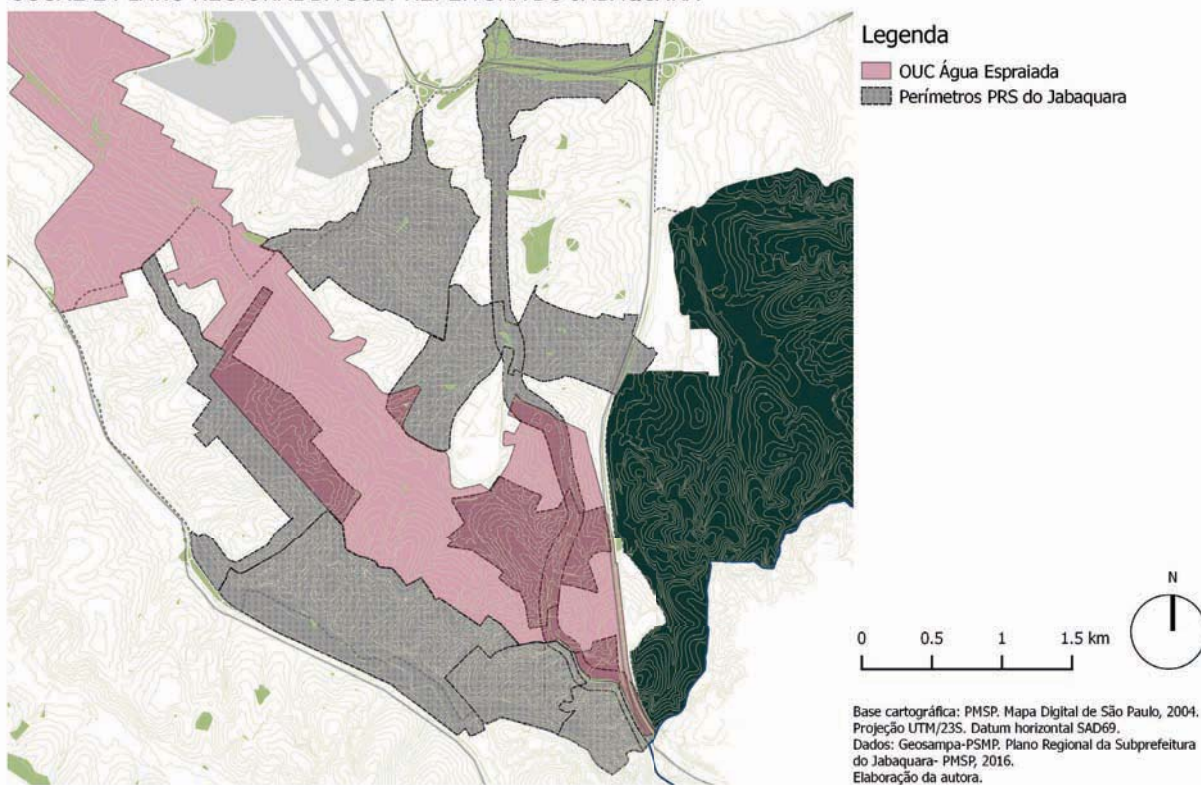
Portanto, a OUCAE está finalmente se concretizando para a população do Jabaquara, e isso traz diversos questionamentos sobre os impactos para a região. Se o acesso e compreensão sobre o que ocorre na Operação Urbana é difícil tanto para técnicos quanto para os membros do próprio Grupo Gestor, é ainda mais para os Conselheiros Participativos e a população de maneira geral.

Como consequência desse processo não articulado, os perímetros propostos para o Plano Regional estão quase todos fora do perímetro da OUCAE (Mapa 6). Alguns deles entram no perímetro apenas para tentar se relacionar com as propostas da OUCAE, propostas estas tomadas como dados e não discutidas dentro do processo do PRS. Apenas um perímetro está quase em sua totalidade dentro do perímetro da OUCAE. É uma área prevista no Programa de Urbanização de Favelas RenovaSP da Sehab, com habitação subnormal associada a um afluente do Água Espraiada.

É claro que, sim, a lei da Operação Urbana Água Espraiada é um dado, ainda que passível de alteração. De fato, não parece razoável aplicar dinheiro do FUNDURB, fonte preferencial de financiamento para as propostas dos Planos Regionais, em uma área que pode receber os recursos da OUCAE. Entretanto, o limitador financeiro não esgota as possibilidades de articulação e o Conselho Participativo aponta para algumas delas.



## OPERAÇÃO URBANA ÁGUA ESPRAIADA OUCAE E PLANO REGIONAL DA SUBPREFEITURA DO JABAQUARA



Mapa 6 - OUCAE e Plano Regional do Jabaquara

### 24. O CONSELHO PARTICIPATIVO MUNICIPAL

O Conselho Municipal Participativo foi criado pela Lei 15.764/2013 e regulamentado pelo decreto 56.208/2015. Cada Subprefeitura tem seu Conselho, composto de com paridade de gênero, por 1 conselheiro para cada 10.000 habitantes e mais 1 conselheiro estrangeiro. Portanto, o número de conselheiros varia por subprefeitura. A subprefeitura do Jabaquara tem 23 Conselheiros.

O Conselho Municipal participativo tem caráter consultivo e sua função inicial é a de articulação, acompanhamento e controle social, sem atribuições específicas. Entretanto, o Projeto de Lei 393/2016 insere o CPM no Sistema Municipal de Participação Social e pretende-se que a regulamentação dos Planos Regionais garanta a participação contínua no acompanhamento dos PRS.

Apesar de apenas consultivos os conselhos tem um grande potencial articulador e a grande qualidade da proximidade com a população. No caso do Jabaquara, o Conselho é composto principalmente por membros das associações de

bairro, e tem trabalhado para articular outros conselhos, como o Conselho Tutelar, e até mesmo outras instâncias governamentais, como a EMTU – Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos.

Essa realidade não é encontrada em todos os conselhos, e, por diversos motivos, alguns deles tem se encontrado bastante esvaziados e desmotivados. Compreender as diferenças e especificidade tanto de Conselhos quanto de Subprefeituras é um importante passo para o melhor funcionamento dessa esfera de participação e o alcance de uma descentralização efetiva da gestão das políticas públicas.

Abaixo um quadro comparativo do Conselho Gestor da OUCAE e CPM mostra as (muitas) diferenças entre eles. Podemos notar que as atribuições do primeiro são muito maiores e, aparentemente, mais efetiva que a do segundo. Entretanto, como vimos a atuação do Grupo Gestor da OUCAE não se concretiza em todo seu potencial, enquanto o CPM tem um caráter mais livre de discussão, possibilitando uma atuação política muitas vezes mais decisiva.

	<b>Conselho Gestor OUCAE<sup>i</sup></b> <small>[18]</small>	<b>Conselho Participativo Municipal<sup>ii</sup></b> <small>[19]</small>
<b>Composição geral</b>	Paritária – 50% poder público e 50% sociedade civil	100% sociedade civil, com paridade de gênero
<b>Caráter</b>	Deliberativo	Consultivo
<b>Reuniões ordinárias</b>	A cada 90 dias	A cada 30 dias
<b>Forma de composição</b>	Indicação do poder público e das entidades determinadas por lei	Eleição direta
<b>Tempo de mandato</b>	2 anos	2 anos
<b>Quantidade de conselheiros</b>	16 + Coordenação SP Urbanismo	1 Conselheiro para cada 10.000 habitantes da Subprefeitura + 1 imigrante. Mínimo = 19, Máximo = 51.
<b>Composição atual</b>	8 Secretarias municipais + OAB, IAB, FAU-USP, SECOVI, AEOPEP (Empresários de Obras Públicas), IE, Mov. Defesa São Paulo, União dos Movimentos de Moradia, Liderança das Comunidades	População em geral. Atualmente representantes de associações de bairro, movimentos de moradia locais, professores, profissionais liberais, alguns ligados a partidos políticos e deputados <sup>iii</sup> <small>[20]</small>

Tabela 14 - Comparativo entre o Grupo Gestor da OUCAE e o CPM  
Fonte: Lei 13.260/2001, Lei 15.764/13 e Decreto 56.208/15

<b>Atribuições</b>	<p>I - formular e acompanhar os planos e projetos urbanísticos previstos no Programa de Intervenções, o controle geral da presente OUCAE, e, ainda, propor a revisão da presente lei.</p> <p>II - estabelecer as prioridades entre as intervenções previstas.</p>	<p>I – colaborar com a articulação com a sociedade civil;</p> <p>II – desenvolver ação integrada e complementar às áreas temáticas de várias formas de representação e de controle social, s/ interferência ou sobreposição;</p> <p>III – zelar para que os direitos da população e os interesses públicos sejam atendidos;</p> <p>IV – monitorar a execução orçamentária, indicadores de desempenho, a execução do Programa de Metas e outras ferramentas de controle social com base territorial;</p> <p>V – colaborar com as iniciativas de participação popular no Executivo;</p> <p>VI – manter comunicação com outros conselhos gestores.</p>
<b>Território sobre o qual atuam</b>	Perímetro da OUCAE, envolvendo partes das subprefeituras de Jabaquara, Santo Amaro, Pinheiros, Campo Limpo e Butantã.	A própria subprefeitura.
<b>Área total</b>	OUCAE = 13.737.095,68 m2	Jabaquara= 14.026.661,30 m2
<b>Observações</b>		Deverá receber capacitação de responsabilidade da Secretaria de Relações Governamentais

		<b>Objetivos e Princípios</b>	<b>Formas de Operacionalizar</b>
<b>Zoneamento 2016</b>  <b>(Lei 16.402/16)</b>	Geral	A qualificação do adensamento demográfico, intensificação das atividades econômicas, diversificação do uso do solo e qualificação da paisagem ao longo dos eixos de estruturação da transformação urbana.	ZEU, ZEUP, ZEUa, ZEUPa – Parâmetros construtivos, cota parte, áreas não computáveis.
<b>PDE 2014</b>  <b>(Lei 16.050/14)</b>	Geral	Socializar os ganhos da produção da cidade	Fazer cumprir a função social da propriedade- PEUC, arrecadar imóveis abandonados, cota de solidariedade, OODC
	Geral	Assegurar o direito à moradia digna para quem precisa	Política habitacional, PMH, ZEIS, priorizar renda até 3 s.m. , regularização fundiária, garantir fontes de recursos permanentes
	Específico	Garantir fontes de recursos permanentes	FUNDURB, OUCs, AIUs
	Geral	Orientar o crescimento da cidade nas proximidades do transporte público	Promover adensamento ao longo do sistema de transporte público; qualificar centralidades existentes e criar novas; ampliar a oferta de HIS e equipamentos no entorno do transporte público, qualificar a vida urbana (calçadas, fachada ativa), desestimular vagas de garagem.
	Específico (Eixos de Estruturação da Transformação Urbana)	Adensamento construtivo, adensamento habitacional, incentivo ao uso misto, fachada ativa, fruição pública	Zoneamento: Parâmetros construtivos, cota parte, áreas não computáveis.

Tabela 15 - Comparativo Zoneamento 2016, PDE 2014, PRE 2004, OUCAE 2001

	Geral	Reorganizar as dinâmicas metropolitanas	Macroárea de Estruturação Metropolitana
	Específico (Macroárea de Estruturação Metropolitana a)	Articular os municípios da metrópole, melhorar qualidade de vida com projetos urbanos, indicar áreas subutilizadas, incentivos para o desenvolvimento econômico	Operações Urbanas Consorciadas (OUC), Áreas de Intervenção Urbana (AIU), Concessões urbanísticas, Áreas de estruturação Local (AEL), Projeto de Intervenção Urbana (PIU)
	Geral	Fortalecer a participação popular nas decisões dos rumos da cidade	Gestão democrática, processo permanente, descentralizado e participativo de planejamento, divulgação dos documentos e informações do PDE, financiamento das ações através de fundos municipais, plano de ação das subprefeituras atualizado a cada 4 anos
	Geral	Gestão democrática	Conferência Municipal, CMPU, Câmara Técnica de Legislação Urbanística, Comissão de Proteção à Paisagem Urbana, Conselhos Participativos, Conselhos Gestores
<b>PRE/ZONEAMENTO 2004</b> <b>(Lei 13.885/04)</b>	Geral	Adensamento construtivo e populacional, especialmente nas áreas servidas de infraestrutura	ZCP – Zona de centralidade polar.
	Geral	Compatibilizar o uso e ocupação do solo com as restrições com cone de aproximação do aeroporto de Congonhas e do Condephaat	Zoneamento com restrições de altura
	Geral	Dinamizar as centralidades	ZC- Zona de centralidade

	Geral	Buscar coerência com a atual configuração das construções, no sentido de completar a transformação nas áreas em processo de verticalização	ZM- 3, AIU – Vila Mascote
	Geral	Ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e da propriedade Urbana	Parcelamento, Edificação ou utilização Compulsórios; Direito de Preempção; OODC; Transferência do Direito de Construir, AIU- Área de Intervenção Urbana
	Específico: AIU	Viabilizar projetos urbanísticos especiais em áreas previamente delimitadas.	Aumento de potencial construtivo até o máximo de 4 para a obtenção de recursos extraorçamentários. (AIU- Vila Mascote; AIU- Aeroporto de Congonhas; AIU- Pátio do metrô Jabaquara, AIU- Córrego do Cordeiro, Projeto de Intervenção Estratégico de Reversão Social, Operação Urbana.
	Geral	Evitar a expulsão de população em virtude da valorização imobiliária	ZEIS (34)
<b>OUCAE</b> <b>Lei 13.260/2001</b>	Geral	Melhoria e transformações urbanísticas, sociais e ambientais na área de influência da Avenida Roberto Marinho (antiga Água Espraiada)	Criação de um perímetro de exceção com parâmetros construtivos diferenciados dos previstos no zoneamento, cuja utilização é associada a venda de CEPACs que financiam as intervenções previstas.

Geral	Tratar de forma diferenciada as desigualdades existentes na região, privilegiando as funções urbanas relacionadas com a distribuição espacial da população, das atividades econômicas e sociais, da oferta de infraestrutura e de serviços urbanos.	Criação de setores com parâmetros construtivos diferentes, usos permitidos e estoques de potencial construtivo específicos (Jabaquara, Brooklin, Berrini, Marginal Pinheiros, Chucru Zaidan, Americanópolis, 24 ZEIS)
Plano de Intervenções	Complementação do sistema viário e de transportes, priorizando o transporte coletivo, a drenagem, a oferta de espaços livre de uso público com tratamento paisagístico e o provimento de HIS para a população moradora em favelas atingidas pelas intervenções necessárias.	Desapropriações; conclusão e adequação da Av. Água Espraiada; implantação de HIS, melhoramentos e reurbanização; prolongamento da Chucru Zaidan; implantação de sistemas de áreas verdes e espaços públicos; alargamento da av. Washington Luis; implementação de programas públicos de atendimento econômico e social para a população de baixa renda afetada; outras obras e ações que sejam necessárias.
Específico	Promover a ocupação ordenada	Parâmetros construtivos
Específico	Desenvolver programa de atendimento à população que vive em habitações subnormais;	Implantação de HIS
Específico	Estimular a implantação de usos diversificados	Parâmetros construtivos e estoques
Específico	Incentivar a mescla de usos	Não definido
Específico	Dotar o perímetro de qualidades urbanísticas	Não definido

	compatíveis com os adensamentos propostos	
Específico	Criar condições para que proprietários, moradores e investidores participem das transformações urbanísticas objetivadas	Conselho Gestor
Específico	Implantar os melhoramentos viários, preservando a qualidade de vida do seu entorno mediante ampliação de áreas verdes e de lazer	Plano de Intervenções
Específico	Incentivar o remembramento de lotes e criação de áreas de circulação e acesso público	Parâmetros de lotes mínimos e ganhos construtivos/ sem incentivo para áreas de acesso público.
Específico	Estabelecer mínimo de áreas verdes por setor	Não definido
Específico	Prever implantação, em cada nova edificação, de dispositivo de drenagem por retenção	Não definido
Específico	Considerar planos de bairro	Não definido



# CONCLUSÃO

A Operação Urbana Água Espreada está em uma região objeto de estudos e projetos desde os anos 1960, sendo também a área de expansão preferencial do mercado imobiliário, constituindo o “cartão-postal” da “cidade global de São Paulo”. Por outro lado, seu perímetro, definido em lei, abrange também uma sequência de favelas localizadas nas margens do córrego que dá nome a OUC. Após uma década e meia de existência e quase 3 bilhões de reais arrecadados, as 8 mil famílias que ali residem continuam sem garantia de seu direito básico de moradia.

A revisão do Plano Diretor de São Paulo, em 2014, recepcionou a lei da OUCAE sem propor alterações, assim como a LPUOS de 2016. Entretanto, as propostas de adensamento em torno dos eixos de transporte público, constantes nas duas leis, parecem “concorrer” com a Operação Urbana, limitando suas possibilidades como “área de exceção estratégica”.

Além disso, como demonstrado, a capacidade de gestão da OUCAE é limitada por processos burocráticos e internos que, recorrentemente, se sobrepõem à ampla discussão e deliberação dos conselheiros. Essa prática de racionalidade

instrumental, aliada à dimensão dos valores envolvidos dificulta o controle do uso dos recursos e uma avaliação dos rumos da Operação.

A composição do conselho gestor garante que em caso de empate, o poder público municipal decida, mas isso não chegou a ocorrer ao longo do processo, em 15 anos. A sociedade civil é representada por entidades técnicas, representantes do mercado imobiliário e da construção civil, e somente pelos moradores diretamente atingidos pelas intervenções.

A luta por direitos - estes violados pela própria OU - ganha um papel central na participação da população. A garantia do direito à moradia é uma prerrogativa do Estado, violar esse direito parece ser uma contradição para uma política que pretende atender aos interesses públicos. Entretanto, a cobrança de direitos não é a totalidade da questão e acaba por impedir discussões participativas mais amplas.

A própria compreensão da OU, de seus índices e de qual a real proposta urbanística colocada é muito limitada pela

sobreposição dos vários fatores que a atingem. Dentro da própria lei aparecem exceções que não se explicam em termos mais amplos de projeto.

Os parâmetros urbanísticos estão, de forma indireta, relacionados à revisão da lei de zoneamento, mas sem que este se submeta às intenções propostas pela OUCAE. A existência de uma Zona Exclusivamente Residencial dentro de uma área em que se pretende adensamento, incluindo nos lotes lindeiros à avenida Roberto Marinho, demonstra essas contradições.

O Termo de Ajustamento de Conduta definindo parâmetros específicos para apenas algumas quadras, devido a organização de moradores de alguns bairros de classe alta, mostra que há possibilidades de atuação para a sociedade civil. Entretanto, ela ocorre de maneira desigual e buscando resultados muito pontuais e particulares, definida numa negociação restrita, acentuando o caráter privado e não buscando a criação de uma esfera pública de discussão.

Durante o desenvolvimento dos Planos Regionais e sua inerente busca por uma articulação setorial que considerasse também as questões locais, as possibilidades de atuar sobre o território inserido no perímetro da OUCAE foram muito limitadas. Entretanto, a presença no território e o contato com o Conselho Participativo demonstraram a urgência do enfrentamento das questões. A Operação Urbana não responde às necessidades locais, e estas, no momento, estão limitadas pela necessidade de “redução de danos” causada pelas intervenções.

O Jabaquara concentra o maior número de favelas da OUCAE (Mapa 7) e também a maior população diretamente atingida pelas intervenções com previsão de remoção ou vivendo com aluguel social. A proposta de um túnel que aumenta o número de desapropriações e ainda tem um custo muito alto preocupa os moradores.

A obra motivadora inicial da OUCAE, isto é, a continuação da Avenida Roberto Marinho, não foi realizada e hoje tem uma previsão de custos maior que a capacidade de arrecadação da Operação. O outro objetivo central da OUCAE, o atendimento habitacional, está longe de atender a demanda.

Atualmente não há interesse do mercado na região do Jabaquara, que se concentra nas áreas de classe média alta fora da OUCAE, conforme mostra o Mapa 8 com os lançamentos imobiliários comerciais e residenciais posteriores à criação da OUCAE. Entretanto, as intervenções viárias propostas podem alterar esse quadro, gerando uma valorização que pode levar a substituição de população, mesmo com o atendimento habitacional.

O Conselho Participativo Municipal abre um caminho, ainda em construção, para a constituição de uma esfera pública local, com grande potencialidade de se articular com propostas para toda a cidade. Essa construção não se esgota na participação institucionalizada, que por si só não garante nem que os direitos não serão violados, nem que um outro horizonte possa ser alcançado. Contudo, o CPM amplia as possibilidades de pressão e controle social.

A Operação Urbana Água Espreada parece se encontrar atualmente em uma situação de impasse conceitual, que resulta em uma gestão automatizada, na busca da resolução de todas as pendências que ficaram pelo caminho durante os últimos quinze anos.

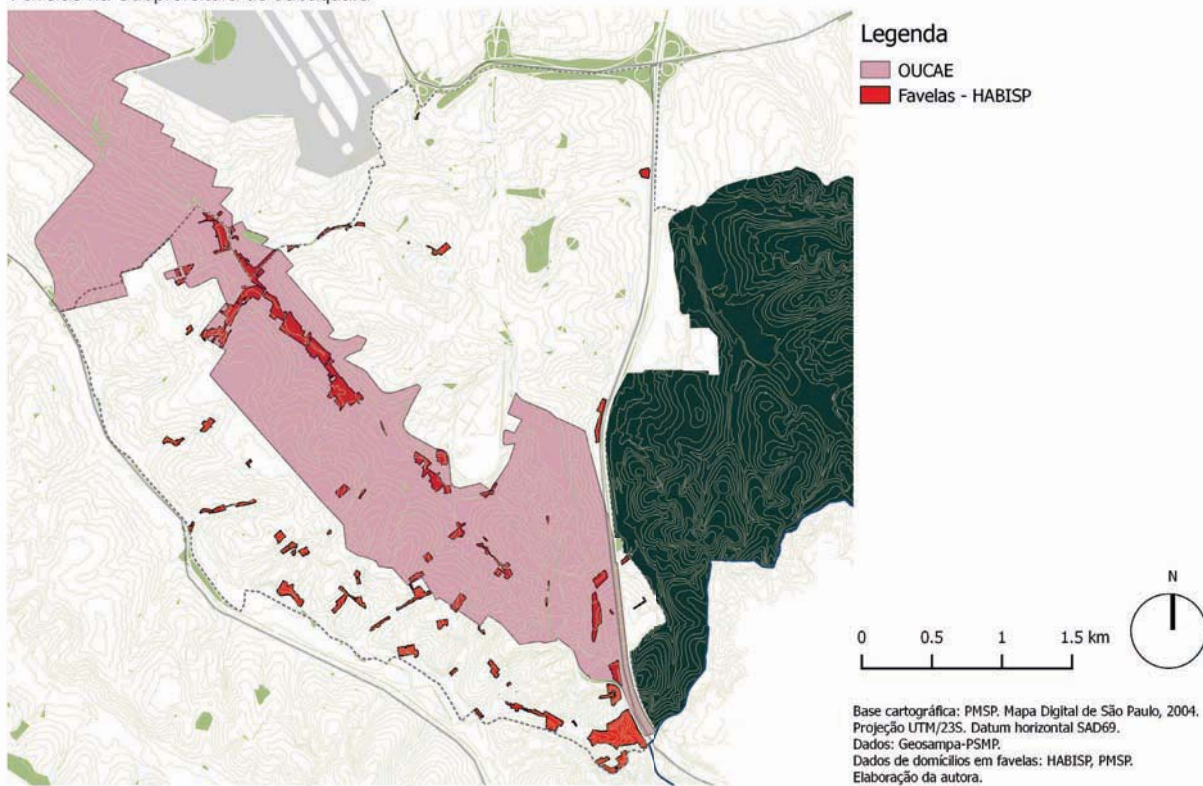
Parece claro que a OUCAE precisa de uma avaliação geral, considerando os objetivos não atingidos, os custos sociais e as novas propostas para a cidade. A partir disso é necessária uma revisão que reconsidere as prioridades e a forma de gestão, possibilitando que as intervenções tenham por objetivo de fato a garantia do interesse público.

A experiência deste estudo mostrou a dificuldade em compreender as consequências da OUCAE, exigindo tempo e dedicação para que se atinja uma atuação consciente dos conselheiros. Entretanto, seria muito enriquecedor se um grupo de trabalho formado pelos conselheiros do Jabaquara (e das outras Subprefeituras) pudesse fazer parte de uma nova forma de gestão, expressando o olhar local sobre a OUCAE.

Assim, será possível avançar também nas discussões locais, incluindo as áreas no entorno da OUC que são impactadas indiretamente, buscando um planejamento que articule essas discussões não apenas às ações setoriais, mas também as propostas de escala municipal e metropolitana.

## OPERAÇÃO URBANA ÁGUA ESPRAIADA

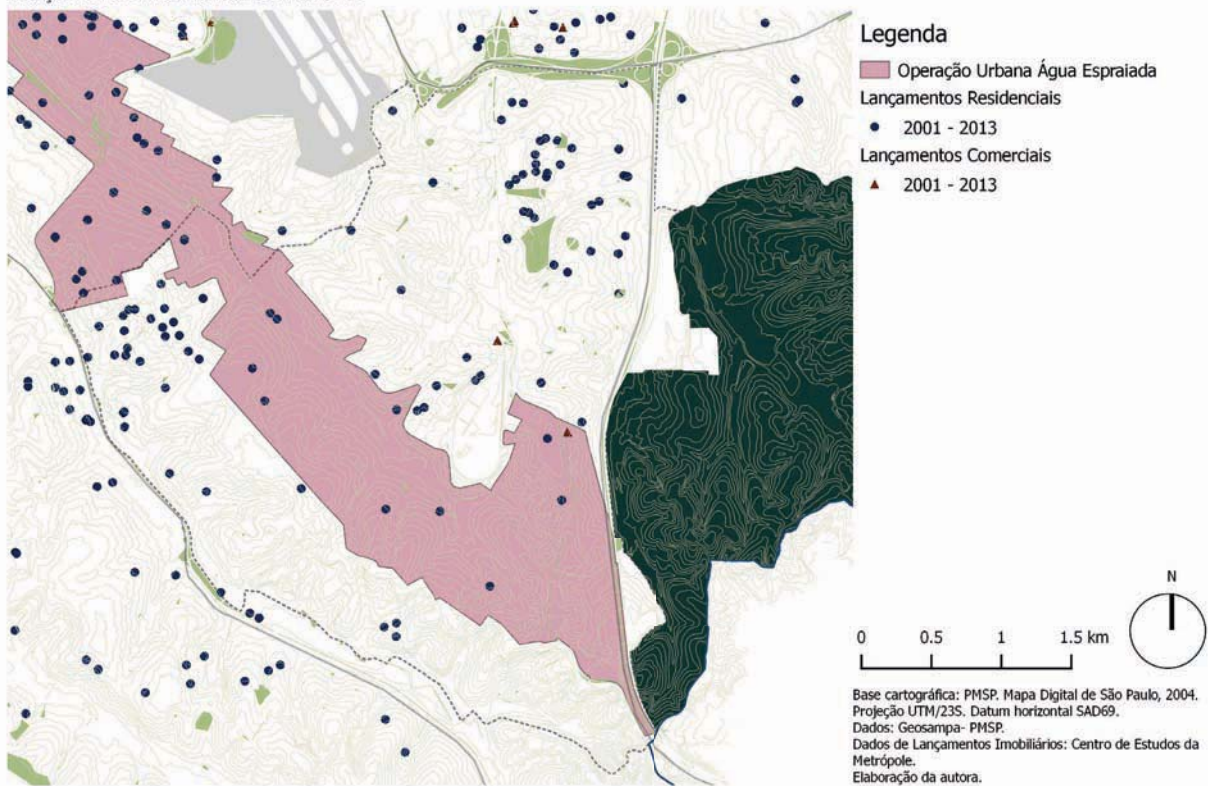
Favelas na Subprefeitura do Jabaquara



Mapa 7- Favelas na Subprefeitura do Jabaquara

## OPERAÇÃO URBANA ÁGUA ESPRAIADA

Lançamentos Imobiliários 2001 a 2013



Mapa 8- Lançamentos Imobiliários 2001-2003

# NOTAS

**01** PL393 (SÃO PAULO (executivo) 2016) e o projeto de lei ainda em construção dos PRS

**02** Cronologia sintetizada a partir dos trabalhos de MALERONKA, 2010 e SILVA, 2015

**03** A ata desta reunião não estava disponível até a finalização deste trabalho. As informações aqui apresentadas são fruto de observação da autora que estava presente na reunião realizada no dia 30 de agosto de 2016.

**04** Ata da 13ª Reunião Ordinária do Grupo Gestor da OUCAE

**05** As apresentações ficam disponibilizadas no site da Prefeitura de São Paulo.

**06** Ata da 12ª Reunião Ordinária do Grupo Gestor OUCAE

**07** Ata da 11ª Reunião Ordinária do Grupo Gestor OUCAE

**08** RESIDENCIAL

**09** NÃO RESIDENCIAL

**10** Segundo decreto 53.364 (SÃO PAULO, 2012, Art.17 §1º) e

zoneamento (SÃO PAULO, 2016, Art. 154)

**11** Para melhor visualização consultar a versão digital.

**12** Para melhor visualização consultar a versão digital.

**13** Em parênteses os parâmetros do zoneamento.

**14** Em parênteses os parâmetros do zoneamento.

**15** Em parênteses os parâmetros do zoneamento.

**16** Em parênteses os parâmetros do zoneamento.

**17** As informações detalhadas dos usos podem ser consultadas na LPUOS

**18** (Lei 13.260/2001)

**19** (Lei 15.764/13 e Decreto 56.208/15)

**20** Perfil obtido através de questionário aplicado no Conselho do Jabaquara

# — BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

—. Estatuto da Cidade. Lei 10.257. Brasília, 2001.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. Em Sociedade civil e espaços públicos no Brasil., por Evelina(org.) DAGNINO. São Paulo: Paz e terra, 2002.

DAGNINO, Evelina(org.). Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FERREIRA, João Sette Whitaker, e Mariana FIX. A urbanização e o falso milagre do CEPAC. São Paulo: Folha de São Paulo, 17 de abril de 2001.

GRUPO GESTOR DA OUCAE. Ata da 12ª Reunião Ordinária. São Paulo, 2007.

—. Ata da 13ª Reunião Ordinária. São Paulo, 2008.

KEINERT, Fábio Cardoso. A questão do social em Hannah Arendt. TEORIA & PESQUISA VOL. XVI – nº 01, 2007.

MALERONKA, Camila. Projeto e gestão na metrópole contemporânea. São Paulo: FAU-USP, 2010.

MARICATO, Ermínia, e João Sette Whitaker FERREIRA. OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? Em Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras, por Leticia Marques(Org.) Osório. Porto Alegre/ São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

OUCAE, GRUPO GESTOR DA. Ata da 11ª Reunião Ordinária. São Paulo: SPUrbanismo, 2007.

SÃO PAULO (cidade). Decreto 53.364/2012: Confere nova regulamentação à Lei nº 13.260, de 28 de dezembro de 2001, que aprova a Operação Urbana Consorciada Água Espreada. São Paulo: PMSP, 2012.

— Lei 13.260: estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual Avenida Água Espraiada. São Paulo: PMSP, 2001.

— Lei 16.402: disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo. São Paulo: PMSP, 2016.

— Lei 15.416: Altera os arts. 3º, 22, 25 e 28 da Lei nº13.260/2001. São Paulo: PMSP, 2011.

— Lei 13.885: Planos Regionais Estratégicos. Anexo XV- Livro XV- Subprefeitura Jabaquara. São Paulo: PMSP, 2004.

— Lei 13.430: Plano Diretor Estratégico. São Paulo: PMSP, 2002.

— Lei 16.050: Plano Diretor Estratégico. São Paulo: PMSP, 2014.

— Lei 16.050: Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - Texto da lei ilustrado. São Paulo: PMSP, 2015.

SÃO PAULO(executivo). Projeto de Lei 393/2016: dispõe sobre a institucionalização, consolidação e organização da Política Municipal de Participação Social, bem como cria o Sistema Municipal de Participação Social. São Paulo: PSMP, 2016.

SÃO PAULO(executivo). Projeto de Lei 722/2015: Aprova o Plano Chucri Zaidan da OUCAE e altera a lei 13.260/2001. São Paulo: PMSP, 2015.

SILVA, Angela dos Santos. OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ÁGUA ESPRAIADA: Análise de política pública para implantação de projetos para habitação de interesse social no setor Jabaquara entre 2001-2012. São Paulo: FAU-USP, 2015.

SPURBANISMO. Prospecto de Registro (o “Prospecto”) da Operação Urbana Água Espraiada. São Paulo: SPUrbanismo, 2012.

SPURBANISMO. Relatório Trimestral da OUCAE/ 2º Trimestre de 2016. São Paulo: SPUrbanismo, 2016.

SPURBANISMO. Suplemento ao Prospecto da OUCAE -5ª Distribuição de CEPACS. São Paulo: SPUrbanismo, 2012.

TORRES, Nilton Ricoy. Racionalidade Instrumental x Racionalidade Comunicativa. Belém: XII Encontro da Anpur, 2007.







JURUBATUBA

---

DO DISCURSO  
À REALIDADE

---

THAÍS  
MOLON  
GROTTI



---

## THAÍS MOLON GROTTI

Thaís Molon Grotti é graduada em Arquitetura e Urbanismo (2011) e pós-graduada em Planejamento e Gestão Urbana – Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo (2016) pela Universidade de São Paulo.

Bolsista FAPESP de Iniciação Científica (2009), atuou em pesquisas sobre Avaliação Pós-Ocupação em edifícios escolares públicos. Seu trabalho de conclusão de curso se inseriu no projeto de pesquisa “Edificação e Desenho Urbano com adensamento e qualidade ambiental: habitação de interesse social na recuperação de áreas urbanas degradadas”, dos laboratórios LABHAB e LABAUT da FAUUSP, avaliando conjuntos de Habitação Popular em áreas consolidadas de São Paulo pela ótica da Avaliação Pós-Ocupação.

## ORIENTADOR

PROFº. DRº. EDUARDO ALBERTO CUSCÉ NOBRE

---



# RESUMO

Situado na várzea do Rio Pinheiros, o Jurubatuba (Santo Amaro, São Paulo) teve seu processo de urbanização marcado pela ocupação industrial fordista a partir da década de 1950. A forma urbana resultante desse processo de ocupação é caracterizada por grandes quadras e grandes lotes.

A reformulação do processo produtivo, a nível global, impactou diretamente o Jurubatuba a partir da década de 1980: observou-se um processo de desconcentração industrial rumo ao interior do Estado de São Paulo, resultando no esvaziamento de lotes bem localizados e bem servidos de infraestrutura. Conseqüentemente, a área se tornou passível de uma reestruturação funcional, e assim torna-se necessário compreender suas dinâmicas e os interesses sobre ela.

Este estudo reconstitui o histórico da ocupação do Jurubatuba e da legislação que sobre ele incidiu em diferentes momentos: na constituição da área enquanto várzea drenada e urbanizável, na industrialização, na

desconcentração industrial e na reorganização funcional. A análise da relação entre a ocupação e os instrumentos urbanísticos incidentes remete a problemáticas encontradas ainda hoje, que suscitam reflexões acerca de conflitos de interesse, impasses sobre a área e propostas do poder público visando a reestruturação metropolitana colocado pelos novos marcos regulatórios (Plano Diretor 2014, Lei de Zoneamento 2016).

## PALAVRAS CHAVE

JURUBATUBA, REORGANIZAÇÃO FUNCIONAL, LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA, INDÚSTRIA.

# INTRODUÇÃO

O objetivo desse trabalho é analisar as transformações ocorridas na área do Jurubatuba, bairro do município de São Paulo, desde sua constituição enquanto território sobre as várzeas drenadas do Rio Pinheiros até os dias de hoje. Analisa-se também a legislação urbanística incidente sobre o local durante esse período e de que modo ela influenciou no espaço construído resultante. Essas análises apontam alguns elementos que ainda hoje influenciam as dinâmicas do território, especialmente no contexto de reorganização funcional da área.

A forma urbana do Jurubatuba, remete à ocupação industrial ocorrida a partir de meados da década de 1950: grandes quadras com grandes lotes, numa malha viária pouco permeável no quesito de mobilidade. A partir de 1980, a área sofreu um processo de desconcentração industrial que resultou no esvaziamento de alguns lotes e numa mescla entre usos industriais já consolidados e novos usos residenciais, comerciais e de serviços.

Apesar da desconcentração industrial, o Jurubatuba manteve considerável número de indústrias e figura

atualmente como o principal polo industrial do município de São Paulo (BESSA et al, 2012). Paralelamente, percebe-se a atuação do mercado imobiliário sobre as áreas ociosas resultantes da saída das indústrias. Essa atividade imobiliária intensificou-se a partir da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) de 2004, que incentivava a diversificação de usos e o parcelamento das grandes quadras e dos grandes lotes. Assim, a manutenção de parte das atividades industriais, o potencial de transformação de outra parte da área e o interesse do mercado imobiliário sobre o local fizeram com que o Jurubatuba fosse objeto de leis e instrumentos que incentivavam sua transformação urbana a nível metropolitano.

A área estudada foi delimitada em função da existência das Zonas de Uso Predominantemente Industrial (ZUPI) demarcadas pela Lei Estadual nº 1.817/1978, o Zoneamento Industrial da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (Emplasa). Destas zonas, delimitadas para toda a Região Metropolitana de São Paulo, três incidem sobre o Jurubatuba: as ZUPI

131, 132 e 122. Reconstituídas a partir do Croqui 12 da Lei Estadual nº 2952/81 (que modifica a Lei nº 1817/78) sobre o Mapa Digital de São Paulo (2004), resultaram numa área total de aproximadamente 3.229.904,98m<sup>2</sup>. A Tabela 01 e a Figura 01 ilustram a área objeto de estudo.

A contiguidade das três ZUPI do Jurubatuba e o estágio atual em que se encontram, mesclando usos ainda industriais com novos usos residenciais, comerciais e de serviços, permitem tratá-las como um único objeto para a análise das transformações já ocorridas e daquelas ainda em potencial.

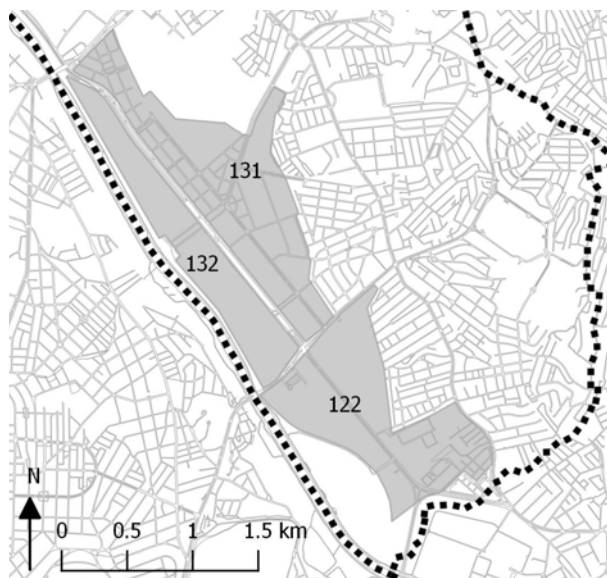


Figura 01: ZUPIs identificadas por seus números. Elaborada pela autora a partir do croqui 12 da Lei Estadual nº 2952/81 sobre Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.

Área de estudo: Jurubatuba	
ZUPI 122	1.211.118,15 m <sup>2</sup>
ZUPI 131	1.286.864,09 m <sup>2</sup>
ZUPI 132	731.922,74 m <sup>2</sup>
<b>Total</b>	<b>3.229.904,98 m<sup>2</sup></b>

Elaborada a partir do croqui 12 da Lei Estadual nº 2952/81 sobre Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.

Tabela 01: Delimitação da área de estudo. Elaborada pela autora.



# HISTÓRICO, LEGISLAÇÃO E ESPAÇO — CONSTRUÍDO

## 2.1 A CONSTITUIÇÃO DO TERRITÓRIO (1950)

A atuação da Light – empresa privada de capital estrangeiro – sobre o Rio Pinheiros e suas várzeas remonta à uma época em que a iniciativa privada, com seu ideário de progresso e fortemente estruturada, conseguia atuar sobre a construção e transformação das cidades, com aval do poder público, no contexto de uma República relativamente nova e ainda pouco aparelhada (SEABRA, 2015).

Em São Paulo, desde o início do século XX, a Light atuava principalmente sobre a exploração dos recursos hídricos, a geração de energia elétrica e o transporte público. Em 1925, visando modernizar a cidade e expandir ainda mais seu monopólio sobre os serviços básicos, a Light propôs uma intervenção sobre o Rio Pinheiros para evitar que toda a produção de energia elétrica ficasse sob responsabilidade apenas da usina de Santana do Parnaíba: retificar e canalizar o leito do Rio Pinheiros, reverter seu curso e de seus formadores, represá-los e lançar as águas na Usina de Cubatão.

O Governo do Estado considerou a proposta viável e, daí em diante, a Light obteve autorização legal para executar as obras e para desapropriar tanto os terrenos necessários a essa execução como os terrenos valorizados por ocasião das melhorias introduzidas pela obra, desde que depois fossem a leilão para que seus antigos proprietários pudessem reavê-los. As obras para geração de energia, portanto, teriam um grande impacto sobre o Rio e suas várzeas e sobre a população que deste rio dependia, tanto para os afazeres cotidianos como para subsistência (as várzeas abrigavam atividades como pesca, pastagem e extração de areia).

No entanto, as leis que autorizavam as obras e desapropriações continham algumas indefinições que permitiram certas manobras por parte da Light a fim de estabelecer domínio sobre as várzeas do Rio, como por exemplo o conceito de zona inundável, que constituía área passível de desapropriação (SEABRA, 2015). Aproveitando que até 1928 a linha máxima de enchente não havia sido demarcada, a companhia aproveitou para demarcá-la em 1929 a partir de uma grande enchente

ocorrida no mês de fevereiro, quando adicionou o volume das águas das represas, por abertura das comportas, ao volume das águas da chuva, visando maximizar o nível da enchente e ampliar a faixa de terrenos a serem desapropriados (SEABRA, 1987).

A partir disso, a empresa fez levantamento de todas as propriedades das várzeas, montou dentro de sua própria estrutura o Departamento de Terras do Rio Pinheiros, e utilizou-se de acordos, desapropriações judiciais (amigáveis ou litigantes) e compras para, a partir de 1938, apossar-se de todas as propriedades situadas abaixo da linha de enchente, adicionando a seu patrimônio um enorme banco de terras à espera de valorização pelas obras da própria Companhia. Assim, além do monopólio exercido nos setores de transporte, energia elétrica e recursos hídricos, a Light passou a exercer monopólio quase absoluto sobre as terras ao longo de todo o Rio Pinheiros (SEABRA, 1987).

Além de ter criado um banco de terras à espera da valorização, a Light as criou principalmente ao longo da margem esquerda do Rio, que se voltava para a cidade já urbanizada, em localização passível de maior valorização, para onde a urbanização já tendia a se estender (AB'SABER, 2007).

Especificamente no Jurubatuba, grande parte da área onde as indústrias se instalaram era ocupada pela várzea ou até mesmo pelo próprio leito do Rio Jurubatuba. Com a sobreposição do antigo curso do Rio Pinheiros e de suas várzeas (AB'SABER, 2007) ao Mapa Digital de São Paulo de 2004 (Tabela 02 e Figura 02), conclui-se que 30,18% das terras situadas nas ZUPI 131, 132 e 122 representam terra urbanizável criada e retida pela iniciativa privada após as obras de retificação e canalização do Rio Pinheiros.

Depois de concluídas as obras de drenagem e canalização do Rio Pinheiros, a Light teve de ceder parte de suas terras à administração municipal para melhoramentos viários, como a construção da via expressa marginal. Vendo-se

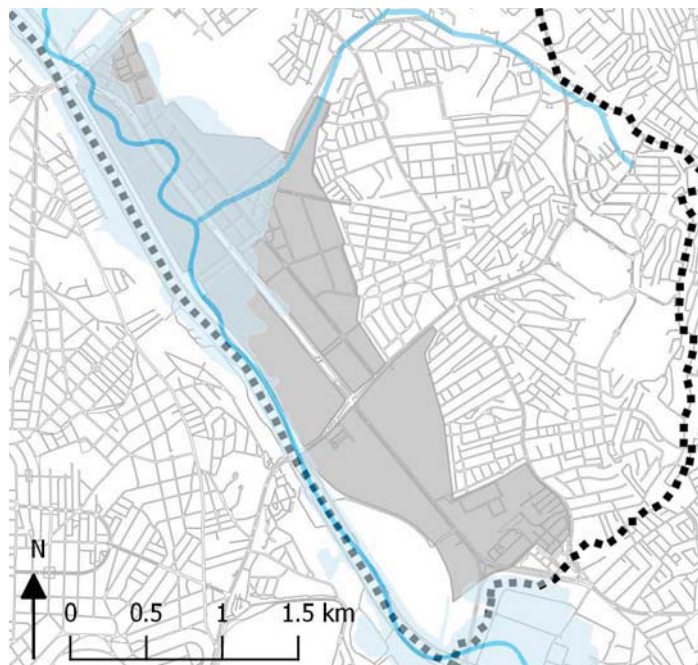


Figura 02: Terra urbanizável após a retificação do Rio Pinheiros. Elaborada pela autora a partir de AB'SABER (2007) sobre Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.

Terra urbanizada sobre a várzea do Rio Jurubatuba			
	Área total (m <sup>2</sup> )	Área sobre várzea (m <sup>2</sup> )	%
ZUPI 122	1.211.118,15	0	0
ZUPI 131	1.286.864,09	517.726,56	40,23%
ZUPI 132	731.922,74	456.989,26	62,44%
<b>Total</b>	<b>3.229.904,98</b>	<b>974.715,82</b>	<b>30,18%</b>

Elaborada a partir do croqui 12 da Lei Estadual nº 2952/81 e dos dados de AB'SABER (2007) sobre Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.

Tabela 02: Terra urbanizável após a retificação do Rio Pinheiros. Elaborada pela autora.

sujeita a algum tipo de regulação por parte do poder público sobre suas terras, a Light parcelou o que ainda restava em seu banco fundiário e vendeu, principalmente na forma de grandes glebas, à iniciativa privada. Assim, a apropriação do rio pela Light e sua transformação para servir aos interesses do capital resultou numa estrutura fundiária composta por grandes lotes concentrados nas mãos de poucos proprietários, muitas vezes até mesmo adquiridos de forma ilegal (SEABRA, 1987).

A disponibilidade de grandes extensões de terra urbanizável em plena década de 1950 (Figura 03) ia ao encontro dos interesses do setor industrial, que passava por dificuldades para expandir-se devido a sua localização em áreas centrais e já saturadas. É nesse contexto que Santo Amaro, e mais especificamente o Jurubatuba, iniciam seu processo de industrialização (PADUA, 2005).



Figura 03: Situação do Jurubatuba em 1948.

Fonte: Mapa da Subprefeitura de Santo Amaro, PMSP, 1948.

## 2.2 A INDUSTRIALIZAÇÃO NO VALE DO RIO PINHEIROS (1950-1970)

### 2.2.1 HISTÓRICO

Na década de 1950, o Brasil (especialmente São Paulo) passou por um novo surto de desenvolvimento industrial decorrente da decisão política de modificar sua estrutura econômica, implementada pelo Plano de Metas, por meio da:

“articulação de um bloco expressivo de investimentos apoiados no setor produtivo estatal e na entrada de capitais estrangeiros, propiciando a instalação de amplo conjunto de plantas produtoras de bens de capital, intermediários e de consumo durável” (NEGRI, 1994, p.99).

Assim, por meio da abertura ao capital externo para investimento no setor e da aplicação do planejamento estratégico (GRIPPO, 2013), o Brasil passou por sua primeira fase de industrialização pesada (NEGRI, 1994), em oposição aos curtos surtos que aconteciam até então, ora em momentos de crise, ora em momentos de expansão das exportações de café (LENCIONI, 1998). Padua (2005) destaca que a indústria aqui instalada foi do tipo fordista e que isto é determinante para compreender o local de instalação das novas fábricas: nas grandes aglomerações, servidas de infraestrutura e mercado.

A região do Jurubatuba apresentava diversas características favoráveis à instalação desse tipo de indústria: disponibilidade de grandes terrenos, resultantes da retificação do Rio Pinheiros, para a implementação de grandes plantas, de ferrovia (Ramal Jurubatuba da Estrada de Ferro Sorocabana) e de via expressa (Marginal Pinheiros); abundância de água; e facilidade para o escoamento de detritos, pela proximidade com o rio.

Portanto, com o fim da retificação do Rio Pinheiros na década de 1950, assistiu-se, no caso do Jurubatuba, à transferência da propriedade das várzeas da Cia Light, uma empresa de capital estrangeiro, para as indústrias multinacionais que ali se instalaram, também de capital

estrangeiro. Os recursos naturais (solo e água) continuaram sendo apropriados por agentes internacionais em favor dos interesses do capital. Com a sucessiva instalação de indústrias ao longo das décadas de 1950, 1960 e 1970, o Jurubatuba consolidou-se como um dos mais importantes polos de emprego industrial da RMSP.

### 2.2.2 LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

Na época em que se iniciou a instalação das atividades industriais em Jurubatuba, poucas eram as leis que regulamentavam a construção e a expansão do município de São Paulo. Na década de 1950, o setor de urbanismo começava a ser estruturado dentro da Prefeitura de São Paulo, com a criação de um departamento específico na Secretaria de Obras e com tentativas de elaboração de Plano Diretor e Lei de Zoneamento. No entanto, os projetos de lei não seguiram adiante e o Código de Obras Arthur Saboia, promulgado em 1929 e consolidado em 1934, continuava sendo a mais importante legislação a versar sobre a construção da metrópole (FELDMAN, 1997).

Com o aumento do número de indústrias incômodas se instalando em São Paulo, em 1955 foi sancionada a Lei Municipal nº 4.805, que timidamente versava sobre zonas de uso até que um zoneamento mais completo fosse aprovado. A lei definia quatro tipos de zona (exclusivamente residenciais, predominantemente residenciais, mistas e fabris), sem delimitá-las em mapas ou quadros, permitindo a instalação de determinados tipos de indústria em cada uma delas de acordo com o grau de inconveniência causado à vizinhança: perigosa, incômoda, comum e pequena indústria. Esta lei, que interpretava o impacto das indústrias como questão de incômodo à vizinhança, e não como questão ambiental (Grippe, 2013), foi o que balizou a instalação de indústrias no Jurubatuba até a década de 1970.

Na década de 1970, em decorrência do fortalecimento do poder público enquanto instituição responsável pelo planejamento urbano, foi elaborado o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), sancionado pela Lei Municipal nº 7.688 de 1971. Ele previa a delimitação de zonas de uso como meio adequado para acomodar

as diferentes atividades urbanas (art. 2º, I, b e art. 3º, I, j). As atividades industriais, por exemplo, deveriam se localizar em áreas de fácil acesso por ferrovias, rodovias ou vias expressas (art. 3º, I, d). O Plano pretendia ampliar a disponibilidade de terrenos destinados à indústria por meio de programas de desenvolvimento urbano (art. 3º, III, b), tamanha a importância dessa atividade econômica no período. As zonas industriais ficariam divididas em dois tipos após regulamentação por lei de zoneamento, a saber: Zonas Predominantemente Industriais (Z6), menos restritivas, e Zonas Estritamente Industriais, mais restritivas (Z7).

A questão do incômodo industrial aparece no PDDI de modo evoluído em relação ao que constava na Lei Municipal nº 4.805/55: não se trata apenas de inconveniente à vizinhança, mas também de questão ambiental. Os artigos que regulamentam o Plano, no entanto, não trazem instrumentos efetivos para atuar na questão e deixam uma porção de regras a serem definidas por leis complementares ou pelos órgãos competentes.

No ano seguinte, foi sancionada a Lei Municipal nº 7.805 de 1972, que versava sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo. A respeito das áreas industriais demarcadas por esta lei, Menegon destaca:

“[...] as zonas industriais apenas consolidam uma situação já existente, descritas pelo PUB em 1968, [...] delimitando áreas industriais onde estas já existiam – acompanhando os eixos ferroviários e ao longo da saída das Rodovias, com exceção da zona delimitada em Itaquera [...]”. (MENEGON, 2008, p.49)

Sobre o Jurubatuba, foram criadas duas zonas industriais do tipo Z6 (predominantemente industrial), a Z6-046 e a Z6-047, que permitiam a instalação dos seguintes usos: indústrias não incômodas e diversificadas, comércio varejista de âmbito local e diversificado, comércio atacadista e serviços especiais. Foi estipulado que os lotes dentro desta zona deveriam ter frente mínima de vinte metros e área mínima de 1.000m<sup>2</sup>.

O comprimento máximo das quadras para o município em geral foi estipulado, no art. 7º, em 300 metros, sendo que para as quadras com extensão maior do que 150 metros, deviam ser previstas passagens de pedestres numa relação proporcional ao seu comprimento, com largura mínima de oito metros. Ao mesmo tempo em que este dispositivo obriga a criação de quadras permeáveis ao nível do pedestre, ao estipular a extensão máxima da quadra como 300 metros mas não estipular a dimensão máxima permitida para uma quadra, cria-se condições para a existência de imensas quadras, com 90.000m<sup>2</sup> ou mais, a depender do formato.

Dois anos depois, a Lei Municipal nº 8.001 de 1973 alterou e complementou esta lei de zoneamento, criando mais uma zona industrial sobre o Jurubatuba, a Z6-035. Nota-se, portanto, o incremento de áreas reservadas para a atividade industrial no município de São Paulo, o que demonstra que esse tipo de atividade ainda se encontrava em expansão.

No final da década de 1970, a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa) elaborou um zoneamento industrial (Lei Estadual nº 1.817/1978) visando regulamentar o desenvolvimento industrial na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). O momento em que esta lei começou a vigorar representa um ponto de inflexão na questão da concentração industrial: um dos objetivos deste zoneamento era descentralizar para outras regiões os estabelecimentos industriais que não fossem de especialização ou de vocação metropolitana e que não utilizassem alta tecnologia.

Assim, algumas áreas industriais já existentes na RMSP passaram a ser classificadas como ZUPIs (Zonas de Uso Predominantemente Industrial) e outras deixaram de ser predominantemente ou estritamente residenciais, passando à categoria de ZUD (Zonas de Uso Diversificado). Foi criada ainda a categoria ZEI (Zona Estritamente Industrial), porém o enquadramento de áreas nela ficou condicionado às municipalidades.

Assim como o PDDI, o Zoneamento Industrial da Emplasa também contemplou a minimização do impacto da

indústria no meio ambiente como um de seus objetivos no art. 1º, III, mas não estabeleceu instrumentos capazes de atuar sobre este problema.

Para se adaptar ao Zoneamento Industrial da Emplasa, o município de São Paulo sancionou a Lei nº 9.300 de 1981, modificando as Zonas Estritamente Industriais (Z7) para zonas predominantemente industriais, porém com parâmetros de ocupação diferentes da Z6. Nelas, além dos usos industriais, também ficaram permitidas as seguintes categorias de uso: comércio varejista de âmbito local e diversificado, comércio atacadista e serviços diversificados e especiais.

### 2.2.3 ESPAÇO CONSTRUÍDO

O levantamento aerofotogramétrico realizado pela VASP-Cruzeiro de 1952 a 1954 (Figura 04) permite aferir que no começo da década de 1950, o Jurubatuba ainda iniciava seu processo de ocupação. Conformava-se por grandes áreas vazias, às margens do recém retificado Rio Pinheiros. O levantamento mostra algumas linhas do que posteriormente seriam as vias que cortam a área e apenas uma edificação instalada.

Após a implementação do Plano de Metas na segunda metade da década de 1950, que incentivava a implantação de indústrias pesadas, foi iniciado o parcelamento do Jurubatuba para abrigar tais usos industriais, atraídos pela disponibilidade de grandes áreas em local com abundância de água e facilidade de escoamento de dejetos. No levantamento por foto aérea realizado pela Multispectral em 1958 (Figura 05), é possível notar que o arruamento da área estava sendo executado e que outras edificações em forma de grandes galpões haviam se instalado, comparativamente ao levantamento de 1954. A ferrovia havia sido inaugurada no ano anterior (1957), impulsionando a ocupação industrial no local. Neste período, como mencionado anteriormente, poucas leis regiam o parcelamento do solo e a construção de edificações nos lotes. Portanto, grande parte do Jurubatuba foi construído com pouca regulamentação urbanística.

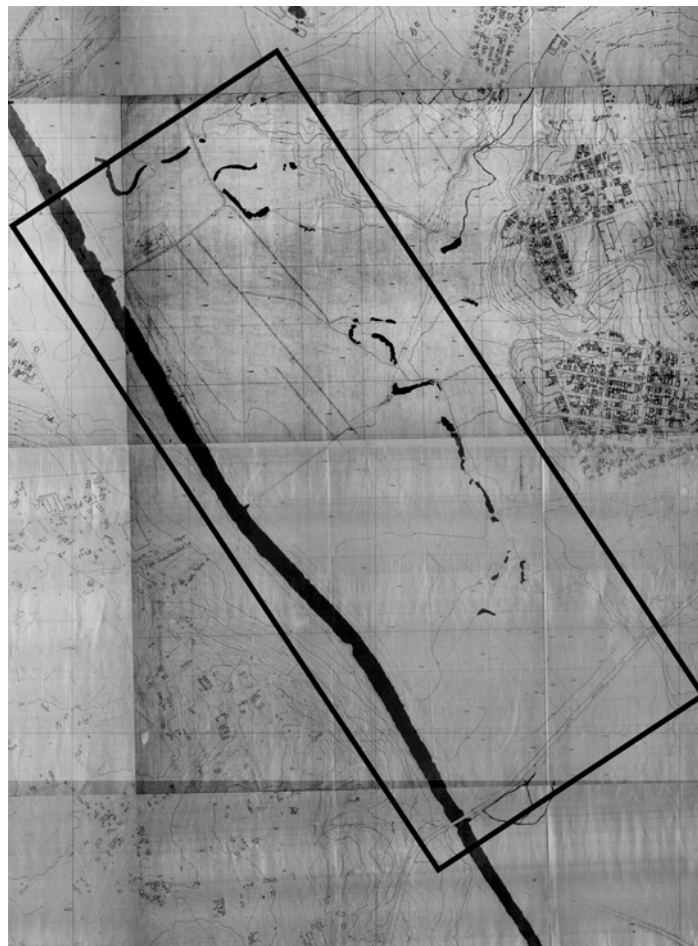


Figura 04: Mapa de São Paulo mostra o Jurubatuba ainda praticamente desocupado. Levantamento aerofotogramétrico VASP-Cruzeiro, 1954. Disponível em [geosampa.prefeitura.sp.gov.br](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br)

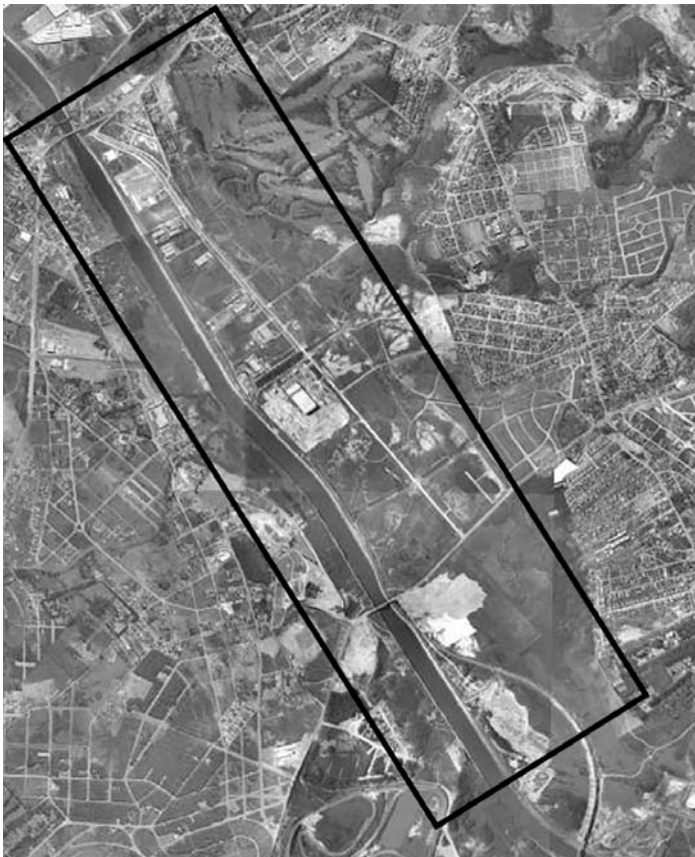


Figura 05: Foto aérea do Jurubatuba na segunda metade da década de 1950.

Disponível em [geoportal.com.br/memoriapaulista](http://geoportal.com.br/memoriapaulista)

Na década de 1960, a construção da Marginal do Rio Pinheiros facilitou ainda mais o acesso ao Jurubatuba e o escoamento da produção. No entanto, a via expressa não foi prolongada até este trecho. Durante o parcelamento do solo, também não se realizou arruamento próximo ao rio ou construção de vias para pedestres. Apenas a ferrovia, que já estava implantada desde 1957, margeava o rio nesta porção. Assim, os grandes lotes industriais davam as costas ao rio e ocultavam-no, explicitando a relação entre indústrias multinacionais e rio: uma relação predatória, na qual o recurso natural tem a finalidade apenas de escoar os resíduos gerados pela atividade industrial. Estas quadras permanecem até os dias de hoje de costas para o curso d'água, e quem transita pelo Jurubatuba, com exceção dos passageiros da CPTM, não percebe que ali há um rio.

O levantamento sobre concentração industrial na RMSP de Meyer et al (pp. 166 e 167, 2004) apresenta mapas dos anos de 1950 e 1970 e suas respectivas manchas em locais de maior de concentração industrial. Enquanto o mapa de 1950 nem indica manchas sobre o Jurubatuba,

o de 1970 apresenta uma expressiva mancha ao longo do Rio Pinheiros, demonstrando que neste ano, grande parte do Jurubatuba já havia sido ocupado por indústrias, principalmente dos tipos têxtil, química, metalúrgica e de maquinária, e consolidava-se como polo de empregos na RMSP (PADUA, 2005).

As leis que regulam a produção do espaço urbano datam de 1971 (PDDI) e 1972 (Zoneamento), época em que grande parte do território de Jurubatuba, portanto, já estava constituído como área industrial. Como estas leis foram elaboradas com base no diagnóstico do PUB (Plano Urbanístico Básico) de 1968, praticamente reafirmaram o que já existia ali. A área foi demarcada como predominantemente industrial, com baixos parâmetros de ocupação do solo. A Lei de Zoneamento de 1972 legitimou o parcelamento da área em grades quadras (de 300m de comprimento e área de 90.000m<sup>2</sup> ou até mais, a depender do formato) e grandes lotes, sem relação com o pedestre e com a cidade, criando áreas com calçadas desertas e sem vitalidade.

Como a questão ambiental relacionada ao impacto do uso industrial foi pouco regulamentada nesses planos, as indústrias multinacionais se beneficiaram da ainda frouxa legislação ambiental, e conseqüentemente, causaram danos que perduram até os dias de hoje, como a poluição do Rio Pinheiros e a contaminação do solo (GRIPPO, 2013). A contaminação do solo e das águas subterrâneas também foi agravada pela falta de regulamentação e fiscalização sobre as indústrias que se instalavam em áreas alagáveis e com lençol freático raso (MORINAGA, 2013).

Cabe destacar outra construção espacial resultante da industrialização de Santo Amaro, e conseqüentemente do Jurubatuba: sendo um polo de empregos, a área atraía grande quantidade de trabalhadores e passou por grandes transformações no sentido de sua urbanização (PADUA, 2005). Além do surgimento de bairros populares no próprio território de Santo Amaro, em especial ao longo da Av. Nossa Senhora do Sabará, os loteamentos populares alcançaram a outra margem do Rio Pinheiros, para localidades ambientalmente frágeis, onde o preço da terra era mais acessível à classe trabalhadora.

## 2.3 A DESCONCENTRAÇÃO INDUSTRIAL (1980 A 1990)

### 2.3.1 HISTÓRICO

A partir da década de 1970, observou-se um fenômeno global de reorganização das estruturas produtivas para superar uma crise do capitalismo. O sistema fordista, que antes promovia o crescimento das economias capitalistas, passou, a partir desse momento, a ser um entrave para a acumulação de capital (BOTELHO, 2001 apud PADUA, 2005).

A crise do fordismo teve impacto direto sobre a localização das indústrias, pois “a aglomeração urbana concentrada, antes atrativa para a indústria, agora se torna em alguns casos repulsiva para as novas formas de produção” (PADUA, 2005, p.11145). Menegon (2008) cita o aumento dos congestionamentos e a falta

de espaços para a implantação de novos polos industriais ou para a ampliação das plantas existentes como custos de aglomeração que acabaram por repelir a atividade industrial da RMSP. Lencioni (1998) destaca que o desenvolvimento tecnológico demandava flexibilização e fluidez no espaço de instalação deste tipo de atividade, e que os espaços industriais em vigor à época não correspondiam a essas necessidades.

A obsolescência das antigas áreas industriais em relação às novas demandas gerou um movimento de desconcentração das indústrias, da RMSP para os municípios do interior do Estado de São Paulo, por meio de estímulos governamentais (PADUA, 2005). O processo de saída das indústrias de Santo Amaro, de acordo com Padua (2005, p. 11146), está inserido neste contexto e representa “a saturação daquele espaço frente às novas necessidades de reestruturação produtiva”. O mesmo aplica-se especificamente ao bairro do Jurubatuba que, a partir da década de 1980, iniciou seu processo de desconcentração industrial.

### 2.3.2 LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

Durante praticamente toda a década de 1980, no âmbito da legislação municipal, continuavam vigentes o PDDI de 1971 e a LPUOS de 1972. Para adaptá-los às transformações territoriais ocorridas e às novas diretrizes para a desconcentração industrial presentes no Zoneamento Industrial da Emplasa de 1978, recorria-se a leis que os modificavam, como foi o caso de uma lei de 1981 que estabelecia que as Z7 já demarcadas passariam de Estritamente Industriais para Predominantemente Industriais.

Em 1988, durante a gestão de Jânio Quadros, foi aprovado um novo Plano Diretor que previa a manutenção das zonas industriais existentes (principalmente aquelas ao longo dos rios Tietê, Pinheiros e Tamanduateí), a criação de novas zonas industriais apenas na Zona Leste do município, e a revisão da oferta de áreas industriais nas zonas Sul e Sudoeste, dando preferência para os usos residenciais ali. É interessante notar que nas décadas seguintes, as zonas Sul e Sudoeste foram justamente



aquelas onde se observou uma grande atividade do setor imobiliário, mostrando o alinhamento dessa diretriz com os interesses do setor. As atividades industriais que seriam privilegiadas, de acordo com o Plano Diretor, eram aquelas não poluentes e que utilizassem tecnologia de ponta, alinhado com os objetivos de desconcentrar a indústria pesada da RMSP.

Neste Plano Diretor, a questão ambiental aparecia melhor estruturada em relação às leis anteriores, pois previa-se instrumentos e diretrizes mais específicas para atuar sobre a temática, como a exigência de RIMA para equipamentos de grande efeito na área urbana e a transferência de áreas verdes particulares para o Sistema de Áreas Verdes do município por meio de instrumentos como a transferência de potencial construtivo ou isenção de impostos. Nenhum destes instrumentos e diretrizes, no entanto, incidiam diretamente sobre a questão da poluição industrial.

Na década de 1990, quando as transformações do território em razão da desconcentração industrial ocorriam de forma lenta (SÃO PAULO, 1990 apud MENEGON, 2008), cabe destacar duas leis estaduais que alteraram a Lei de Zoneamento da Emplasa. A primeira (Lei nº 9.472/1996) permitia que os municípios alterassem suas zonas industriais descaracterizadas de modo a poder abrigar o uso comercial e de serviços. A segunda (Lei nº 9.999/1998) alterava a primeira lei e incluía a permissão para o uso residencial, desde que a área comprovadamente não estivesse contaminada. Interpretando-as, nota-se um interesse progressivo em reocupar as antigas áreas industriais com novos usos e com atividade imobiliária.

### 2.3.3 ESPAÇO CONSTRUÍDO

O processo de reestruturação econômica, que se desdobrou nas décadas de 1980 e 1990 no processo de desconcentração das indústrias do município de São Paulo, teve impacto sobre a área do Jurubatuba. Grande parte de seu parque industrial era composto por indústrias fordistas, principais afetadas pela nova ordem produtiva. A tendência observada, até 2003, era de saída das indústrias pesadas e permanência das indústrias de alta

tecnologia, e isso gerou um lento e parcial esvaziamento de grandes glebas ali localizadas.

Como o processo de desconcentração industrial do Jurubatuba foi gradual e parcial, nestas décadas a área não sofreu grandes alterações em seu espaço construído. Destaca-se que, com a flexibilização dos parâmetros da LPUOS de 1972 a partir da década de 1990, três empreendimentos imobiliários foram lançados nesse período, todos com unidades habitacionais de dois dormitórios e área útil aproximada de 50m<sup>2</sup>, destinados principalmente à classe média (Figura 06).

A evolução do antigo ramal Jurubatuba da Estrada de Ferro Sorocabana também se adaptou às novas condições e é um exemplo dos impactos da reestruturação produtiva sobre a área. Em 1981, a linha realizava o transporte de passageiros somente entre as estações Osasco e Pinheiros, sendo o trecho Sul destinado apenas ao transporte de cargas. Progressivamente, com o processo de descentralização industrial em curso, foram feitas mudanças na linha de modo a destiná-la apenas a passageiros, e não mais a cargas.

## 2.4 A REORGANIZAÇÃO FUNCIONAL (2000 EM DIANTE)

### 2.4.1 HISTÓRICO

O fenômeno global de reestruturação produtiva, ocorrido a partir da década de 1970 como resposta à crise do sistema fordista, fez emergir o “capitalismo flexível” (HARVEY, 2008), que consiste na retirada de capitais do setor produtivo e seu investimento no mercado financeiro. O impacto dessa reestruturação sobre o município de São Paulo vai além da desconcentração industrial, significando a ampliação da aglomeração urbana por ela polarizada (LENCIONI, 1996) e a ampliação das atribuições da capital nesta fase pós-industrial (MEYER et al, 2004), com a centralização das atividades de gestão empresarial.

A metrópole, que antes se estruturava para atender às exigências da produção, passou a se estruturar para atender

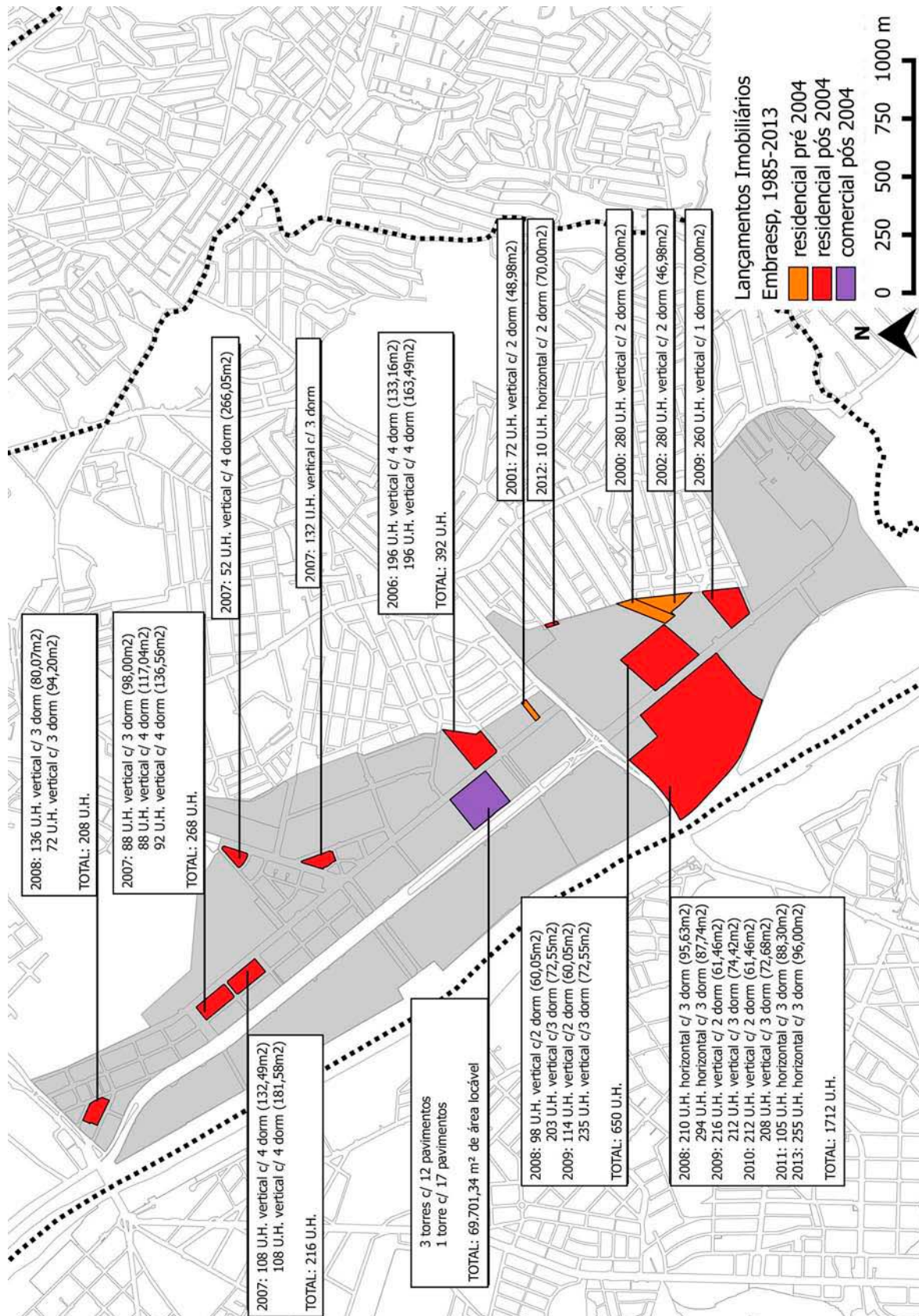


Figura 06: Mapa dos lançamentos imobiliários 1985-2013.  
Fonte: EMBRAESP, 2014. Centro de Estudos da Metrópole.  
Elaborado pela autora

às exigências do capital financeiro. Nesse contexto, áreas como o eixo da Marginal Pinheiros ganharam importância pela capacidade de atender às novas demandas do capital: eram terrenos ociosos passíveis de mudança de uso e de instalação de modernos edifícios de escritórios (PADUA, 2005, p.11146), em oposição aos edifícios obsoletos das centralidades antigas.

Meyer et al (2004) denominam “deslocamento das funções centrais” esse percurso das funções urbanas, acompanhadas pela marcha do capital imobiliário, pelo eixo sudoeste, movimentando-se do centro para a Avenida Paulista, depois para o Itaim e Avenida Faria Lima, e finalmente para a Marginal Pinheiros, a Avenida Luís Carlos Berrini e a Rua Verbo Divino nas décadas de 80 e 90, período que coincide com a desconcentração industrial em Santo Amaro.

Os novos empreendimentos imobiliários que foram se fixando ao longo deste eixo exigiam a adequação das infraestruturas existentes ao novo tipo de uso. No entanto, nas décadas de 1980 e 1990, a crise fiscal que atingiu os municípios restringiu sua capacidade de investimento. Sem dispor dos recursos suficientes para financiar as obras necessárias, recorreu-se, como alternativa, às parcerias entre o poder público e a iniciativa privada, que tiveram forte atuação ao longo da Marginal Pinheiros, mais precisamente sobre a região da Faria Lima, Berrini e atualmente sobre a região da Rua Verbo Divino, com expansão já prevista segundo o vetor Marginal até a Ponte João Dias.

## 2.4.2 LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

Se durante as décadas de 1980 e 1990 as mudanças territoriais ocorridas em função da reestruturação produtiva eram lentas e pouco perceptíveis, a partir dos anos 2000 o resultado destas transformações já era bastante visível e norteava debates sobre a reorganização funcional do município. A desconcentração industrial gerou vazios e áreas subutilizadas no interior da metrópole (MEYER et al, 2004) que despertaram o interesse do setor imobiliário devido à localização privilegiada e à boa infraestrutura de transportes. Essas áreas necessitavam de novos

instrumentos e parâmetros, a serem definidos pelo poder público, e é nesse contexto que ocorre a elaboração do Plano Diretor Estratégico (PDE) em 2002 e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) junto aos Planos Regionais, em 2004.

No PDE de 2002 (Lei Municipal nº 13.430/2002), o esvaziamento das áreas industriais foi reconhecido como problema a ser enfrentado em função da reestruturação produtiva e como forma de melhor aproveitar a infraestrutura já existente e reestruturar o território da metrópole.

As antigas áreas industriais Z6 e Z7 foram incluídas na Macroárea de Reestruturação e Requalificação (art. 155), caracterizada por urbanização consolidada, esvaziamento populacional, desocupação de imóveis, oferta de infraestrutura e acessibilidade e altas taxas de emprego. O PDE pretendia, para esta Macroárea, reverter o esvaziamento populacional, intensificando a promoção imobiliária, e estimular as atividades de comércio e serviços. A manutenção das atividades industriais não era uma diretriz fixada, o que partia de uma compreensão de que a metrópole industrial encontrava-se superada e que a geração de empregos deveria ser potencializada pelo desenvolvimento do setor terciário.

Além de serem enquadradas na Macroárea de Reestruturação e Requalificação, as antigas áreas industriais demarcadas como Z6 e Z7 pela LPUOS de 1972 passaram a compor provisoriamente as Zonas Industriais em Reestruturação (ZIR), até a revisão do zoneamento. Eram definidas, segundo o art. 162, como “porções do território em processo de reestruturação com a implantação de usos diversificados e ainda destinadas à manutenção e instalação de usos industriais”.

Para viabilizar a reorganização funcional das antigas áreas industriais, a Operação Urbana foi proposta como instrumento. As obras de implementação e adaptação das infraestruturas seriam financiadas por meio da venda, ao setor privado, de potencial construtivo adicional, proveniente da flexibilização do coeficiente de aproveitamento (em alguns casos além do limite máximo estabelecido) e dos demais parâmetros de uso e ocupação

do solo. Ou seja, seriam criadas áreas regulamentadas por legislação própria, a fim de financiar as obras necessárias para a sua requalificação ou reocupação. O PDE propôs novas áreas para a aplicação deste instrumento e os Planos Regionais também o poderiam fazer, caso fosse necessário.

No entanto, uma rápida avaliação das operações urbanas que já estavam em curso permite concluir que aquelas que obtiveram êxito foram exatamente as localizadas em áreas já valorizadas e visadas pelo mercado imobiliário. O instrumento não garantia que o investimento em infraestrutura se daria necessariamente em áreas degradadas, mas sim naquelas áreas de maior interesse do setor imobiliário (MARICATO, 2000 apud MENEGON, 2008).

O PDE de 2002 ainda trazia novas abordagens para as questões ambientais: a política ambiental deveria ser integrada por áreas verdes, drenagem urbana, saneamento básico, recursos hídricos e coleta e destinação adequada de resíduos sólidos. A diretriz sobre controle de áreas poluídas e contaminadas e sua recuperação incide diretamente sobre a questão do impacto gerado pela atividade industrial, apesar de não ter muito destaque e nem regulamentação específica.

Em 2004, após a elaboração do Plano Diretor, houve a revisão da LPUOS que estava em vigor desde 1972. A Lei Municipal nº 13.885/2004 regulamentou tanto o uso e a ocupação do solo como instituiu os Planos Regionais de Subprefeituras, sob as diretrizes gerais estabelecidas pelo PDE.

O Plano Regional de Santo Amaro, que contém a região do Jurubatuba, problematizava a ociosidade de terrenos em antigas áreas industriais, principalmente ao longo das avenidas Nações Unidas e Eusébio Stevaux, identificando a potencialidade delas para abrigar comércio e serviços de grande porte e de importância metropolitana. Para tais áreas, foi proposta a Operação Urbana Consorciada Polo de Desenvolvimento Sul, englobando todo o Jurubatuba, com o objetivo de reestruturação pela reocupação dos terrenos, pela complementação da infraestrutura já existente e pelo

incentivo às atividades produtivas modernas ou terciárias, geradoras de emprego.

Quanto ao uso e ocupação do solo, as áreas definidas como ZIR no Plano Diretor passaram a ser denominadas como Zonas Predominantemente Industriais (ZPI). No entanto, após a revisão, muitas das áreas classificadas como ZIR deixaram de ser zonas industriais, buscando reparcelar o solo e criar um tecido urbano misto (SÃO PAULO, 2014 b).

Assim, a área do Jurubatuba que era totalmente enquadrada como Z6 pela LPUOS de 1972 passou a se dividir em três zonas: Zona Mista de Alta Densidade-a (ZM-3a), Zona de Centralidade Polar-a (ZCPa) e Zona Predominantemente Industrial (ZPI). Foram mantidas como zonas industriais apenas algumas áreas ao longo da Av. Eng. Alberto de Zagottis, com coeficiente de aproveitamento básico igual a um e máximo igual a um e meio. As quadras entre o Rio Pinheiros e a Av. das Nações Unidas foram demarcadas como ZM-3a, com coeficiente de aproveitamento básico igual a um e máximo igual a dois e meio, permitindo, além dos usos residenciais, os não residenciais dos tipos nR1 e nR2. O lote mínimo era de 125m<sup>2</sup> e não havia limite de gabarito de altura para as edificações. A ZCPa foi demarcada entre as avenidas Nações Unidas e Eusébio Stevaux, com parâmetros de uso e ocupação do solo similares aos da ZM-3a. O novo zoneamento claramente desencorajava as indústrias pesadas no Jurubatuba e estimulava a instalação de usos diversificados, o parcelamento do solo e o adensamento construtivo e populacional (Figura 07).

## 2.4.3 ESPAÇO CONSTRUÍDO

As leis da década de 2000 foram elaboradas num momento em que as transformações territoriais ocorridas em função da reestruturação produtiva e da desconcentração industrial eram bastante perceptíveis. Por consequência, o discurso presente nestes marcos legais estavam alinhados com os estímulos à desconcentração das indústrias pesadas e de baixa intensidade tecnológica, à reocupação dos vazios resultantes desse processo e ao desenvolvimento do setor terciário.

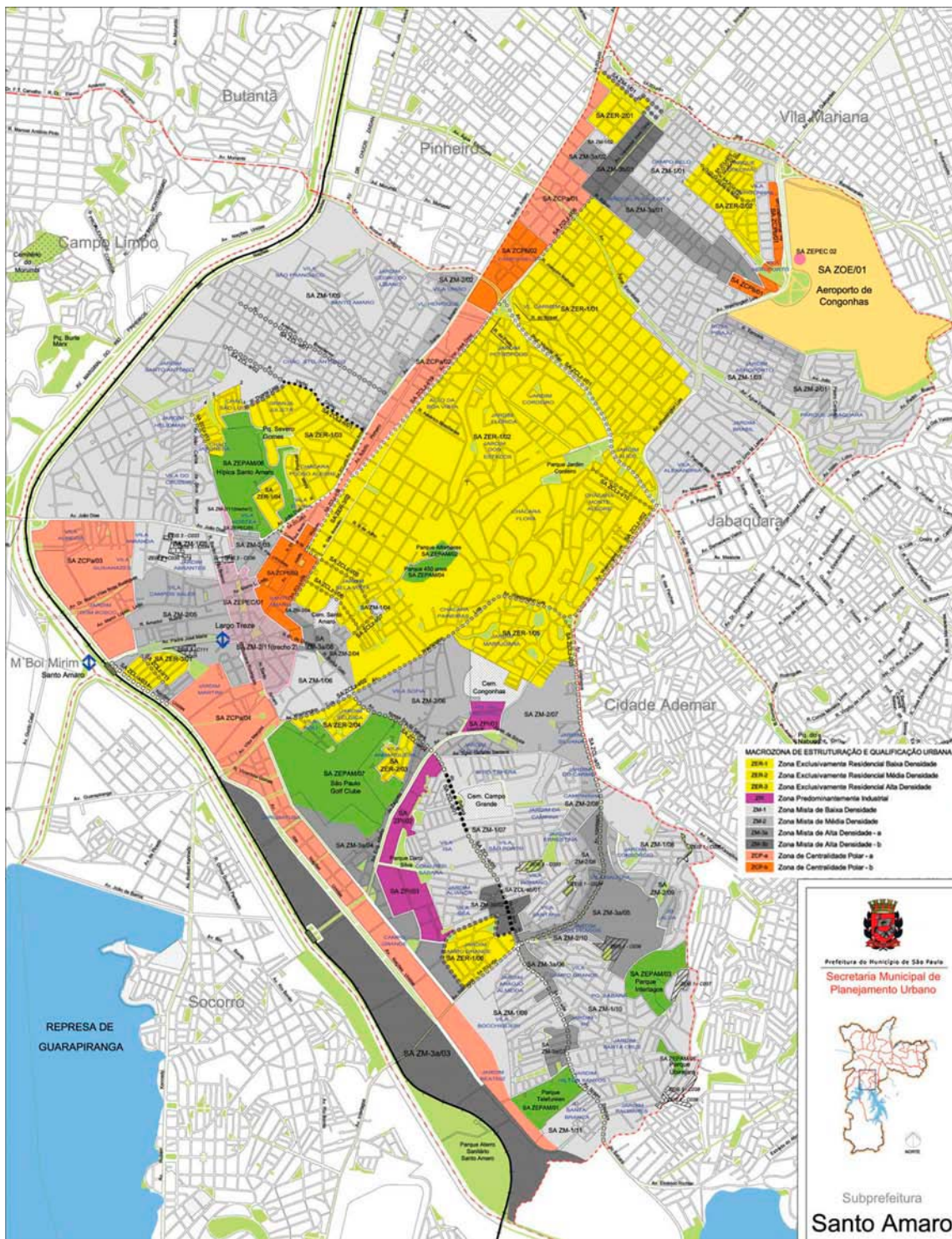


Figura 07: Mapa com as zonas da LPUOS 2004 – Santo Amaro.  
 Fonte: Lei nº 13.885/2004

Apesar do Plano Diretor apresentar as Operações Urbanas como uma possibilidade para reocupar áreas ociosas e degradadas, durante a vigência da lei, o instrumento não foi regulamentado para nenhuma das novas áreas indicadas para sua aplicação, incluindo o Jurubatuba. Assim, continuaram sendo quatro as operações urbanas existentes.

No entanto, a operação urbana se consolidou, durante a década de 2000, como instrumento de intervenção em áreas visadas pelo mercado imobiliário e de exclusão da população mais pobre, com a substituição de casas e assentamentos irregulares por grandes edifícios de escritórios (KAYO, 2013).

Cabe ainda destacar, segundo a mesma autora, que “a maior parte das operações urbanas vigentes bem como as que ainda estão em fase de aprovação, concentra-se em áreas de várzea e inundação”, que coincidem com as orlas fluviais onde se desenvolveram as indústrias, e que “propor um adensamento construtivo nesses locais requer cuidados especiais já que se trata de regiões com topografia plana, com lençol freático raso e solos moles” (KAYO, 2013, p.19). Com o instrumento, que se sobrepõe à LPUOS, restrições à verticalização foram rompidas em plena área de várzea, e estas áreas ganharam condições legais de ocupação, privilegiando o mercado imobiliário e as classes mais favorecidas.

Sobre a mudança de uso dos terrenos ociosos, Meyer et al (2004) consideravam que as áreas da Zona Sul antes destinadas à atividade industrial tinham tendência a serem reocupadas por prédios de escritórios ou galpões para eventos. Com o passar do tempo, essa análise se mostrou apenas parcialmente correta. De fato, muitos dos antigos galpões industriais foram adaptados ou demolidos para dar lugar a estas novas funcionalidades, e a Operação Urbana Água Espriada atualmente avança sobre parte destas áreas (até a Av. João Dias), transformando o caráter do local. No Jurubatuba, entretanto, muitas indústrias permaneceram em atividade, alguns galpões passaram a abrigar atividades do setor terciário (como o SENAC e o Shopping SP Market) e outros foram demolidos para dar lugar ao uso residencial, que passou a ser permitido pela LPUOS de 2004.

Estes novos empreendimentos residenciais que surgiram no Jurubatuba se caracterizam por torres de apartamentos de alto padrão, com áreas verdes e de lazer enclausuradas por grandes muros, com pouca relação com o entorno e com a cidade. No mapa de lançamentos imobiliários residenciais, observa-se que a partir da LPUOS de 2004 intensificaram-se os lançamentos residenciais no Jurubatuba, que antes não abrigava esse tipo de uso (Figura 06).

Com o interesse do mercado imobiliário crescendo sobre a região do Jurubatuba, uma nova questão veio à tona: as décadas de atividade industrial sobre a área causaram a contaminação dos solos, subsolos e lençóis freáticos. As suspeitas de contaminação iniciaram no ano de 2001, quando a empresa Gillette do Brasil Ltda informou à CETESB, por meio de autodenúncia, a existência de contaminação do solo e das águas subterrâneas no terreno que acabara de adquirir da Duracell. As investigações confirmatórias concluíram, em 2004, que o aquífero mais profundo também estava contaminado, sugerindo que a contaminação do solo e das águas poderia exceder os limites da propriedade da Gillette. Assim, toda a área antes denominada ZUPI 131 passou a ser objeto de investigação, todos os poços contaminados da região foram fechados e a CETESB criou, por meio de portaria, a “Área de Restrição e Controle Temporário” da água subterrânea (MORINAGA, 2013).

A partir daí, a legislação nos níveis federal, estadual e municipal foi gradativamente incorporando a questão da contaminação, ainda que de forma pontual. Para o PDE de 2002 e a LPUOS de 2004, por exemplo, Morinaga (2013) ressalta que os instrumentos e regulamentações são ainda insuficientes e apresentam até mesmo erros conceituais.

# SITUAÇÃO ATUAL DO JURUBATUBA

## 3.1 CONTEXTO

Mesmo com os incentivos à desconcentração industrial na metrópole paulistana, ocorridos desde 1978 com o Zoneamento Industrial da Emplasa, alguns segmentos da indústria permaneceram concentrados em São Paulo, principalmente (mas não apenas) aqueles mais intensivos em tecnologia, como a indústria farmacêutica e os bens de capital. A localização destas indústrias continuou seguindo o mesmo padrão histórico: ao longo das margens dos rios Pinheiros, Tietê e Tamanduateí, revelando que se mantém a importância das grandes vias de conexão da metrópole com o litoral e com o interior do Estado. O Jurubatuba, ao longo do Rio Pinheiros, a despeito da redução da atividade industrial em geral, permaneceu como um importante polo de concentração de indústrias multinacionais de grande porte, principalmente de fármacos, bens de capital e metal-mecânica (COMIN, 2012).

As indústrias não apenas permaneceram no território paulistano como também mudaram, durante a década de 2000, sua tendência ao decréscimo. O ano de 2003

representa um ponto de inflexão na tendência à diminuição do número de empregos gerados pela indústria no município, quando houve um retorno do crescimento do número de empregos industriais. Para Freire et al (2012), este aumento não significa um novo surto industrial dentro da metrópole, mas sim a reutilização pela própria indústria da capacidade ociosa em um contexto de crescimento econômico. Pela análise do crescimento econômico tanto no setor industrial como no terciário, Matteo (2012) aponta que a dinâmica econômica de São Paulo seria capaz de integrar ambas atividades, ao contrário das correntes que indicam o desaparecimento da atividade industrial.

No atual contexto, o Jurubatuba é considerado o “principal centro industrial da cidade, composto por empresas de mais alta intensidade tecnológica” (BESSA et al, 2012, p.128) e está dentro do “Complexo Corporativo Metropolitano” (BESSA et al, 2012), que o agrega às regiões da Marginal Pinheiros, Verbo Divino, Berrini, Faria Lima, Paulista e Centro Histórico. Considerando que o Jurubatuba ocupa a ponta do vetor sudoeste deste complexo, os autores apontam a tendência de expansão

das atividades de tecnologia da informação e serviços de consultoria rumo ao sul, alcançando o Jurubatuba e ocasionando uma interseção de usos industrial e terciário, que poderá se traduzir pela pressão do mercado imobiliário sobre esta área, que é considerada o principal polo de indústrias de média e alta tecnologia em São Paulo, e pela disputa sobre seu estoque construtivo.

A publicação Informes Urbanos (SÃO PAULO, 2014 b) analisa os impactos do PDE de 2002 e da LPUOS de 2004 sob a ótica da permanência da atividade industrial no município de São Paulo, comparando dados do Ministério do Trabalho dos anos 2000 e 2011. Para o município como um todo, a análise concluiu que o ritmo de crescimento da atividade industrial realmente foi menor nas ZM (Zona Mista) do que nas ZPI (Zona Predominantemente Industrial), mas ainda assim insuficiente para provocar mudanças significativas no tecido urbano e nas atividades econômicas dessas zonas para as quais se desejava diversificação e mescla de usos.

No Jurubatuba, as áreas que permaneceram com zoneamento industrial pela LPUOS de 2004 apresentavam menos empregos nesse setor, em números absolutos, do que as áreas que foram demarcadas como ZM-3a e ZCPa, colocando em cheque a hipótese de que tais áreas seriam propensas a uma reorganização funcional. Por outro lado, a demarcação da ZPI parece ter surtido efeito ao passo em que a taxa de crescimento do emprego industrial no período referido foi maior dentro da ZPI do que na ZM-3a e na ZCPa. De maneira contraditória, a taxa de crescimento dos empregos no setor terciário, que se procurava estimular na ZM-3a e na ZCPa, foi maior na ZPI.

De modo geral, os estudos mais recentes apontam que a atividade industrial não desapareceu do município de São Paulo: pelo contrário, observou-se uma tendência ao aumento desse tipo de atividade dentro do município a partir de 2003. Assim, os novos marcos regulatórios foram elaborados sob a premissa de que as atividades industriais conviverão com as atividades terciárias na metrópole.

### 3.2 LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA ATUAL

O Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014 (Lei Municipal nº 16.050/2014) e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) de 2016 (Lei Municipal nº 16.402/2016) compõem atualmente o marco regulatório para o desenvolvimento do município de São Paulo. Para a elaboração desses instrumentos, permaneceram como questões a serem enfrentadas aquelas relativas à reestruturação produtiva. A pauta da reorganização funcional de áreas subutilizadas continuou presente e inclusive estruturou o PDE de 2014: as orlas fluviais e ferroviárias, e conseqüentemente as antigas áreas industriais, foram enquadradas na Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), que, de acordo com o art. 9º, II, a, “tem um papel estratégico na reestruturação urbana no Município por apresentar grande potencial de transformação urbana, que precisa ser planejado e equilibrado”. A MEM é compreendida como um dos principais elementos estruturadores do território e caracteriza-se pela existência de vias estruturais, sistema ferroviário ou rodovias que articulam diferentes municípios e polos de empregos da RMSP, 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.

Dentro do setor Orla Ferroviária e Fluvial da MEM, há o subsetor Arco Jurubatuba, para o qual se pretende a implantação de novas atividades econômicas de abrangência metropolitana, a manutenção das atividades industriais, o aumento das densidades demográfica e construtiva com regulação sobre a captura da valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos, melhorias na oferta de transporte público, entre outros. Para alcançar estes objetivos, no entanto, o Plano Diretor define que a municipalidade deverá elaborar um Projeto de Intervenção Urbana (PIU) para a área até 2017. A elaboração deste projeto está centralizada na São Paulo Urbanismo (SP Urbanismo) e encontra-se em fase de diagnóstico e propostas preliminares por seu corpo técnico, junto ao corpo técnico da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU).

Parece contraditório que as áreas de maior interesse para a reestruturação metropolitana, com maior potencial de



transformação, não sejam regulamentadas pelo PDE. Por exemplo, os instrumentos que atuam para promover o adensamento construtivo, habitacional e demográfico nas áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana e que estão bem definidos e prontos para serem aplicados, não se aplicam aos territórios delimitados como MEM. O PDE apenas define quais tipos de instrumentos podem regulamentar o Projeto de Intervenção Urbana, entre eles a Operação Urbana Consorciada, que possibilita exceções aos parâmetros de uso e ocupação do solo estabelecidos pela LPUOS. Ou seja, o Plano não apenas deixa de definir instrumentos já regulamentados que possam atuar diretamente sobre essas áreas como permite que se apliquem instrumentos capazes de modificar as leis que eventualmente incidam sobre aquele território. Ao fazer do território da MEM um “espaço em branco”, a municipalidade abre mão das formas urbanas que serão produzidas por esse processo de reestruturação.

Além da indefinição de parâmetros que levem a uma forma urbana consolidada, os instrumentos passíveis de regulamentar o Projeto de Intervenção Urbana ainda possibilitam a atuação do setor privado na reestruturação dessas áreas tão estratégicas, por meio de parcerias com o poder público. Dessa forma, deve-se ter em vista que o poder público precisa conduzir firmemente esse processo de reestruturação, com papel regulador, gestor e propositivo (MEYER et al, 2004), visto que as últimas Operações Urbanas realizadas em São Paulo privilegiaram a abertura de frente de expansão para o mercado imobiliário, inclusive com expulsão da população de baixa renda (FERREIRA, 2008). Destaca-se que a MEM Arco Jurubatuba é contígua ao perímetro de intervenção da Operação Urbana Água Espreada e corresponde ao vetor de expansão do eixo sudoeste, o que a torna uma provável área de interesse para o mercado imobiliário.

Devido à MEM Arco Jurubatuba, a LPUOS de 2016 acaba sendo passível de modificação, a depender dos instrumentos que ali serão aplicados. No entanto, até que se defina um Projeto de Intervenção Urbana, os índices e parâmetros válidos são os que constam nessa lei. No caminho contrário ao da LPUOS de 2004, praticamente

todo o Jurubatuba passou a se enquadrar como Zona de Desenvolvimento Econômico 2 (ZDE-2), que são zonas de incentivo à permanência e à modernização das indústrias, bem como à atração de novas atividades produtivas de desenvolvimento tecnológico. Após avaliar a importância que o setor industrial ainda tem na metrópole e o grau de destaque do Jurubatuba como o principal centro industrial do município, voltou-se a um tipo de zona que permite a instalação de indústrias, incentiva aquelas já existentes e atua na geração de empregos para a Zona Sul do município. Na ZDE-2 são permitidos todos os usos não residenciais, com exceção de indústria extrativista. Já os usos residenciais não são favorecidos nesta zona, pois são permitidos apenas os horizontais; o uso residencial verticalizado é restrito para HIS. As áreas mais ao sul, pertencentes à antiga ZUPI 122, foram destinadas a uma maior diversidade de usos e ali se permite inclusive os usos residenciais: estão demarcadas como Zona Mista (ZM), Zona de Centralidade (ZC), Zona de Proteção Ambiental (ZEPAM) e Zona Especial de Interesse Social 3 (ZEIS-3). (Figura 08)

Ao mesmo tempo em que a LPUOS parece se alinhar com as novas análises sobre a presença e a importância industrial no município de São Paulo, pode-se interpretar que, ao vetar o uso residencial verticalizado que já vinha acontecendo desde 2004, optou-se por guardar áreas à espera da regulamentação da MEM Arco Jurubatuba.

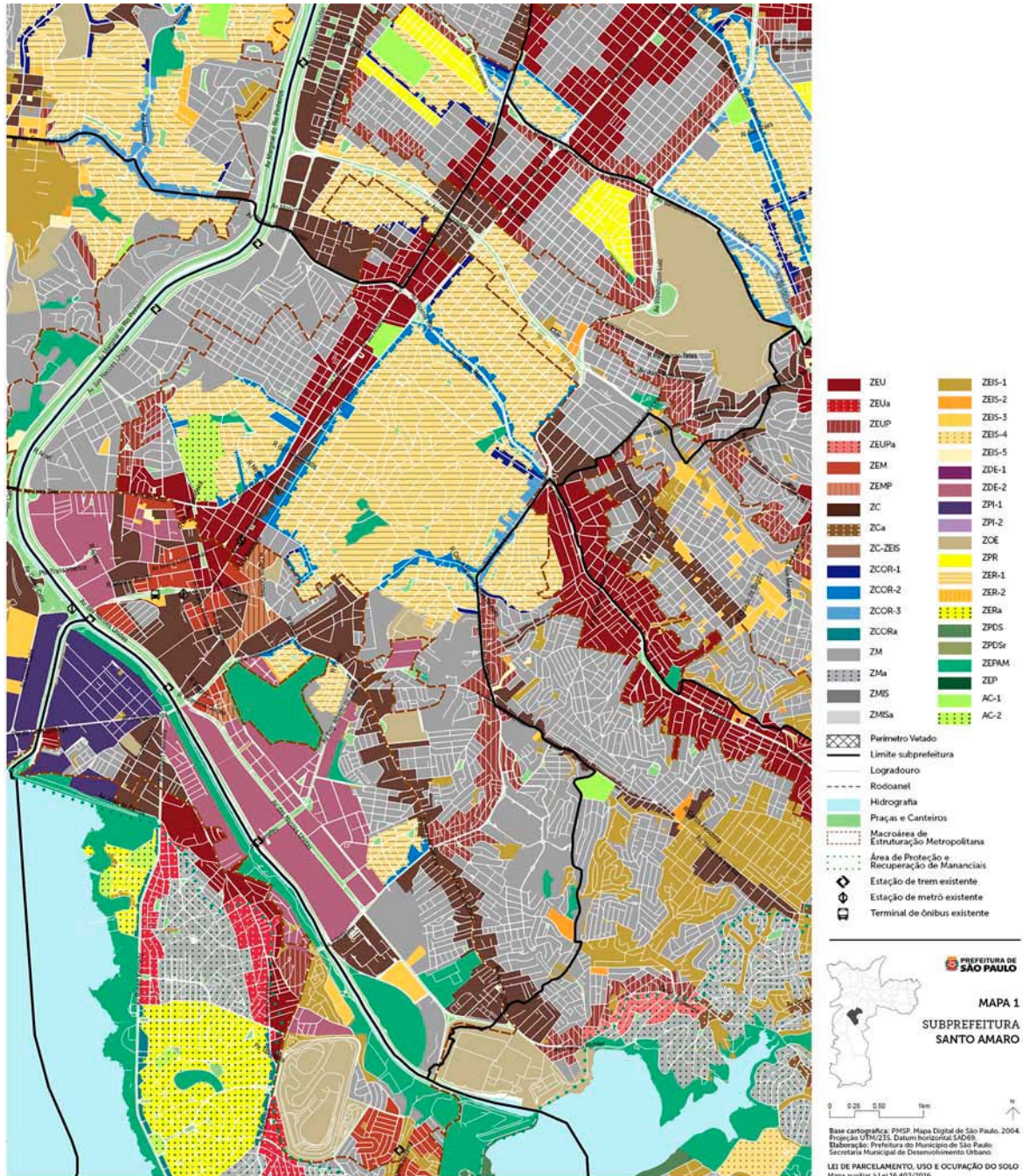


Figura 08: Mapa com as zonas da LPUOS 2016 – Santo Amaro.  
 Fonte: Lei nº 16.402/2016

# ANÁLISES

## 4.1 ATUAÇÃO HISTÓRICA DO MERCADO E DO PODER PÚBLICO

Após a reconstituição do histórico de ocupação do Jurubatuba e das leis que ali incidiram ao longo das décadas, é possível constatar que tanto o poder público quanto o mercado atuaram para a conformação do espaço construído, mesmo que de maneiras distintas e com maior ou menor força e presença.

Durante o período de constituição do território do Jurubatuba (décadas de 1920 a 1940), o poder público era praticamente ausente enquanto regulador da expansão da cidade e da preservação do meio ambiente. O Estado republicano era uma instituição relativamente nova e ainda mal aparelhada para atuar neste campo (SEABRA, 2015). Diante da lacuna deixada pelo poder público, o capital internacional viu uma oportunidade de atuação: representado neste caso pela Companhia Light, atuava sobre o território, com base no discurso de modernização, de modo a criar condições para instalar seus serviços,

criando monopólios sobre setores estratégicos, e formando um banco de terras às várzeas dos rios drenados.

No período de industrialização pesada, que se inicia sobretudo em meados da década de 1950, o poder público, em suas três esferas, atuou principalmente na produção da infraestrutura necessária para escoar a produção gerada pelas indústrias que se pretendia incentivar. Neste momento, optou-se a nível federal pelo modelo rodoviarista em substituição às ferrovias existentes e São Paulo foi aparelhada com rodovias e vias expressas. As questões de uso do solo e produção imobiliária, no entanto, ainda estavam mal regulamentadas pelo poder público municipal. Os primeiros marcos regulatórios nesse campo se efetivaram apenas na década de 1970, quando grande parte dos terrenos disponíveis para a instalação de indústrias fordistas já se encontravam ocupados por empresas multinacionais. Assim, a legislação apenas diagnosticou o que já estava construído e estabeleceu parâmetros de uso e ocupação do solo baseados na forma urbana que já havia sido implementada pelas

multinacionais (MENEGON, 2008). A atuação do capital internacional, entretanto, não se deu apenas sobre o modo de implantação das grandes plantas industriais: nesta época, o poder público também não dispunha de regulamentação efetiva sobre a questão ambiental, tornando oportuna a instalação, pelo capital internacional, de indústrias pesadas e com potencial de poluição e contaminação dos recursos naturais.

A desconcentração industrial, observada principalmente durante as décadas de 1980 e 1990, se deu na transição entre o regime de acumulação fordista para o flexível. Neste período de ascensão do neoliberalismo, o poder público, principalmente a nível federal e estadual, atuou de maneira alinhada aos interesses do setor privado: como os custos de aglomeração tornavam inviável a concentração da produção industrial na RMSP, o interior do Estado de São Paulo se tornou uma opção viável para as empresas, com custos mais baixos e proximidade em relação à capital (LENCIONI, 1998). Assim, o poder público estadual desencorajou a instalação de indústrias na RMSP por meio da Lei de Zoneamento Industrial da Emplasa e criou incentivos fiscais para que as indústrias migrassem da capital para o interior.

A saída de indústrias rumo ao interior do Estado de São Paulo provocou o esvaziamento de grandes glebas, principalmente ao longo dos rios, ferrovias e vias expressas. A disponibilidade de áreas amplas, bem localizadas e com facilidade de acesso despertou o interesse do mercado imobiliário, que poderia abrir novas frentes de expansão caso a infraestrutura da área fosse adaptada para novos usos. O poder público também demonstrou interesse por tais áreas com o objetivo de reorganizar funcionalmente o município. A partir deste interesse mútuo, nas décadas de 1990 e 2000, disseminaram-se os instrumentos urbanísticos na modalidade de parcerias público-privado, já que a municipalidade não dispunha de recursos suficientes para alavancar estas áreas com melhorias na infraestrutura. No marcos regulatórios de 2002 e 2004, em consonância com esta corrente, foram demarcadas diversas novas áreas onde seria possível aplicar o instrumento da Operação Urbana (inclusive no Jurubatuba), adicionalmente às quatro

áreas onde o instrumento já operava; entretanto, ele não foi regulamentado para nenhuma delas. Observa-se, portanto, um poder público propositivo sobre as novas condições das áreas industriais ociosas, mas que ao mesmo tempo deixaria a regulamentação de fato aberta aos interesses do mercado imobiliário (FERREIRA, 2008). Em muitas das áreas industriais onde as operações urbanas não foram viabilizadas, incluindo o Jurubatuba, o mercado imobiliário atuou da mesma forma, beneficiado com a mudança nas leis de uso e ocupação do solo e a permissão para o uso residencial nas antigas áreas industriais.

Nos últimos anos, observou-se uma inflexão na tendência ao decréscimo de estabelecimentos e empregos industriais. A partir de 2003, contrariando as hipóteses de que a metrópole se desindustrializaria cada vez mais, houve um crescimento deste tipo de atividade econômica, acompanhando a retomada do crescimento econômico a nível federal (MATTEO, 2012; SÃO PAULO, 2014 b). Apoiando-se nesse novo contexto, o poder público elaborou seus novos marcos regulatórios, mantendo ainda os instrumentos de parceria público-privada como os principais indutores das transformações urbanas. O Jurubatuba permaneceu enquadrado em uma das principais áreas para a reestruturação metropolitana (MEM Arco Jurubatuba), visto seu caráter de território em transformação, e deverá ser objeto de projeto específico a ser definido até 2017; no entanto, não é a produção imobiliária o principal fator que norteia as diretrizes para este projeto, e sim a permanência de empregos, inclusive do tipo industrial. Cabe ao poder público regulamentar este projeto e definir em que grau o setor privado terá influência sobre o espaço construído.

## 4.2 LEGADOS DO JURUBATUBA

O histórico de ocupação do Jurubatuba deixou legados que permanecem até hoje como questões a serem enfrentadas, principalmente quando se tem em vista que a legislação atual considera esta área passível de um projeto que aproveite seu potencial de transformação e de reestruturação metropolitana.

No período de constituição do território, o principal agente (Companhia Light) compreendia os recursos hídricos como recursos disponíveis para se atingir a modernização. A retificação, canalização e reversão do Rio Pinheiros para contribuir na geração de energia elétrica acabaram por desvalorizá-lo enquanto paisagem e recurso natural de grande importância para a preservação do meio ambiente. Por outro lado, suas várzeas alagáveis foram drenadas e tornaram-se terras urbanizáveis, passíveis de serem ocupadas.

O processo de industrialização pesada pelo qual passou a região do Jurubatuba, ao mesmo tempo em que deixou como legado um polo de empregos na Zona Sul, reconhecido hoje como o principal centro industrial do município, também poluiu as águas do Rio Pinheiros e da Represa Billings e contaminou o solo e os lençóis freáticos da região. A atratividade das indústrias de Santo Amaro também foi fator fundamental para a ocupação de áreas ambientalmente frágeis, próximas às represas Billings e Guarapiranga, onde o valor da terra era mais baixo e acessível aos operários.

A reestruturação produtiva, cujos principais impactos sobre o Jurubatuba aconteceram a partir da década de 1980, deixou como herança para a área uma série de terrenos ociosos e disponíveis para novos usos, com a possibilidade de reparcelamento do solo. Ao mesmo tempo em que o mercado imobiliário prospectava estas áreas para sua expansão, foi descoberta a contaminação praticamente generalizada dos terrenos industriais.

Essas características que derivam da forma como se deu historicamente a ocupação e o uso do solo no Jurubatuba permanecem como questões a serem resolvidas, ora se complementando, ora se opondo. A seguir, essas características serão aprofundadas, bem como as complementaridades e oposições entre cada uma.

## 4.3 MERCADO IMOBILIÁRIO

Até a década de 2000, o Jurubatuba esteve enquadrado pela legislação de uso e ocupação do solo como zona predominantemente industrial, com algumas flexibilizações de uso determinadas por lei na década de 1990. Em 2004, com a revisão da LPUOS (Figura 07), a área passou a ser enquadrada em três zonas diferentes: ZPI, ZM-3a e ZCPa, sendo que as últimas duas incentivavam a reutilização das áreas ociosas, o parcelamento do solo, o aumento da densidade construtiva e populacional e a diversificação dos usos. Esta mudança na lei trouxe também uma mudança na atuação do mercado imobiliário sobre a área, que pode ser observada na Figura 06, elaborada a partir do levantamento de lançamentos imobiliários da EMBRAESP no período de 1985 a 2013.

Antes da LPUOS de 2004 foram lançados apenas três empreendimentos imobiliários residenciais, totalizando 632 unidades habitacionais. A área útil média dessas unidades correspondia a 46,77m<sup>2</sup> e todas elas possuíam dois dormitórios. Após a permissão do uso residencial e o incentivo ao adensamento construtivo constantes da LPUOS de 2004, a área foi incrementada com dez novos lançamentos residenciais de maior porte, totalizando 3.900 novas unidades habitacionais, e com um empreendimento comercial. A área média da unidade habitacional mais que dobrou, passando a 95,64m<sup>2</sup>, e a maioria delas contava com três ou quatro dormitórios.

A partir destas informações, observa-se uma mudança no padrão dos lançamentos imobiliários no Jurubatuba. Se antes as unidades tinham aproximadamente 50m<sup>2</sup>, dois dormitórios e pareciam se destinar às classes de renda média, a partir de 2004 os empreendimentos lançados voltam-se às classes mais abastadas, com um padrão de área e número de dormitórios praticamente dobrado em relação aos empreendimentos da época anterior (Tabela 03). Esses empreendimentos também têm pouca relação entre si e com o entorno (Figuras 09 a 15): normalmente são condomínios murados, com grandes torres de apartamentos e áreas de lazer internas, e “em razão das dimensões generosas dos terrenos, acabam dificultando as interconexões entre diferentes áreas de uma mesma

Caracterização das Unidades Habitacionais produzidas entre 1985 e 2013 por número de dormitórios e área útil média da unidade						
	UH com 1	UH com 2	UH com 3	UH com 4	Total UH	Área útil média (m <sup>2</sup> )
Pré 2004 (LPUOS)	0	632	0	0	632	46,77
	0	100%	0	0	100%	
Pré 2004 (LPUOS)	260	650	2150	840	3900	95,64
	6,67%	16,67%	55,12%	21,54%	100%	

Elaborada a partir de dados da EMBRAESP, 2014. Centro de Estudos da Metrópole.

Tabela 03: Caracterização das unidades habitacionais dos lançamentos de 1985 a 2013 no Jurubatuba. Elaborado pela autora.

região, produzindo zonas em que as pessoas e as relações sociais são praticamente ausentes” (MORINAGA, 2013, p.127).

Os novos lançamentos também foram majoritariamente residenciais, apesar das hipóteses levantadas no início da década de 2000 de que o Jurubatuba, por estar no eixo de expansão sudoeste do mercado imobiliário, era propenso a receber atividades do setor terciário, organizadas em edifícios de escritórios (MEYER et al, 2004). Mesmo com a LPUOS de 2004, que ao enquadrar parte do Jurubatuba em zonas de caráter misto pretendia a diversificação de atividades e o estímulo ao comércio e aos serviços em detrimento da atividade industrial, apenas um empreendimento comercial foi lançado no período de 2004 a 2013, o São Paulo Headquarters. O site deste empreendimento enfatiza sua localização no vetor sudoeste de expansão:

“a região da Marginal Pinheiros, com mais de 2,3 milhões de m<sup>2</sup> de escritórios, possui hoje a maior fatia do mercado de escritórios de São Paulo (aproximadamente 37%). O trecho sul é um eixo natural de expansão e valorização do mercado corporativo, devido à excelente estrutura viária e acessos, além de transporte público, comércio e

serviços de qualidade disponíveis” (<http://www.sphq.com.br/index.html>).

Os empreendimentos residenciais verticalizados estão proibidos no Jurubatuba pela LPUOS de 2016, que o demarca como ZDE-2 (a menos que sejam empreendimentos de interesse social). Portanto, a atividade imobiliária que se desenvolveu com predominância nos últimos anos no Jurubatuba e que construiu uma paisagem de edifícios pouco relacionados com o entorno está paralisada, pelo menos até a elaboração do Projeto de Intervenção Urbana (PIU) para a MEM Arco Jurubatuba, previsto para 2017. Ressalta-se que o PIU tem a possibilidade de alterar os parâmetros de uso do solo, e que portanto a proibição dos empreendimentos residenciais na área não é definitiva. Ao mesmo tempo em que o poder público prevê uma determinada atuação do mercado imobiliário sobre a área via PDE e LPUOS, direcionando-a para os objetivos de criação de empregos e manutenção da atividade industrial, o mesmo setor público, também via Plano Diretor, permite que os instrumentos a serem regulamentados para a área possam alterar a maioria dos parâmetros até então estabelecidos.



Figura 09: condomínio residencial, Av. Eusébio Stevaux, 1000.  
Fonte: foto da autora.



Figura 10: condomínio residencial, Av. Eusébio Stevaux, 1000.  
Figura 11: condomínio residencial, Av. Eusébio Stevaux, 2461.  
Fonte: foto da autora.





Figura 12: condomínio residencial, Av. Miguel Yunes, 540.

Figura 13: condomínio residencial, Av. Interlagos, 4455.

Fonte: foto da autora

Figura 14: condomínio residencial e empreendimento comercial, Av. Eusébio Stevaux.

Figura 15: condomínio residencial, Av. Miguel Yunes, 777.

Fonte: foto da autora



## 4.4 CONTAMINAÇÃO

O crescimento acelerado e desordenado do setor industrial (GRIPPO, 2013), o uso intensivo por décadas seguidas dos recursos naturais do Jurubatuba e a falta de instrumentos legais atuantes sobre a questão ambiental (ou a baixa rigidez dos instrumentos existentes) contribuíram para a contaminação do solo e da água do local, provocada pelos resíduos da atividade industrial.

A descoberta de áreas contaminadas é relativamente recente: no Jurubatuba, soube-se do primeiro caso de contaminação em 2001. As descobertas foram possíveis devido à desativação de indústrias pesadas no local e ao interesse do mercado imobiliário sobre algumas dessas áreas, amplas, localizadas no eixo de expansão sudoeste e bem servidas de infraestrutura (MORINAGA, 2013).

Assim como a descoberta das áreas contaminadas foi progressiva, também foi progressiva a inserção do tema na legislação nas três esferas de governo. As primeiras iniciativas foram por decretos, tanto municipal (nº 42.319/2002) como estadual (nº 47.400/02), no ano de 2002, regulamentando procedimentos para o encerramento de atividades sujeitas ao licenciamento ambiental e para a aprovação de parcelamento do solo em terrenos contaminados (MORINAGA, 2013).

Daí em diante, os órgãos ambientais das três esferas de governo passaram a implementar novas regras para o gerenciamento das áreas contaminadas, passando pela criação de fundos para financiar a investigação e a remediação, criação de mecanismos de cooperação entre os setores público e privado e vinculação dos padrões de remediação aos usos pretendidos para o terreno contaminado (MARKER, 2003 apud MORINAGA, 2013). O gerenciamento de áreas contaminadas é fundamental para que as antigas áreas industriais possam ser recuperadas, reutilizadas e requalificadas, possibilitando a reestruturação de significativas porções do território e a reapropriação de espaços urbanos que poderiam permanecer fadados ao abandono físico e social.

Morinaga (2013) ressalta, no entanto, que a implementação das ações necessárias a esse gerenciamento se diluem entre as três esferas, de acordo com as atribuições e competências de cada uma delas. A atuação fragmentada das diferentes instâncias de poder dificulta ações conjuntas e compatíveis entre si.

A Figura 16 foi elaborada a partir do Relatório de Áreas Contaminadas e Reabilitadas – CETESB (Companhia Ambiental do Estado de São Paulo), de dezembro de 2015, e do Relatório de Áreas Contaminadas do Município de São Paulo – GTAC, de julho de 2016. Ambos são os mais atualizados de cada órgão, e observa-se que as bases de informações não são compatíveis entre si, pois há áreas contaminadas listadas em um e não necessariamente no outro. O mapa também dá uma dimensão do que representa a contaminação do solo para o Jurubatuba: 38,5% de toda a área considerada para este estudo está ou esteve contaminada.

Em sua tese de doutorado, Morinaga (2013) propõe possíveis alterações a instrumentos fiscais e urbanísticos existentes, inclusive os do Plano Diretor de 2002, como forma de estimular a remediação e a reutilização de áreas contaminadas. No Plano Diretor vigente (2014), não houveram significativas alterações quanto ao tema das áreas contaminadas: ele continua a ser abordado por legislação específica. Assim, as considerações de Morinaga ainda são bastante atuais e representam uma importante alternativa ao inserir a questão da contaminação diretamente nos instrumentos capazes de regular a construção urbana. A isenção integral ou parcial do pagamento de outorga onerosa condicionada à realização da remediação, a transferência do direito de construir caso ainda seja inviável utilizar o potencial construtivo integral do terreno remediado, o consórcio imobiliário, o uso de CEPACs (em Operações Urbanas) e recursos do FUNDURB para financiar a remediação do lote, e a incorporação do valor da remediação ao lote quando da desapropriação em regime de concessão urbanística ou da alienação pelo direito de preempção são algumas das propostas de alteração aos instrumentos do Plano Diretor para abarcar a questão das áreas contaminadas e facilitar seu reuso.

A questão da contaminação dos antigos terrenos industriais tem interface com a questão do interesse do mercado imobiliário sobre a região. Alguns dos empreendimentos residenciais do Jurubatuba estão em terrenos contaminados, que tiveram que passar por processo de remediação para que se tornassem aptos ao uso para moradia. Mesmo que o terreno esteja remediado, os empreendimentos não são autorizados a utilizar a água subterrânea e, por consequência, os órgãos ambientais também não permitem a construção de pavimentos no subsolo.

Em geral, o processo de investigação e remediação da contaminação gera desvalorização do terreno e custos adicionais aos empreendedores imobiliários, o que acaba inviabilizando certos tipos de empreendimento sobre essas áreas em processo de reorganização funcional e privilegiando outros tipos. Isso pode explicar, em partes, a proliferação dos conjuntos residenciais de alto padrão e a ausência de empreendimentos de padrão popular no Jurubatuba nos últimos anos. Em outras palavras, a atividade imobiliária recente no Jurubatuba demonstra que a contaminação do solo e da água não é impeditiva para a reutilização de terrenos; no entanto, os custos com a remediação podem inviabilizar os usos menos rentáveis ao mercado, como é o caso da habitação de interesse social. É importante ressaltar, nesse contexto de reorganização funcional de áreas contaminadas, que quanto menor é o interesse do mercado imobiliário sobre uma área contaminada, maior é a necessidade do poder público intervir para sua remediação e recuperação.

Outra questão que emerge das análises sobre contaminação do solo e interesse do mercado imobiliário sobre o Jurubatuba é em que medida a contaminação do solo diminuiu ou atrasou a intensidade da atividade imobiliária na área em plena época de crescimento da economia e dos setores financeiro e imobiliário. Por consultas ao Portal Geosampa (Prefeitura de São Paulo), confrontando as áreas contaminadas com seus proprietários, constatou-se que pelo menos seis terrenos pertencem a incorporadoras, porém encontram-se contaminados ou em processo de remediação (Figura 17), o que possivelmente impediu o início de obras no local.

## 4.5 GERAÇÃO DE EMPREGOS

A comparação entre o número de empregos industriais em 1996 e 2006 por localização dentro do município de São Paulo (BESSA et al, 2012, p. 145) indica que mesmo com a diminuição dos empregos gerados pelo setor industrial no período, o Jurubatuba permaneceu como importante polo industrial no município de São Paulo. Os autores consideram a área como o principal centro industrial da cidade, composto principalmente por empresas que empregam graus de intensidade tecnológica médio e alto em seus processos produtivos.

De acordo com dados da Relação Anual de Informações Sociais 2013 do Ministério do Trabalho (RAIS 2013-MTE), o setor industrial ainda era responsável, em 2012, por 26,5% dos empregos formais do distrito de Campo Grande, no qual localiza-se o Jurubatuba. Este valor indica que mesmo com grandes equipamentos geradores de empregos no setor terciário, como os shoppings Interlagos e SP Market, o setor industrial ainda é bastante representativo e gera mais de ¼ dos empregos formais da área.

Vale ressaltar que neste mesmo ano, o distrito de Campo Grande era responsável por 79.293 empregos formais, o que corresponde a 1,8% do total do município de São Paulo, e descontados os distritos localizados no perímetro do centro expandido, este era o quarto distrito com o maior número de empregos formais, atrás apenas de Santo Amaro, Jabaquara e Santana. A Zona Origem e Destino que abriga o Jurubatuba contava, também em 2012, com uma relação de empregos por habitante de aproximadamente 1,5, ou seja, a região atraía população de outras zonas para trabalharem nos empregos ali existentes.

A Pesquisa Origem e Destino do Metrô, ainda que realizada em 2007 e desatualizada em razão das novas obras de mobilidade na área, auxilia no entendimento do Jurubatuba como polo atrativo de viagens, tanto para empregos como para estudos (há um campus do SENAC no local). As viagens analisadas foram aquelas produzidas no horário de pico da manhã, ou seja, das

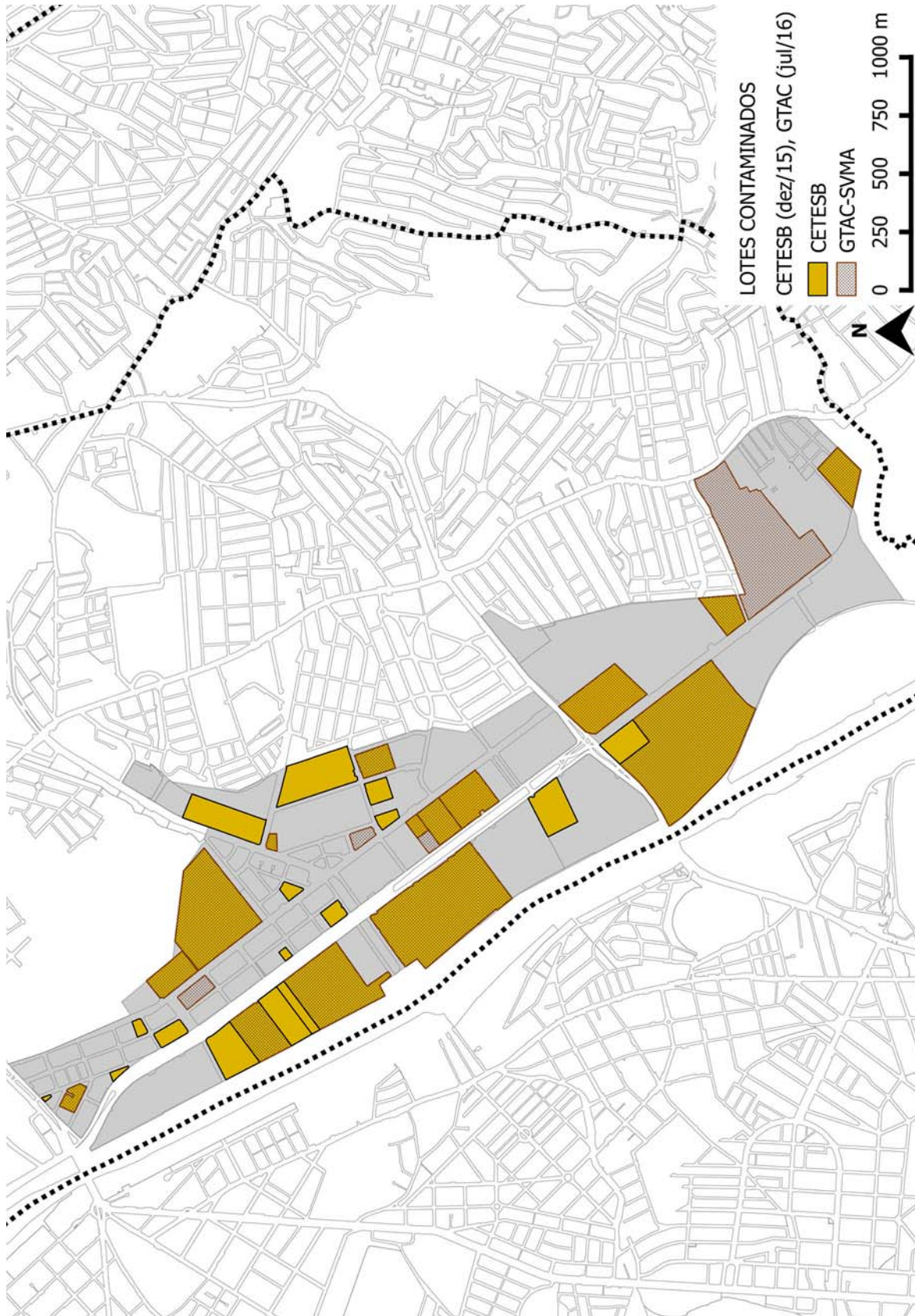


Figura 16: Mapa de áreas contaminadas segundo a SVMA (GTAC) e a CETESB. Fonte: Relatório de Áreas Contaminadas e Reabilitadas – CETESB (dezembro/2015) e Relatório de Áreas Contaminadas do Município de São Paulo – GTAC (julho/2016). Elaborado pela autora.

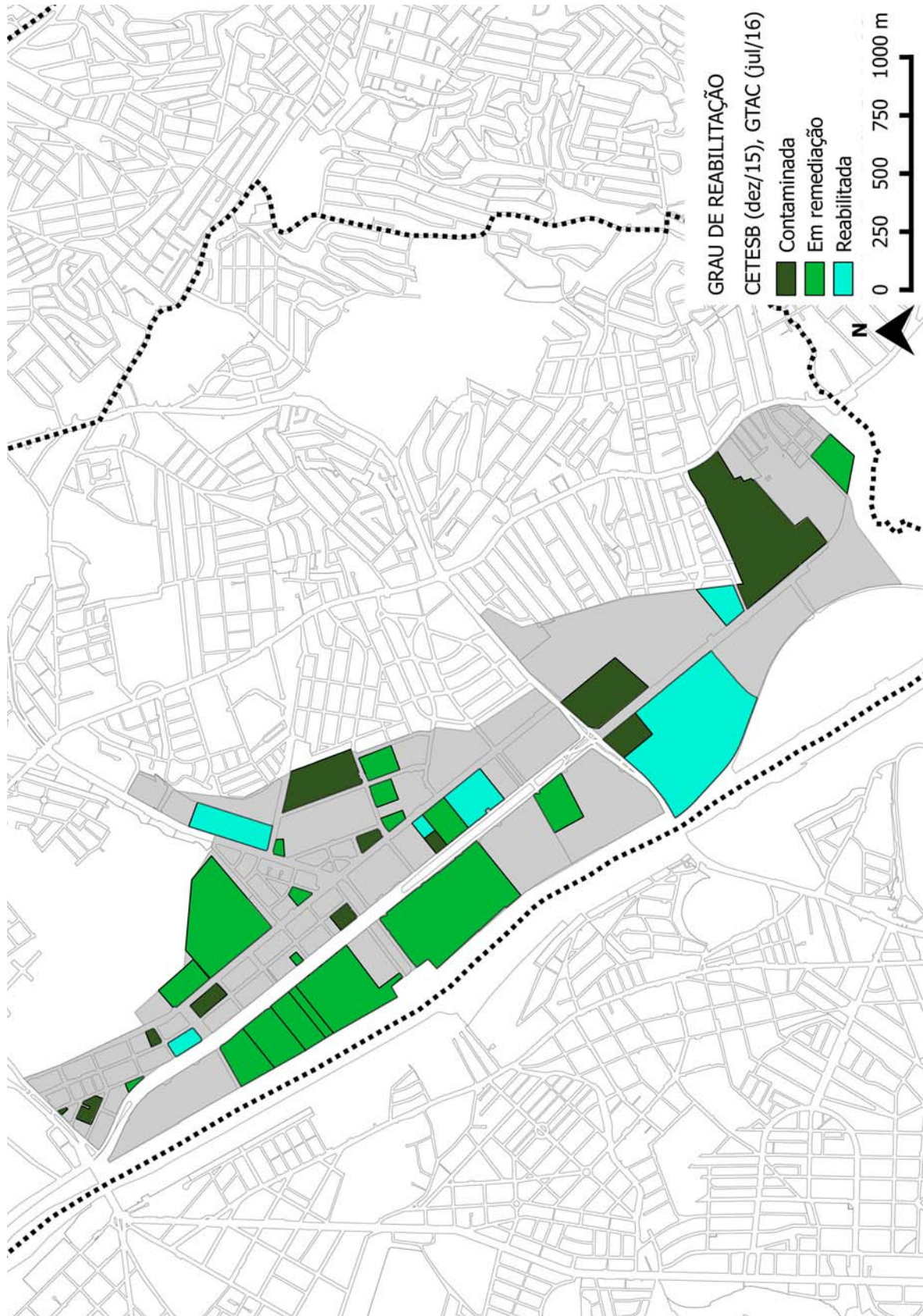


Figura 17: Mapa de áreas contaminadas, remediadas e reabilitadas.  
 Fonte: Relatório de Áreas Contaminadas e Reabilitadas – CETESB (dezembro/2015) e Relatório de Áreas Contaminadas do Município de São Paulo – GTAC (julho/2016).  
 Elaborado pela autora.

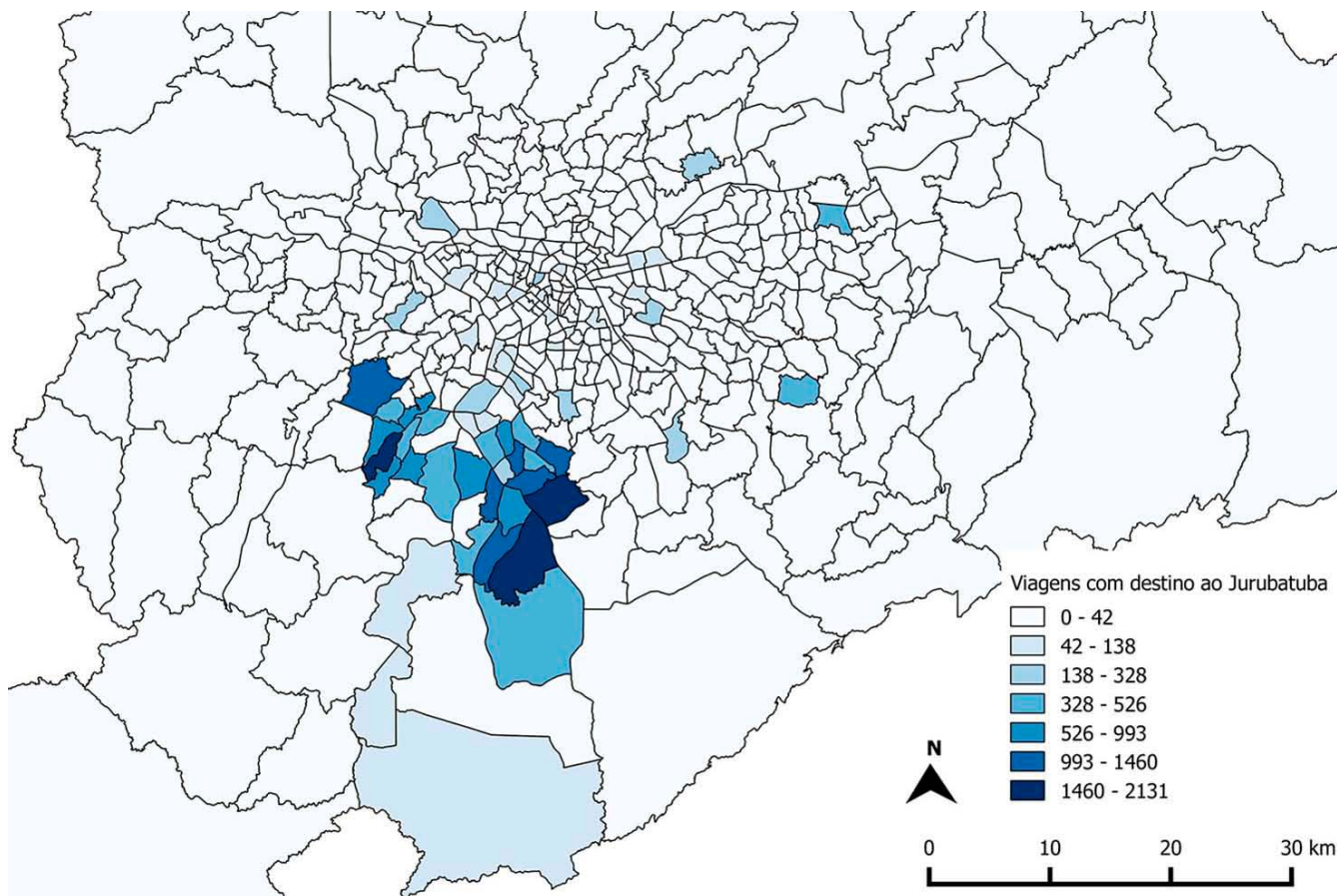


Figura 18: Mapa das viagens com destino ao Jurubatuba no pico da manhã. Fonte: Pesquisa Origem e Destino do Metrô, 2007.

6h30 às 8h30. Aquelas que tinham como destino o Jurubatuba originavam-se majoritariamente na porção Sul do município, com destaque para os setores censitários de Cocaia, em Capela do Socorro, Pedreira, em Cidade Ademar e Adventista, em Campo Limpo. Destaca-se o setor Parque Pinheiros, em Taboão da Serra, reforçando que o caráter de centralidade do Jurubatuba vai além do município de São Paulo. A mancha das origens, bastante dispersa pelo território, incluía até mesmo setores da Zona Leste em Itaim Paulista e São Mateus (Figura 18).

Pela análise dos dados referentes a empregos formais e viagens atraídas para o Jurubatuba, conclui-se que a área tem número de empregos superior ao número de habitantes, o que acaba por atrair viagens das mais diversas porções do território da Região Metropolitana, e que configura-se como uma centralidade de empregos especialmente para a Zona Sul, mas não apenas para ela.

A importância do Jurubatuba como polo de empregos industriais tem interface com o interesse do mercado

imobiliário sobre a área. Bessa et al (2012) indicam uma tendência à expansão das atividades de tecnologia da informação e de serviços de consultoria para o Jurubatuba. Normalmente, a expansão dessas atividades é acompanhada da expansão da atividade imobiliária sobre a área. Por outro lado, a atividade industrial, que ainda é bastante intensa e importante pela geração de empregos para a Zona Sul, é estimulada pela atual legislação urbanística. Em função deste duplo interesse sobre a área, os autores preveem a intersecção dos dois usos e uma pressão do mercado imobiliário sobre a área, em disputa sobre seu estoque construtivo.

## 4.6 OCUPAÇÕES IRREGULARES

O desenvolvimento industrial, de modo geral, teve grande influência na ocupação e na urbanização de bairros periféricos do município de São Paulo. A oferta de empregos no setor industrial em Jurubatuba, por exemplo, teve grande impacto sobre a ocupação de subprefeituras vizinhas como Cidade Ademar e Capela do Socorro a partir da década de 1960. Pela disponibilidade de grandes áreas rurais e pela proximidade com o polo de indústrias, essas áreas acabaram sendo a possibilidade de moradia para uma classe trabalhadora que buscava terra urbana a baixo custo. A partir de 1975, com a Lei de Proteção aos Mananciais, essas regiões passaram por um processo que praticamente as excluiu do mercado imobiliário formal, tornando o preço da terra ainda mais baixo. Junto a outros fatores como a falta de uma política habitacional eficiente e a baixa renda da classe trabalhadora, a depreciação do valor da terra resultou no surgimento de novos bairros nessas subprefeituras, que seguiam o padrão periférico de expansão urbana que caracterizou o crescimento de São Paulo particularmente nos anos 70: ocupação de áreas ambientalmente frágeis e inadequadas à urbanização, com solo vulnerável à erosão e com altas declividades, sem infraestrutura urbana adequada, com casas autoconstruídas em lotes ilegais (MARTINS, 2006).

A legislação urbanística atual, por meio da MEM Arco Jurubatuba, procura incentivar a permanência das indústrias ali e a instalação de novas atividades geradoras de emprego. Aliada ao avanço do mercado imobiliário sobre o Jurubatuba e à valorização da terra, que já vem ocorrendo pelos diversos empreendimentos residenciais de alto padrão, o incentivo a um polo de empregos pode acentuar o processo de ocupações irregulares em áreas de manancial, incorrendo no adensamento habitacional em áreas ambientalmente vulneráveis.

Com a pressão do mercado imobiliário, de caráter excludente, sobre áreas que antes eram “periféricas” como o Jurubatuba, a população mais pobre pode ficar fadada a ocupar localidades cada vez mais distantes caso a regulação fique por conta do mercado (FERREIRA,

2008). Assim, é essencial que a oferta de empregos no Jurubatuba venha acompanhada da reserva de áreas destinadas à habitação de interesse social. Além disso, é importante que o poder público atue não apenas sobre a reserva de áreas, mas também sobre a viabilização efetiva dos empreendimentos habitacionais de interesse social, já que como Morinaga (2013) ressalta, se houver contaminação nos terrenos demarcados como ZEIS (atualmente são dois), o baixo interesse do mercado devido à baixa lucratividade pode inviabilizar esse tipo de empreendimento.

# — CONCLUSÃO

Dos discursos e correntes de pensamento que subsidiam a elaboração de leis, políticas e instrumentos em cada um dos períodos estudados, apenas os da industrialização foram condizentes com as dinâmicas que de fato ocorreram no território do Jurubatuba. Curiosamente, neste único caso em que o discurso e a prática se alinham, não haviam leis específicas que regulassem a questão urbanística; enquanto as indústrias se estabeleceram em meados da década de 1950, a legislação urbanística atuante sobre o tema da industrialização se efetivou apenas na década de 1970. Isso não significa, entretanto, que o poder público não tenha cumprido papel ativo nesta transformação territorial: o provimento de infraestrutura às áreas de produção e escoamento da produção traduziu-se, principalmente, nas diversas obras viárias realizadas no período.

O processo de desconcentração industrial no Jurubatuba foi muito menos intenso do que os discursos sugeriam, e até hoje a área abriga indústrias dos mais variados graus de intensidade tecnológica (Bessa et al, 2012). A

permanência das indústrias pode ser verificada pelo mapa do Território Predial de Conservação e Limpeza (TPCL) 2015, que aponta os usos predominantes por quadra no ano de 2014 (Figura 19).

A reorganização funcional prevista segundo o discurso da reestruturação das antigas áreas industriais ociosas também não chegou a ocorrer de modo incisivo sobre o Jurubatuba: com a saída das indústrias, pretendia-se que os lotes vazios fossem reparcelados e reocupados por atividades do setor terciário (Meyer et al, 2004; PDE 2002; LPUOS 2004). Nos casos de atividade imobiliária ocorrida na área, os empreendimentos construídos foram os de caráter residencial, e não de serviços (EMBRAESP, 2013; TPCL, 2015). O reparcelamento da área também não ocorreu conforme o previsto: os novos usos aproveitaram os antigos galpões ou se utilizaram das grandes glebas para a implantação de condomínios fechados, sem relação com a cidade. A Figura 20 ilustra a dimensão dos lotes do Jurubatuba: desde sua ocupação, a estrutura fundiária permanece praticamente a mesma, com grandes

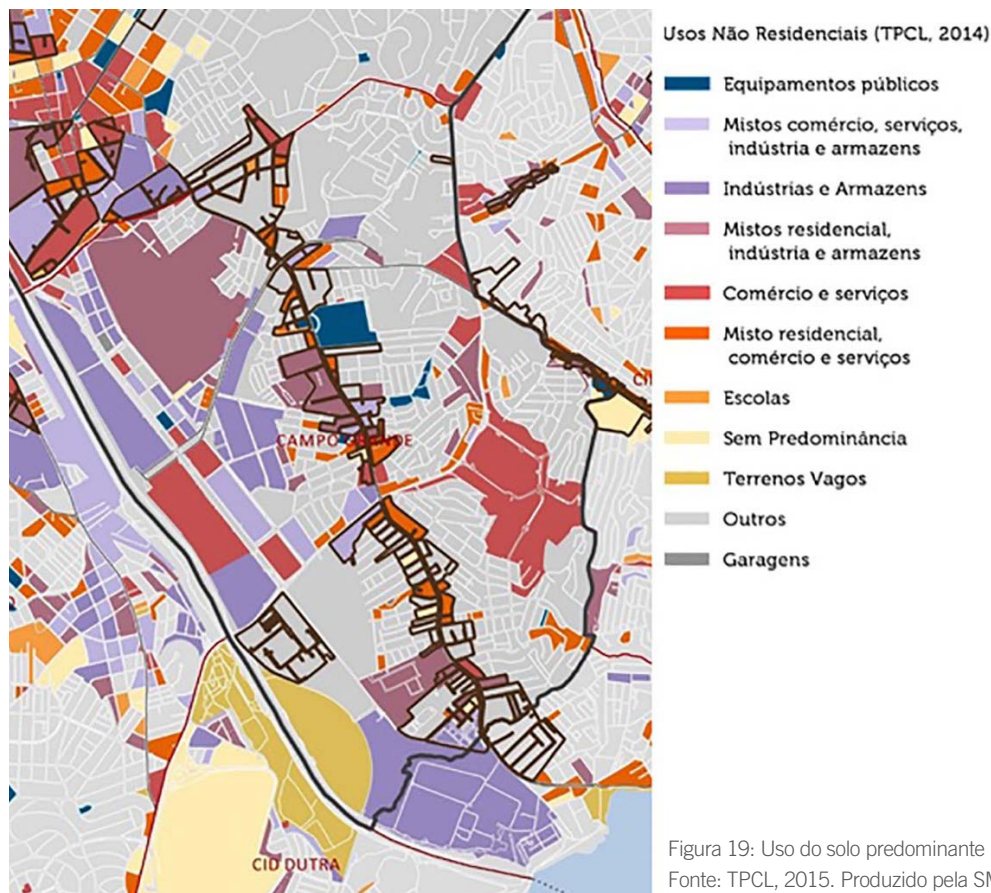


Figura 19: Uso do solo predominante por quadra.  
 Fonte: TPCL, 2015. Produzido pela SMDU.

quadras dispostas numa malha viária pouco capilarizada, desfavorável ao deslocamento local, principalmente de pedestres e ciclistas.

Paralelamente ao incipiente interesse do mercado imobiliário sobre a área, ocorrem atualmente outros dois processos com influência sobre o Jurubatuba: o primeiro deles é o retorno do crescimento dos empregos industriais no município de São Paulo num contexto de crescimento econômico, com a possível reocupação da estrutura industrial ociosa (Freire et al, 2012); o segundo processo é referente ao reconhecimento de contaminação em grande parte das áreas historicamente ocupadas por indústrias, o que acaba obrigando os empreendedores imobiliários a dispenderem recursos com a investigação e remediação das áreas antes de construir sobre elas (Morinaga, 2013).

Assim, diferentes interesses e questões se sobrepõem no Jurubatuba. Ao mesmo tempo em que se iniciavam atividades imobiliárias sobre a área, a descoberta de contaminação nos terrenos, herança do processo de industrialização pesada, foi um possível fator para atrasar a expansão imobiliária no local; enquanto o setor imobiliário investia em novos empreendimentos residenciais de alto padrão, a atividade industrial, que nunca deixou de existir,

retomava certo crescimento, indicando uma possível disputa sobre as áreas bem localizadas e bem servidas de infraestrutura.

Os diversos interesses sobre a área, que apresenta grande potencial de transformação, necessitam de uma mediação e intervenção propositiva por parte do poder público. O Plano Diretor atual indica a área como passível de ser regulada e alavancada por instrumentos urbanísticos de parceria público-privado, que, entretanto, não definem claramente o tipo de intervenção a ser aplicada ali. Ao mesmo tempo em que se viabiliza financeiramente a transformação da área, coloca-se nas mãos do setor privado, em partes, a reponsabilidade de ressignificá-la para a metrópole. Caso o poder público não atue efetivamente nos projetos de reestruturação da área, corre-se o risco de transformá-la em mais uma grande frente de expansão do mercado imobiliário, com construções sem qualidade, sem relação com seu entorno e com a malha urbana.



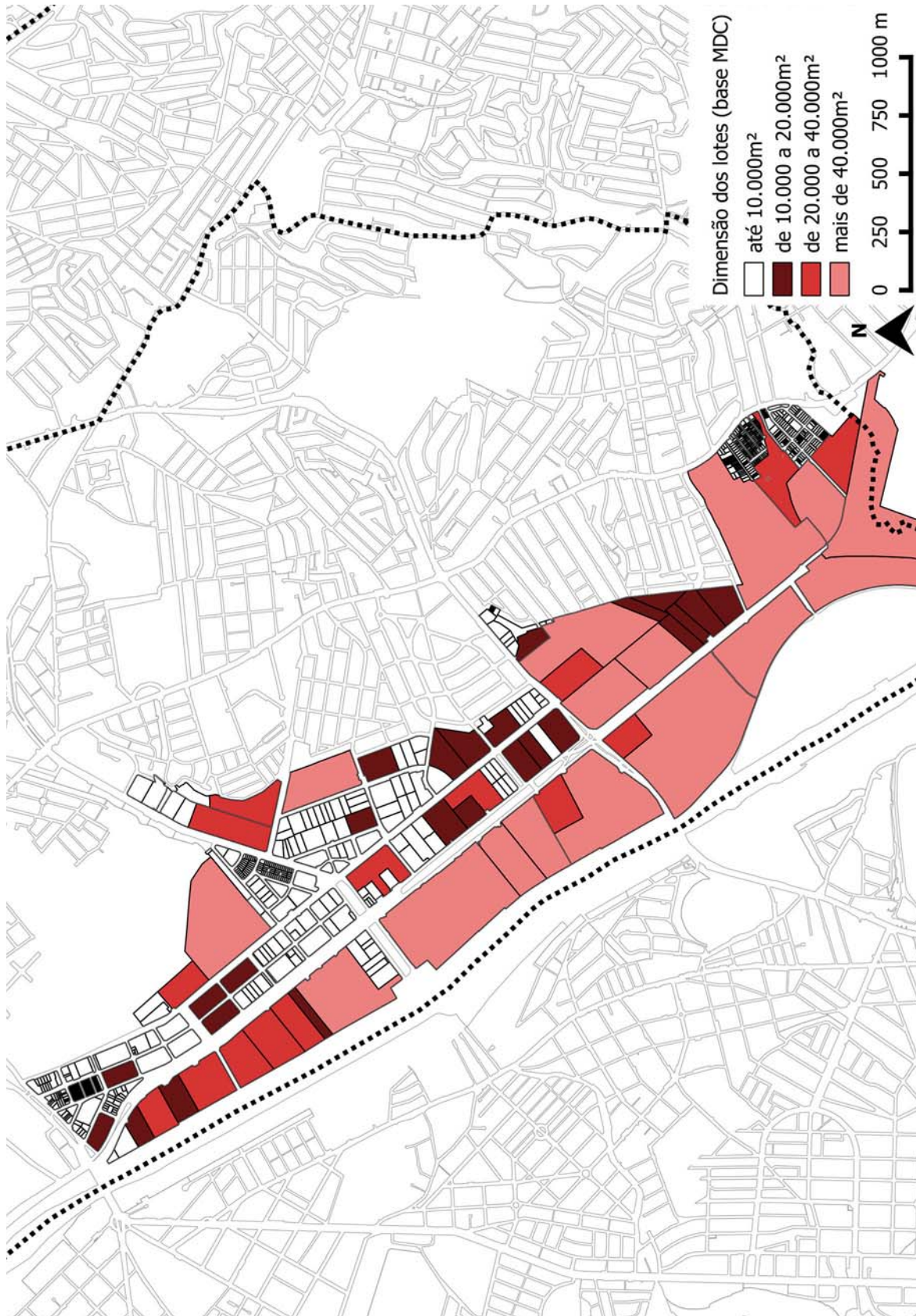


Figura 20: dimensão dos lotes no Jurubatuba.  
 Fonte: Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.

# — BIBLIOGRAFIA

BASILE, Rafaella. A várzea e a cidade, uma perspectiva para o Rio Pinheiros. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BERARDI, Maria Helena Petrillo. Santo Amaro: História dos bairros de São Paulo. Prefeitura Municipal de São Paulo – Secretaria de Educação e Cultura – Departamento de Cultura, São Paulo, 1981.

BESSA, Vagner et al. Território e Desenvolvimento Econômico In: Metamorfoses Paulistas: atlas geoeconômico da cidade/ Organização Álvaro Comin et al. – São Paulo: SMDU: CEBRAP: Editora UNESP: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2012.

BORGHETTI, Geraldo; ZMITROWICZ, Witold. Avenidas 1950-2000. 50 Anos de Planejamento da Cidade de São Paulo. São Paulo, Edusp, 2009.

COMIN, Álvaro. A economia e a cidade: metamorfoses

paulistas; In: Metamorfoses Paulistas: atlas geoeconômico da cidade/ Organização Álvaro Comin et al. – São Paulo: SMDU: CEBRAP: Editora UNESP: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2012.

CUNHA, Icaro A. da. Proteção aos mananciais e gerenciamento de riscos ambientais in SANTORO, Paula Freire et. al. (org.). Mananciais: uma nova realidade? Instituto Socioambiental, São Paulo, 2008.

FELDMAN, Sara. Planejamento e Zoneamento: São Paulo 1947-1972. Tese de Doutorado. São Paulo: FAUUSP, 1996.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Valorização da terra em áreas centrais e de mananciais in SANTORO, Paula Freire et. al. (org.). Mananciais: uma nova realidade? Instituto socioambiental, São Paulo, 2008.

FIX, Mariana. Parceiros da exclusão – duas histórias da construção de uma nova cidade em São Paulo: Faria Lima

e Água Espraiada. São Paulo, Boitempo, 2001.

FREIRE, Carlos Torres et al. Altos estratos ocupacionais no mercado de trabalho paulistano: evolução recente, potencialidades e análise prospectiva. In: *Metamorfoses Paulistanas: atlas geoeconômico da cidade/ Organização Álvaro Comin et al.* – São Paulo: SMDU: CEBRAP: Editora UNESP: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2012.

GRIPPO, Monica Lilia Vigna Silva. A CPI dos Danos Ambientais – Legislativo, Meio Ambiente e Saúde Humana in *Revista Consultoria Técnico-Legislativa – SGP.5 / Câmara Municipal de São Paulo – vol. 2, n. 1 (2013) – São Paulo: CMSP, 2013.*

HARVEY, David. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.* São Paulo, Ed. Loyola, 2008.

KAYO, Angela. Impactos gerados pela ocupação no leito antigo do rio Pinheiros em áreas das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada. Tese (Mestrado em Habitação: Planejamento e Tecnologia) – Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo, São Paulo, 2013.

LENCIONI, Sandra. Mudanças na Metrópole de São Paulo (Brasil) e Transformações Industriais in *Revista do Departamento de Geografia nº 12, pp. 27-42.* São Paulo, 1998.

LUZ, Luciano Ferreira da. A geografia do transporte de passageiros: avaliação da modernização da CPTM e de seu papel no planejamento e na estruturação do espaço metropolitano. Tese (Doutorado em Ciências) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. *Moradia e Mananciais: tensão e diálogo na metrópole.* São Paulo: FAUUSP/ FAPESP, 2006.

MATTEO, Miguel. Perspectivas de crescimento para o Município de São Paulo; In: *Metamorfoses Paulistanas:*

*atlas geoeconômico da cidade/ Organização Álvaro Comin et al.* – São Paulo: SMDU: CEBRAP: Editora UNESP: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2012.

MEYER, Regina Maria Prosperi, GROSTEIN, Marta Dora e BIDERMAN, Ciro. *São Paulo Metrópole.* São Paulo, Editora Universidade de São Paulo / Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

MORINAGA, Carlos Minoru. Áreas contaminadas e a construção da paisagem pós-industrial na cidade de São Paulo. Tese (Doutorado em Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

NEGRI, Barjas. *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo.* Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. São Paulo, 1996.

NOBRE, E. *Novos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades.* S/d.

PADUA, Rafael Faleiros de. *Pensando os processos de industrialização, urbanização e desindustrialização em São Paulo: o caso Santo Amaro in Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina.* Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

SÃO PAULO (cidade). Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. *Informes Urbanos, nº22, agosto/2014.*

SEABRA, Odette Carvalho de Lima. *Meandros dos rios nos meandros do poder: Tietê e Pinheiros - valorização dos rios e das várzeas na cidade de São Paulo.* Tese de Doutorado. São Paulo, FFLCH-USP, 1987.

SEABRA, Odette Carvalho de Lima. *Urbanização e industrialização: rios de São Paulo.* *Labor & Engenho, Campinas [SP] Brasil, v.9, n.1, p.37 48, jan./mar. 2015.* Disponível em: [www.conpadre.org](http://www.conpadre.org).

VILLAÇA, Flavio, *Espaço intra-urbano no Brasil, São*

Paulo,. Studio Nobel, Fapesp, Lincoln Institute, 1998.

## SITES

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/capela\\_do\\_socorro/historico/index.php?p=916](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/capela_do_socorro/historico/index.php?p=916), acessado em 09/11/2016.

<http://www.sphq.com.br/index.html>, acessado em 04/10/2016.

## LEIS

São Paulo (cidade). Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP. Lei municipal nº 4.805, de 29 de setembro de 1955. São Paulo, PMSP, 1955.

São Paulo (cidade). Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado: lei municipal nº 7.688, de 30 de dezembro de 1971. São Paulo, PMSP, 1971.

São Paulo (cidade). Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP. Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo: lei municipal nº 7.805, de 1 de novembro de 1972. São Paulo, PMSP, 1972.

São Paulo (cidade). Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP. Lei municipal nº 8.001, de 24 de dezembro de 1973. São Paulo, PMSP, 1973.

São Paulo (Estado). Governo do Estado de São Paulo. Lei estadual nº 1.817, de 27 de outubro de 1978. São Paulo, 1978.

São Paulo (Estado). Governo do Estado de São Paulo. Lei estadual nº 2.952, de 15 de julho de 1981. São Paulo, 1981.

São Paulo (cidade). Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP. Lei municipal nº 9.300, de 24 de agosto de 1981. São Paulo, PMSP, 1981.

São Paulo (cidade). Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP. Plano Diretor: lei municipal nº 10.676, de 7 de novembro de 1988. São Paulo, PMSP, 1988.

São Paulo (Estado). Governo do Estado de São Paulo. Lei estadual nº 9.472, de 30 de dezembro de 1996. São Paulo, 1996.

São Paulo (Estado). Governo do Estado de São Paulo. Lei estadual nº 9.999, de 9 de junho de 1998. São Paulo, 1998.

São Paulo (cidade). Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP. Decreto municipal nº 42.319, de 21 de agosto de 2002. São Paulo, PMSP, 2002.

São Paulo (cidade). Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP. Plano Diretor Estratégico: lei municipal nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. São Paulo, PMSP, 2002.

São Paulo (Estado). Governo do Estado de São Paulo. Lei estadual nº 11.243, de 10 de outubro de 2002. São Paulo, 2002.

São Paulo (Estado). Governo do Estado de São Paulo. Decreto estadual nº 47.400, de 4 de dezembro de 2002. São Paulo, 2002.

São Paulo (cidade). Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP. Plano Regional Estratégico: lei municipal nº 13.885, de 25 de agosto de 2004. São Paulo, PMSP, 2004.

São Paulo (cidade). Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP. Plano Diretor Estratégico: lei municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014. São Paulo, PMSP, 2014.

São Paulo (cidade). Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP. Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo: lei municipal nº 16.402, de 22 de março de 2016. São Paulo, PMSP, 2016.





# POLÍTICA HABITACIONAL NA ESFERA LOCAL

---

FOTO CEDIDA POR MARINA LUNA



A QUESTÃO  
HABITACIONAL EM  
JAÇANÃ/TREMEMBÉ

---

DESAFIOS PARA O  
PLANEJAMENTO  
URBANO

---

LYZANDRA  
MACHADO  
MARTINS





---

## LYZANDRA MACHADO MARTINS

Mestranda pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, onde realiza pesquisa sobre projetos de Assessoria Técnica em Habitação de Interesse Social. Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Estadual de Goiás (2011) e especialização em Habitação e Cidade pela Escola da Cidade (2014). Participou como Residente do Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo: Planejamento e Gestão Urbana realizado pela FAU/USP em parceria com a Prefeitura de São Paulo (2016).

## ORIENTADORA

PROF.<sup>a</sup> DR.<sup>a</sup>. MARIA BEATRIZ CRUZ RUFINO

---



# RESUMO

O presente trabalho explora a relação entre o planejamento urbano e a questão habitacional na experiência do Plano Regional da Subprefeitura (PRS) Jaçanã/Tremembé, no âmbito do Programa de Residência realizado pela FAU/USP em parceria com a Prefeitura de São Paulo. De caráter exploratório, o trabalho parte de uma análise sobre a questão habitacional nesta subprefeitura, historicamente marcada pela precariedade urbana e busca em seguida identificar como a habitação foi abordada no processo de revisão do PRS. Embora o escopo do PRS tenha sido a articulação de ações setoriais no espaço público da cidade, as discussões emergentes durante o trabalho apontavam sempre para a questão habitacional com centralidade neste território, sendo necessária a elaboração de propostas que incidissem além dos espaços públicos. Assim, após reflexões sobre as presenças e ausências da questão habitacional no processo de revisão do PRS foram esboçadas possibilidades de interação entre o PRS e o Plano Municipal de Habitação, reforçando a necessidade das políticas intersetoriais e o fortalecimento das instâncias locais.

## PALAVRAS CHAVE

PLANO REGIONAL, SUBPREFEITURA JAÇANÃ/TREMembÉ, HABITAÇÃO, ESCALA LOCAL.

# INTRODUÇÃO

A revisão dos Planos Regionais das Subprefeituras (PRS) do município de São Paulo, prevista pelo Plano Diretor Estratégico (PDE 2014) foi realizada em 2016, coordenada pelo Departamento de Urbanismo (DEURB) da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). Além dos técnicos deste departamento, compuseram a equipe de trabalho arquitetos Residentes do Programa de Residência em Planejamento e Gestão Urbana da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP).

O escopo do trabalho de revisão dos PRS teve como foco principal a articulação de políticas setoriais nos espaços públicos da cidade. De acordo com essa premissa, o tema da habitação, relacionada ao lote privado, idealmente, não deveria aparecer como questão central das discussões. No entanto, a partir da aproximação com o território da subprefeitura de Jaçanã/Tremembé (JT) foi possível notar que dificilmente seria possível abordar questões essenciais a este território sem o protagonismo da temática da moradia. A integração entre políticas urbanas de qualificação do espaço público e políticas

habitacionais são de difícil dissociação nesse território, majoritariamente marcado pela precariedade habitacional e urbana. As discussões emergentes durante o trabalho, apontavam sempre, mesmo que indiretamente, a questão da precariedade habitacional com centralidade. Diante dessa constatação, surgiu o interesse em dar continuidade a pesquisa sobre o tema da habitação neste território vislumbrando possíveis contribuições no âmbito do planejamento urbano.

O presente trabalho procurou se debruçar sobre a questão habitacional em JT, tendo como objetivo analisar a presença desse tema no processo de revisão dos PRS. De caráter exploratório, o trabalho baseou-se na experiência empírica, com suporte de pesquisas bibliográficas, entrevistas e investigações dos marcos regulatórios da política urbana no município. A partir deste estudo de caso, busca-se enfatizar os desafios da articulação local e intersetorial no planejamento urbano.

O trabalho está dividido em três partes, na primeira, Processo de ocupação: cenário habitacional na subprefeitura

Jaçanã/Tremembé, busca-se identificar no processo de formação deste território, suas particularidades e sua posição no cenário da produção periférica da cidade, traçando um panorama histórico a partir da questão habitacional na região.

A segunda parte, Revisão dos Planos Regionais das Subprefeituras e a questão habitacional na subprefeitura Jaçanã/Tremembé, apresenta uma sistematização do processo de revisão dos PRS, buscando identificar a presença e a ausência do tema da habitação nas etapas e nos diferentes agentes envolvidos na revisão do plano. São também apresentados a caracterização dos Perímetro de Ação - produto final do PRS - enfatizando a abordagem da questão habitacional em cada um deles.

A terceira parte, Instrumentos da política habitacional e os desafios de construção de uma abordagem local integrada: reflexões a partir do caso da subprefeitura Jaçanã/Tremembé, apresentam algumas ponderações sobre os desafios da articulação das políticas setoriais no território e a partir dele. É apresentada uma breve leitura da questão habitacional presente nos marcos regulatórios da política urbana do município e em seguida são abordadas algumas possibilidades de articulação entre o PRS e o Plano Municipal de Habitação (PMH), que também passava por processo de revisão.

# PROCESSO DE OCUPAÇÃO: CENÁRIO HABITACIONAL NA SUBPREFEITURA JAÇANÃ/ TREMembÉ

No século XIX, a região hoje delimitada como a subprefeitura de Jaçanã/Tremembé, localizada no extremo norte do município, pertencia ao cinturão caipira de São Paulo onde se desenvolviam atividades agrícolas e pecuárias, e se configurava como um subúrbio recreativo. Na região foram também instaladas atividades hospitalares, tidas como não convenientes para as áreas mais urbanizadas da cidade (HERLING, 2002). Em 1904 foi inaugurado o Hospital dos Morphéticos ou Leprosário Guapira, hoje Hospital São Luis Gonzaga e em 1911, o Asilo de Mendicidade Municipal, hoje Hospital Geriátrico e de Convalescença D. Pedro II. Nessa época, existia na região norte da cidade, dois núcleos com características urbanas, o núcleo de Santana e o de Freguesia do Ó, que davam apoio às atividades agrícolas e as tropas que circulavam pelas estradas que interligavam São Paulo às demais cidades das imediações. A estrada de ligação à Juqueri e Bragança, aberta no século XVIII, hoje Av. Coronel Sezefredo Fagundes, corta a subprefeitura de norte a sul e foi importante eixo de expansão urbana ao longo dos anos (LANGENBUCH, 1971). O traçado da estrada, de formas complexas e sinuosas, se adequava ao

acidentado relevo da região, e permanece semelhante até os dias de hoje.

No final do século XIX, tem início na cidade um significativo processo de crescimento populacional, relacionado primordialmente à economia cafeeira, à chegada de imigrantes e à implantação de ferrovias. O conjunto desses fatores propicia a expansão da cidade com a abertura de loteamentos nas regiões periféricas da mancha urbana. Nas primeiras décadas do século XX, surgem na zona norte, bairros como o de Casa Verde, Limão, Vila Maria e Vila Guilherme.

A implantação da linha férrea do Tramway da Cantareira tem papel fundamental no desenvolvimento de núcleos urbanizados na região hoje delimitada como o distrito do Jaçanã, conhecida na época como Bairro da Guapira. O Tramway, inicialmente construído para transportar materiais para a construção do ramal de abastecimento de água na Serra da Cantareira, chega ao Bairro da Guapira em 1910, e em 1915, se conecta a Guarulhos, passando a ser ao longo do tempo, o meio de transporte

mais eficiente para os moradores da região (SILVA, 2004). Núcleos comerciais e de serviços se desenvolveram ao redor das estações do Tramway e gradualmente foram aparecendo núcleos residenciais. São também do início do século XX os primeiros loteamentos no distrito hoje conhecido como Tremembé. Grandes fazendas no limite sul do distrito, e ao longo do córrego Tremembé, foram loteadas dando origem aos bairros Vila Irmãos Arnoni, Vila Rosa e Palmas Tremembé. Esses, direcionados à população de alta renda, tem atualmente configurações de Zonas Exclusivamente Residenciais (ZER), conforme zoneamento (Lei 16.402/2016).

Na primeira metade do século XX, a produção de loteamentos começa a aparecer como prática rentável no município, contribuindo para a expansão das fronteiras da urbanização, e produzindo em alguns casos, loteamentos desconectados entremeados por vazios urbanos a espera de valorização. Na zona norte, especificamente, essa fragmentação da urbanização e a falta de conectividade dos loteamentos são ainda mais evidentes devido ao relevo acidentado. O resultado desses processos na região é a consolidação de uma estrutura urbana intrincada, criando uma variedade de arruamentos isolados. Em 1958, Aroldo Azevedo apontava para este fato que continuou a se reproduzir posteriormente na região do Tremembé.

Os núcleos de povoamento mais antigos surgiram bem individualizados, na maioria das vezes isolados e sem contato direto entre si, apenas ligados ao Centro da cidade. Graças porém ao admirável crescimento registrado nos últimos anos (em consequência da melhoria dos meios e das vias de comunicação, e por esta razão, em virtude dos loteamentos ali verificados), os bairros setentrionais de Além-Tietê começam a unir-se uns aos outros, sendo de se prever que muito em breve formarão um único e extenso aglomerado urbano, sem que mais nenhuma solução de continuidade exista entre eles. (AZEVEDO, 1958, p.208)

O intenso crescimento apontado por Azevedo é perceptível já nas décadas de 1930 e 1940, quando São Paulo atinge altos índices de crescimento populacional e os vazios

urbanos dos subúrbios começam a ser ocupados. A ocupação dessas áreas são também possibilitadas, em grande parte, por mudanças nos sistemas de transportes, que gradativamente promoveram a substituição dos trens pelos ônibus, que atingiam as periferias. O novo perfil econômico, de caráter industrial, que começou a se desenvolver na cidade, atraiu um grande contingente populacional com demandas por moradias de baixo custo. Esses fatores, aliados à drástica redução da oferta de imóveis de aluguel, e as inconsistentes políticas habitacionais ocasionaram uma crise habitacional de grandes proporções, sendo reproduzido o modelo periférico de expansão urbana (MAUTNER, 1999; MARICATO, 1996).

A canalização e retificação do Rio Tietê, na década de 1950, permitiu uma maior ocupação das terras além do rio, e a Serra da Cantareira passou a se impor como a nova barreira física controlando o crescimento ao norte. Nas décadas de 50 e 60 há uma elevada expansão da cidade para as periferias, acontecendo de forma muito mais significativa para a região leste, onde a mancha urbana ultrapassa os limites do município. Diferente de outras periferias, na subprefeitura do Jaçanã/Tremembé, é pequena a expansão urbana para suas bordas nesse período, quando a mancha se expande com intensidade para o município de Guarulhos. Os avanços em direção a Serra da Cantareira são contidos pelos usos relacionados às atividades agrícolas que resistiram na região até a década de 1980 (HERLING, 2002).

Nos anos 1980, a difusão de ocupações precárias no município de São Paulo reflete o cenário nacional de recessão econômica, desemprego, baixos salários e aumento das desigualdades. É principalmente a partir dessa década que as áreas mais próximas a Cantareira sofrem grande pressão para sua ocupação. Diante das dificuldades de manterem suas atividades, produtores agrícolas venderam suas terras para loteadores clandestinos acarretando uma forte redução no caráter agrícola até então predominante. Nas últimas décadas do século XX e início do XXI, as bordas do Parque da Cantareira são largamente ocupadas por núcleos urbanos cobrindo boa parte do distrito do Tremembé de ocupações



irregulares, em glebas que anteriormente funcionavam como intermediárias entre as áreas urbanizadas e a área de proteção do Parque da Cantareira. Regiões que acabaram servindo como estoques de terras e como frente de ocupação tardia para a ação de loteadores clandestinos (HERLING, 2002).

Na década de 1990 houve grandes desmatamentos na região, nessa época as subprefeituras de Jaçanã/Tremembé, Santana/Tucuruvi, Freguesia do Ó, Pirituba/Jaraguá e Perus tiveram 9,4 km<sup>2</sup> de área ocupada por loteamentos, tendo perdido 2,8 km<sup>2</sup> de vegetação (SMMA, SMPU, 2002, apud HERLING 2002). De acordo com dados do Censo, nessa década, a população do distrito do Tremembé aumentou de 125 mil habitantes em 1991, para 163 mil em 2000, uma taxa de crescimento de 3% ao ano, enquanto a taxa de crescimento do município no mesmo período foi de 0,8%. A população do distrito em 2010, atingiu o número de 197 mil habitantes.

A paisagem da porção norte da subprefeitura foi se consolidando com um padrão de ocupação marcado por ruas estreitas, desconectadas da malha urbana, carente de infraestrutura básica e sem a destinação de áreas para a implantação de equipamentos públicos ou áreas verdes livre. A combinação entre a necessidade de moradia, os baixos salários e a insuficiência do Estado, levaram às ocupações irregulares e a autoconstrução como alternativas. A necessidade habitacional se desdobrou em questão urbana a partir do padrão periférico de desenvolvimento da cidade que continuou a se reproduzir na região do Tremembé, tanto pela ação dos loteadores clandestinos, como pela ação de movimentos organizados e não organizados<sup>01</sup>.

Se por um lado a extremidade norte da subprefeitura foi paulatinamente sendo ocupada por habitações precárias, a parte mais ao sul de seu território foi se consolidando como área de habitações de classes média e alta, sofrendo também um pequeno processo de verticalização na região de fronteira com a subprefeitura Santana/Tucuruvi. A relativa proximidade com as centralidades de Santana e Tucuruvi, que contam com diversidade de atividades e a presença de investimentos em infraestrutura -

como a chegada do metrô Tucuruvi - ocasionaram uma significativa valorização dos terrenos ao sul do distrito do Tremembé, configurando um cenário de grande contraste social, econômico e urbano entre a porção norte e sul desse distrito. A disparidade da ocupação entre as extremidades do distrito teve como reflexo, no Plano Regional da Subprefeitura JT de 2004 (PRS 2004), a proposta de criação de um novo distrito chamado Furnas para a região mais precária, no entanto essa proposta não se consolidou.

Nos anos mais recentes, a implantação do Trecho Norte do Rodoanel em curso, aliada à presença da Rodovia Fernão Dias - duplicada entre 1995 e 2005 - suscitam um interesse logístico no território de JT e implicam novas dinâmicas à região, a serem ainda exploradas.

A Figura 1<sup>02</sup> a seguir, referente ao mapa da evolução da mancha urbana, demonstra como as áreas mais ao sul da subprefeitura, são de ocupação mais antiga e fortemente relacionadas às estações do Tramway da Cantareira. Já na primeira metade do século XX, a região de fronteira com as subprefeituras de Santana/Tucuruvi e Vila Maria/Vila Guilherme, haviam sido ocupadas. As áreas mais ao norte, mais recentes, começam a ser ocupadas em meados da década de 80 e ao longo dos anos se aproximam cada vez mais da Serra da Cantareira, conformando um território formado por loteamentos precários esparsos, entremeados por áreas de grandes declividades e remanescentes de mata atlântica.

## 1.1. A COMPOSIÇÃO DO TERRITÓRIO A PARTIR DA PRECARIIDADE

O cruzamento dos dados da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) sobre a precariedade habitacional, com os dados da evolução da mancha urbana disponibilizados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) na Figura 1 abaixo, apesar de insuficientes para uma análise precisa, permitem algumas suposições acerca da composição do território, a partir dos assentamentos precários. Divididos em loteamentos irregulares e favelas é possível notar como a região é

composta majoritariamente pelos loteamentos irregulares, sendo as favelas sobrepostas a eles em um processo de aprofundamento dessa precariedade, principalmente a partir da década de 1980.

Quanto aos loteamentos irregulares: os dados disponíveis apontam para seu surgimento na década de 1960, com quatro loteamentos, sendo três inseridos na mancha já urbanizada e um deles mais afastado desta. A renda média dos moradores de três, dentre os quatro loteamentos é maior que seis salários mínimos<sup>93</sup>. Na década de 1970, há dados do surgimento de vários loteamentos, tanto nas áreas já urbanizadas como junto a expansão da mancha urbana. Dentre esses loteamentos, já maiores que os da década anterior, apenas um possui renda maior que seis salários mínimos. Há ainda no período, a implantação do loteamento Jardim das Pedras, no extremo norte, para atender os trabalhadores da Pedreira Cachoeira ali instalada. Espalhados pelo território e avançando em direção a Serra da Cantareira, os loteamentos aparecem de forma mais numerosa na década de 1980, e começam surgir dados de loteamentos em áreas de risco, como o Jardim Corisco, no extremo norte, implantado quase que em sua totalidade em área de risco, sobre as nascentes de afluentes do Ribeirão Piqueri, importante curso d'água na região. Na década de 1990, é notável a expansão de uma grande mancha contínua de loteamentos irregulares nas bordas do Cemitério Parque dos Pinheiros. São ocupadas grandes áreas, como por exemplo, o loteamento Jardim Felicidade, originado de uma grande ocupação espontânea no início dos anos 90. As informações disponíveis para loteamentos dessa década, apontam para rendimentos de até seis salários mínimos em todos eles.

Quanto às favelas: o mapa da Figura 1 apresenta dados do surgimento de dois pequenos núcleos, já nos anos de 1950, em espaços residuais nas áreas urbanas de ocupação mais antiga relacionadas ao Tramway. Na década de 1960 há quatro pequenos núcleos, sendo três deles isolados da mancha urbana. Nos anos de 1970 surgem vários pequenos núcleos espalhados pelo território, tanto na área de ocupação já consolidada mais ao sul, quanto em alguns núcleos que se expandem junto à mancha urbana, e dois núcleos no extremo norte, junto

ao loteamento Jardim das Pedras, já citado. Na década de 1980 também aparecem vários núcleos espalhados por todo o território da subprefeitura, sendo alguns deles, em áreas de risco. É também notável nesse período, o significativo aumento no tamanho dessas favelas. Quanto à década de 1990, as informações disponíveis mostram o surgimento de apenas quatro assentamentos, instalados em áreas urbanas já ocupadas na década anterior.

Tanto para favelas como para loteamentos, não há informações nos dados consultados sobre novas ocupações a partir da virada do século, no entanto a experiência empírica no contato com técnicos da subprefeitura, membros do Conselho Participativo Municipal (CPM) e moradores, aponta para o surgimento de novos assentamentos precários desde então. Nos loteamentos já implantados, ocorre um processo de adensamento com a construção de novas habitações ou ampliação das existentes (AMARAL, 2005).

## 1.2. ALGUNS AGENTES PRESENTES NA CONFORMAÇÃO DO TERRITÓRIO: MOVIMENTOS SOCIAIS E PODER PÚBLICO

As ocupações irregulares caracterizam determinadamente o processo de ocupação da subprefeitura Jaçanã/Tremembé, segundo dados disponíveis pelo Sistema de Informações para Habitação Social na Cidade de São Paulo (HABISP), existem no território 117 loteamentos irregulares e 54 favelas. De acordo com Victoriano, 2005, os "parcelamentos ilegais foram executados em 90,9% dos casos pela comercialização de terrenos e em 9,9% por ocupações organizadas" (VICTORIANO, 2005, pg. 127). O ambiente construído da subprefeitura é majoritariamente marcado pela autoconstrução, porém a análise da presença/ausência de movimentos sociais e do poder público são cruciais para as dinâmicas da ocupação desse território.

Embora as ocupações organizadas, representem apenas 9,9% da composição dos loteamentos irregulares, elas têm papel fundamental na constituição desses territórios. Na primeira metade dos anos 1980, uma grande ocupação na



Figura 2 - Vista a partir da área da Santa Casa em direção ao Conjunto Jova Rural. Fonte: Acervo da autora, 2016.

Figura 3 - Vista do distrito do Tremembé a partir da Rodovia Fernão Dias. Fonte: Acervo da autora, 2016.

Figura 4 - Implantação do Conjunto Jova Rural. Fonte: CDHU São Paulo, *Habitação para todos*. 1988. p. 28-29 apud Royer, 2002.

Figura 5 - Conjunto Implantado em áreas remanescentes do Conjunto Jova Rural. Fonte: Panoramio Aline Kátia Melo, <http://www.panoramio.com/photo/104467039> acesso em novembro 2016.

Figura 6 - Jardim Apuanã. Fonte: acervo da autora, 2016.

Figura 7 - Foto aérea Jardim Apuanã. Fonte: Google Earth, 2016.

região, denominada Filhos da Terra, teve forte repercussão no município, influenciando outras ocupações e incidindo na conformação do território da subprefeitura. Ainda segundo Victoriano, 2005,

"O pioneirismo e o caráter diferencial dos movimentos de ocupação de terras da zona norte e, em especial, o movimento que resultou na ocupação do que veio a ser chamada "Filhos da Terra", com relação ao que predominava no resto da cidade (zonas leste e sul), estão no fato de que não havia, pelo menos inicialmente, um loteador ou grileiro. O movimento foi organizado pela população com a colaboração técnico-jurídica e política dos advogados da Associação em Defesa da Moradia" (VICTORIANO, 2005,pg. 148).

A área ocupada por esse movimento fazia parte de uma grande gleba pertencente à Santa Casa de Misericórdia. Após uma série de negociações parte da gleba, referente à área dessa ocupação, foi adquirida pela prefeitura com recursos do FUNAPS<sup>04</sup> (Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitações Subnormais) em nome da associação Filhos da Terra. Em meio a essas negociações, outras grandes ocupações ocorreram no terreno. Ao longo dos anos, a área foi praticamente toda ocupada, tendo em seu histórico invasões, grilagem, reintegração de posse, despejos e intervenções do poder público. Muitas dessas ações ocasionaram graves impactos sociais, largamente repercutidos graças ao fortalecimento dos movimentos de moradia em meio aos processos de redemocratização no país na década de 1980.

Uma das ações do poder público realizada na área foi a intervenção do governo do Estado, a partir da implantação de um grande conjunto habitacional com 905 unidades. Produzido pela Companhia de Desenvolvimento Urbano (CDHU), o conjunto habitacional Jova Rural, concluído em 1989, se insere, segundo Royer, 2002, em um contexto de mudança no conceito e na escala da produção habitacional promovida pela CDHU durante o governo de Orestes Quércia (1987-1990). A construção de unidades em larga escala passa a ser o objetivo, e a empreitada

global a forma majoritariamente adotado para a produção habitacional em massa (ROYER, 2002).

Localizado em uma colina com vertentes de declividades de até 50%, a implantação das unidades a partir de uma tipologia padrão foi solucionada com a criação de extensos platôs, realizados com ampla movimentação de terra. A solução adotada resultou em grande impacto ambiental, gerando uma malha viária descontínua e áreas remanescentes com altíssimas declividades. Ao longo dos anos, alguns conjuntos foram executados em pequenas áreas nas proximidades, outros previstos, não foram viabilizados principalmente devido às difíceis condições do relevo e os riscos de deslizamento de encostas.

A ocupação da área da Santa Casa e seus arredores, mesmo quando planejada pelo poder público, foi realizada de forma precária, inadequada ao meio físico, gerando grandes problemas de infraestrutura. Segundo Amaral, 2005, relatórios da SEHAB do início dos anos de 1990, "apontavam para a necessidade de intervenção do município e propunham a desapropriação e urbanização da área a fim de evitar o surgimento de uma imensa favela no local, onde muitos habitariam locais com risco" (AMARAL, 2005, pg. 700). No território, a ocupação da área da Santa Casa marca o princípio de uma mancha urbana que se entende a norte pela vertente do Ribeirão Piqueri em que se registram, atualmente, os índices de maior precariedade da subprefeitura. Essa região, denominada Furnas conforme o PRS 2004, será melhor caracterizada mais adiante.

Também no final da década de 1980 e início dos anos 90, o Programa FUNAPS Comunitário, realizado na gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1992), viabilizou três áreas para a produção de habitação por mutirão na subprefeitura Jaçanã/Tremembé, o Jardim Apuanã, Conjunto Habitacional Sonda e Vila Nilo.

O Jardim Apuanã teve origem na ocupação de uma área denominada Morro do Quiabo no final da década de 1980, por ações organizadas de movimentos que se constituiriam no Movimento dos Sem Terra da Zona Norte (MSTZN). A ocupação resultou em negociação com



Figura 8: Região de Furnas com a Serra da Cantareira ao fundo.

Fonte: acervo da autora, 2016.

a prefeitura de São Paulo que se comprometeu com a construção de 802 unidades habitacionais em regime de mutirão autogestionário. O mutirão contou com a presença da Norte - Assessoria Técnica a Movimentos Populares e as obras foram iniciadas já na gestão Erundina, sendo os recursos paralisados na gestão Paulo Maluf (1993-1996), e a obra concluída apenas na gestão Marta Suplicy (2001-2004). Inserido em uma região majoritariamente autoconstruída, às margens da ação do Estado, a organização institucional entre movimento, prefeitura e assessoria técnica para a construção do Jardim Apuanã, possibilitou outras conquistas sociais para a região. Segundo Garcia, 2010, foi o "primeiro empreendimento habitacional construído em regime de mutirão, no município de São Paulo, a apresentar um posto de saúde localizado nas dependências do conjunto" (GARCIA, 2010). Além disso, houve mobilizações para o desenvolvimento de programas para a geração de emprego e renda na comunidade como uma padaria comunitária, trabalhos nas áreas de artesanato, confecção, reciclagem, fabricação de produtos de limpeza e a criação de um banco solidário com a utilização de moeda social, e que ainda existe no conjunto, mas sem muita circulação.

O Conjunto Habitacional Sonda, localizado no distrito do Jaçanã em área de difícil acesso entre a Rodovia Fernão Dias e o Rio Cabuçu de Cima, é também ligado ao MSTZN e seria implantado em duas etapas. Na primeira delas, Sonda I, foram produzidas 250 unidades habitacionais por mutirão, na segunda fase, Sonda II, seriam construídas 190 moradias por empreiteira, no entanto, essa etapa não foi executada e encontra-se em processo de negociação pelo movimento para que seja viabilizada através do Programa Minha Casa Minha Vida.

A Vila Nilo, também localizada entre a Rodovia Fernão e o Rio Cabuçu, passou por várias intervenções do poder público. Doada à Movimentos para a execução de moradia no programa de mutirões na gestão Erundina, a área foi

ocupada por habitações improvisadas, e posteriormente acabou sendo cadastrada como favela pela prefeitura. No final dos anos de 1990, foi uma das favelas a serem verticalizadas pelo programa PROVER, sendo construído o Conjunto Cingapura da Vila Nilo, com 206 unidades. Essas unidades não atenderam todas as famílias da ocupação anterior, tendo se desenvolvido uma nova favela nas áreas remanescentes do conjunto. No início dos anos 2000, a área integrou o Programa Bairro Legal, sendo as obras realizadas entre 2006 e 2007 no Programa de Urbanização de Favelas da SEHAB.

Além do Cingapura da Vila Nilo, a subprefeitura Jaçanã/Tremembé teve também implantado o Cingapura Edu Chaves com 400 unidades habitacionais, no bairro Parque Edu Chaves, nas proximidades da Rodovia Fernão Dias.

Em 1997, na gestão Pitta (1997-2000), é iniciado o Programa Lote Legal referente à urbanização e regularização fundiária de loteamentos clandestinos nas zonas norte e leste da cidade. Dos 69 loteamentos pertencentes ao programa, 13 deles se encontram no distrito do Tremembé, dentre eles o Filhos da Terra e o Jova Rural. O programa teve continuidade nas gestões seguintes, e recebeu nomes diferentes, mas seguiu o mesmo foco de atuação. Na Gestão Marta Suplicy foi incluído no programa Bairro Legal; nas gestões Serra e Kassab (2005-2012), denominado Urbanização e Regularização de Loteamentos; na gestão Haddad (2013-2016), corresponde à Meta 37 do Plano de Metas. No decorrer dos anos, alguns loteamentos foram regularizados, outros foram sendo incorporados aos programas, e novos loteamentos surgiram na região. Atualmente, aproximadamente 23 loteamentos fazem parte da Meta 37. Loteamentos como o Jd. Apuanã e o empreendimento da Vila Nilo tiveram seus autos de regularização emitidos apenas na gestão Haddad.

Durante a gestão Kassab (2005-2012) a prefeitura elaborou o Plano Municipal de Habitação (PMH 2009-

2024), utilizando-se as sub-bacias como unidades de planejamento para as intervenções no território. Em cada sub-bacia, foram identificadas áreas precárias com necessidade de intervenções, sendo cada uma dessas áreas delimitadas como Perímetros de Ação Integrada (PAI). Na subprefeitura Jaçanã/Tremembé, pertencente à microbacia do Rio Cabuçu de Cima, foram demarcados onze PAIs, três deles identificados como áreas prioritárias sujeitas a intervenções já no primeiro quadriênio de vigência do PMH 2009-2024. Esses três perímetros prioritários coincidem com a já mencionada região de Furnas, onde se concentram as áreas de maior precariedade da subprefeitura. Localizada em uma das vertentes do Ribeirão Piquei, a região abriga bairros com características semelhantes: características físicas, com altas declividades; características de ocupação urbana, onde predominam ocupações irregulares com alta densidade; e características socioeconômicas, alta vulnerabilidade social e baixíssima oferta de emprego. Ainda na gestão Kassab, foram desenvolvidos projetos para as três áreas prioritária da subprefeitura, por meio do concurso Renova SP. No entanto, devido a falta de recurso, os projetos caminham a passos lentos e não há previsão para sua execução.

Não foram produzidas novas habitações de interesse social na subprefeitura nos anos mais recentes. Conforme contatos com técnicos da regional norte da SEHAB, a dificuldade de se conseguir terras urbanizáveis para a produção habitacional na subprefeitura é muito alta, principalmente devido à questões fundiárias. Nenhum dos terrenos indicados para a provisão de unidades habitacionais nos projetos do concurso Renova SP foram viabilizados. Em 2013, através do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), foi viabilizado um conjunto habitacional com 120 unidades pela modalidade Entidades, realizado pelo Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) com a participação da assessoria técnica Peabiru.

Na comparação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)<sup>05</sup> da lei anterior de 2004 (Lei 13.885/2004) e a atual Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo (LPUOS - Lei 16.402/2016) é possível notar que nenhuma das ZEIS 1 grafadas na lei anterior foi eliminada. Foram delimitadas algumas ZEIS 1 novas e o limite de outras

sofreram pequenas alterações. Quanto as ZEIS 4 (na lei de 2004 eram as de mananciais grafadas em Macrozona de Proteção Ambiental) havia três em JT, duas delas são atualmente ZEIS 2 e a terceira, passou a ser Zona Mista de Interesse Social Ambiental (ZMISa). A área é lindeira ao Rodoanel e é utilizada como estacionamento da fábrica Panco, localizada no lote em frente.

Na lei anterior, havia quatro ZEIS 2 (ZEIS de vazios), a maior delas, no extremo norte da subprefeitura, passou a ser Zona de Proteção Ambiental (ZEPAM). Trata-se de área de mata densa. Outra próxima a Rodovia Fernão Dias, continua como ZEIS 2 e é ocupada por um estacionamento. Quanto as outras duas, uma delas continua como ZEIS 2 e a outra passou a ser ZEIS 5, e em ambas foram construídas torres residenciais de 17 e 19 andares, totalizando 4 empreendimentos - Vila Jaçanã Residence Club, Mais Jaçanã Nature, Pleno Jaçanã e Agora Jaçanã. Trata-se de empreendimentos do PMCMV destinados às faixas 2 e 3. Além desses, foi construído no distrito do Tremembé outro empreendimento também destinado a faixa 3, próximo a Serra da Cantareira, depois do Rodoanel, sobre a nascente de um córrego, afluente do Ribeirão Brocado, importante curso d'água na região.

A partir do breve panorama da questão habitacional na subprefeitura do Jaçanã/Tremembé apresentado é possível apontar algumas questões sobre a produção desse território que são fundamentais para a proposição de novas intervenções. As ações, dos diversos agentes presentes na composição do território aconteceram, em sua grande maioria, de forma desarticulada da política urbana não havendo a implantação de infraestrutura básica, a destinação de áreas para a implantação de equipamentos ou áreas verdes livres, com uma ausência da figura do Estado e um frágil limite entre espaços públicos e privados, entre áreas regulares e irregular. A fiscalização e regulação da produção urbana e de moradia não foi exercida pelo poder público, conformando um característico cenário da cidade ilegal, real. Neste sentido, as intervenções nesse espaço envolvem uma diversidade de condicionantes, devendo suas soluções incidirem também em uma pluralidade de ações, abrangendo a política habitacional, social e urbana de forma articulada.

# REVISÃO DOS PLANOS REGIONAIS DAS SUBPREFEITURAS E A QUESTÃO HABITACIONAL NA SUBPREFEITURA — JAÇANÃ/TREMEMBÉ

A revisão dos Planos Regionais das Subprefeituras (PRS), prevista pelo PDE 2014 foi realizada em 2016, coordenada pelo Departamento de Urbanismo (DEURB) da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). Além dos técnicos deste departamento, compuseram a equipe de trabalho arquitetos Residentes do Programa de Residência em Planejamento e Gestão Urbana, fruto de parceria entre a FAUUSP e a SMDU.

Quando a atividade dos Residentes começou, o trabalho já havia sido iniciado e conforme cronograma, quatro encontros haviam sido realizados entre técnicos das subprefeituras, secretarias diversas e SMDU. Esses atores compuseram a equipe técnica de discussão para a revisão do plano, sendo esses encontros denominadas Grupos de Trabalho (GT). O trabalho já desenvolvido tratava da identificação de problemas e potenciais relacionados ao território das subprefeituras que eram mapeados a partir da elaboração de Perímetros de Problematização que em seguida, se tornaram Perímetros de Ação, considerados na época, o produto principal dos PRS. Além de intermediar a comunicação entre subprefeitura, secretarias e SMDU,

os Residentes deveriam continuar a elaboração dos perímetros e qualificá-los a partir da aproximação com o território e o contato com os diversos técnicos envolvidos.

Segundo o art. 344 do PDE, 2014:

“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 às questões urbanístico-ambientais em seus aspectos físicos e territoriais e demarcam os instrumentos urbanísticos e ambientais previstos nesta lei.” (PDE 2014, art. 344)

A orientação predominante à respeito da elaboração dos Perímetros era que deveriam tratar de questões intersetoriais, os PRS teriam o escopo de articular as ações das diversas secretarias nas áreas públicas do território.

A atribuição relacionada à marcação de instrumentos urbanísticos e ambientais, prevista no art. 344 do PDE 2014, não estava considerada no escopo do trabalho. Diferente do PRS de 2004, para esta revisão, os PRS foram desvinculados do zoneamento, sendo este, tratado em marco regulatório específico aprovado pela LPUOS 2016. Com esse desvinculamento os grandes interesses envolvidos na produção do espaço da cidade foram deslocados dos PRS, cabendo a ele, apenas a articulação das ações setoriais das diversas secretarias municipais nos espaços públicos.

## 2.1. PRESENCAS E AUSÊNCIAS DA QUESTÃO HABITACIONAL

A questão habitacional, primordialmente associada ao lote privado, a princípio não deveria ser o mote da delimitação de Perímetros. No entanto, a moradia possui outra dimensão em territórios periféricos, majoritariamente autoconstruídos e ocupados irregularmente, como é o caso de grande parte da subprefeitura Jaçanã/Tremembé. Nesses territórios o limite entre o lote, a rua e as escassas áreas livres, se confunde espacialmente e muitas vezes não existe legalmente. Sendo assim, a questão habitacional acabou por permear a maioria dos perímetros indicados para essa subprefeitura, já que a precariedade urbana aparece como caracterização central dos problemas existentes na região. Abordagens de intervenção para a área passam necessariamente por ações complementares afeitas à habitação e à melhorias dos espaços públicos.

O contato com os técnicos da subprefeitura JT foi restrito, não havendo um corpo técnico estruturado para o trabalho. A reduzida capacidade institucional das subprefeituras, reflexo de fragilidade na política de descentralização, tiveram rebatimento na participação das mesmas na elaboração do plano. Apenas uma técnica não relacionada à área de planejamento urbano acompanhou o processo do início ao fim, ainda que com limitada participação. Alguns fatores contribuíram para a dificuldade nesse contato, houve uma descontinuidade administrativa com duas trocas de subprefeito, e a exoneração de alguns técnicos em momentos distintos

do processo. A participação propositiva da subprefeitura concentrou-se nas etapas iniciais em que o subprefeito juntamente com o coordenador do Conselho Participativo Municipal (CPM) apresentaram questões territorializadas em um mapa elaborado por eles, e fizeram apontamentos em visitas de campo. Nesse momento, foram indicados vários problemas da subprefeitura, sendo a maioria deles, referentes a questões pontuais ou de zeladoria (recapeamento rua, pontos viciados de lixo, muros de contenção). Após a substituição deste subprefeito, o contato com a subprefeitura, foi principalmente baseado na validação dos perímetros já propostos, ou com o novo subprefeito ou com os técnicos que iam e vinham.

Nesse momento inicial em que a subprefeitura teve um papel mais propositivo, os pontos levantados não relacionados a ações de zeladoria, diziam respeito principalmente a questões de mobilidade. Foram identificadas ruas, cruzamentos, pontes com problemas de tráfego e questões relacionadas à falta de conectividade viária, tanto em nível local, como em relação ao município de Guarulhos.

Importante destacar que as favelas ou loteamentos irregulares não foram espontaneamente abordados. No entanto, foi possível notar que frequentemente eram as áreas onde se localizavam os problemas viários apontados. Convidado ao cargo de subprefeito pelo vereador Conte Lopes (atual PP antes PTB), ao ser indagado sobre a questão da precariedade habitacional, a posição do subprefeito apontou para um direcionamento conservador. Quanto ao coordenador do conselho, nos indicou uma conselheira da subprefeitura Vila Maria/Vila Guilherme (MG), ligada a movimentos de moradia com a qual poderíamos conversar mais detalhadamente sobre o assunto da precariedade habitacional. Visto o protagonismo dessa problemática no território, chamou a atenção o fato da questão habitacional não aparecer já neste primeiro contato, justamente com os agentes locais. Essa ausência pode ser indicativo da assimilação da visão setorial do planejamento que por vezes, dificulta a associação da precariedade habitacional à precariedade urbana.



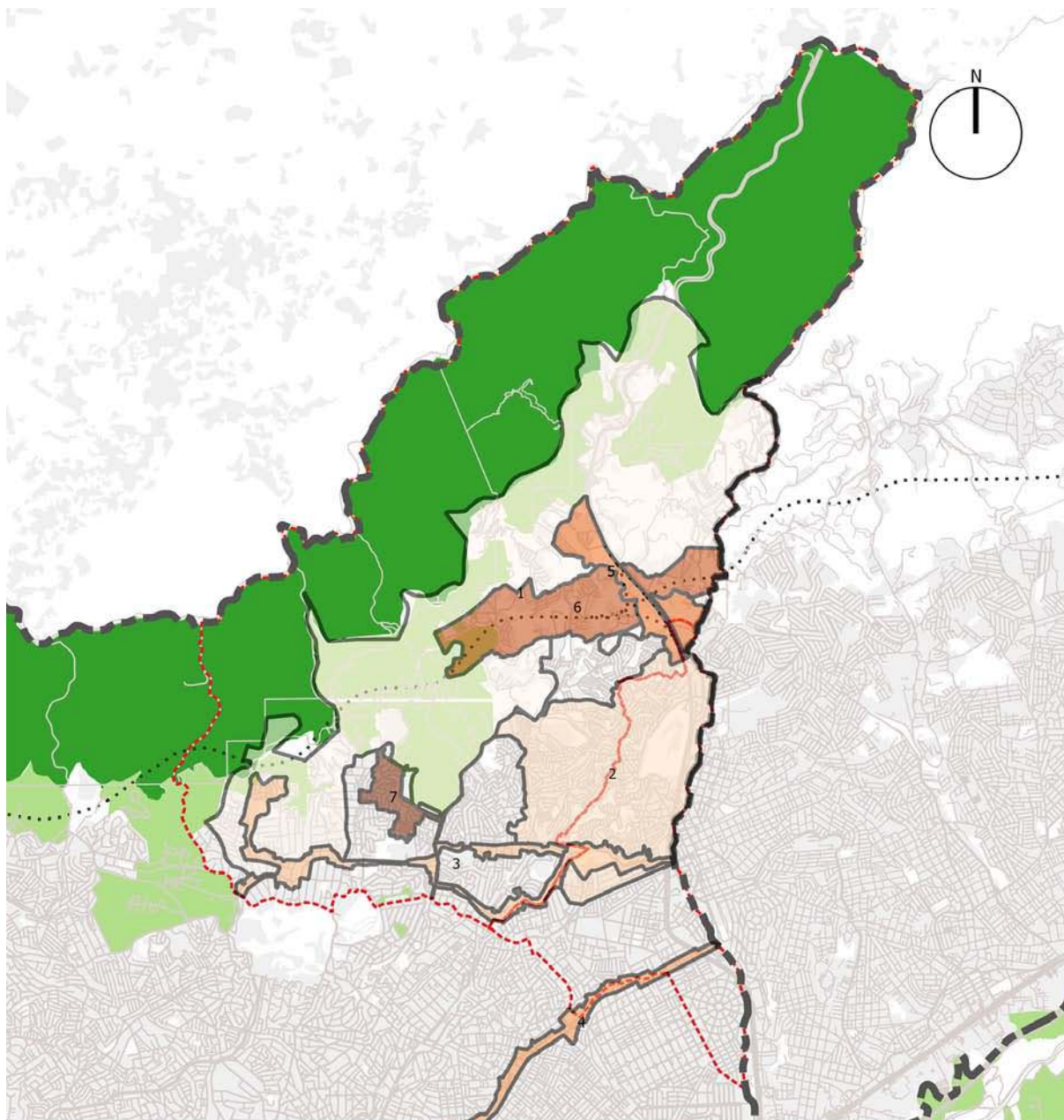
A participação das secretarias nos Grupos de Trabalho (GT) foi bastante diversa, algumas não estiveram presentes em nenhum GT, outras estiveram em todos. Nas reuniões da subprefeitura JT, a Secretaria Municipal de Transportes (SMT) - com representantes da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) e da SPTrans - e a Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente (SVMA) foram as mais presentes, provavelmente devido a maior capacidade institucional. Atribui-se também a constante presença da SVMA a especificidade do território que abriga parte da Serra da Cantareira. A SEHAB participou de poucos GT, sendo essa ausência atribuída ao momento de desestruturação enfrentado por essa secretaria nos anos iniciais da gestão. Devido a relevância da questão habitacional na subprefeitura houve um esforço de maior integração com essa secretária, sendo realizada uma reunião específica com técnicas da regional norte de SEHAB. Na reunião foram apresentados os projetos do concurso Renova SP, único projeto previsto para a região, segundo as técnicas. Elas enfatizaram a pequena incidência de ações de urbanização e provisão habitacional nesse território nos últimos anos e ratificaram o momento de desestruturação da secretaria.

Embora já houvesse contato com o coordenador do CPM desde o início do processo - devido à sua proximidade com as administrações da subprefeitura - no cronograma de trabalho o CPM deveria ser contactado apenas no momento das oficinas, a partir do meio do processo. No caso da subprefeitura JT, a participação dos demais conselheiros acabou restrita a este momento, não havendo iniciativas de outras contribuições. Quanto à composição do CPM, segundo informações oficiais, há apenas uma conselheira ligada à movimentos de moradia, sendo a maior parte do conselho composta por lideranças de bairro. Segundo informações obtidas em entrevista com lideranças do Movimento Sem Terra da Zona Norte (MSTZN), importante movimento de moradia da região, havia representantes deste movimento na primeira gestão do CPM, no entanto, o espaço consultivo e não deliberativo do conselho motivou o desinteresse em relação a ele. Esse esvaziamento da presença dos movimentos é indicativo da percepção em relação ao CPM como local apenas de discussão havendo um desinteresse face à ausência de ações concretas.

## 2.2. CARACTERIZAÇÃO DOS PERÍMETROS DE AÇÃO

Ainda que a questão habitacional não tenha sido apontada no início do trabalho, a medida que o processo de discussão sobre o território da subprefeitura foi avançado, os temas referentes a habitação emergiram frente aos Perímetros elaborados. Dessa forma, diretrizes e objetivos que incidem sobre a questão habitacional foram incorporados aos Perímetros, dentro da chave da intersectorialidade pretendida no escopo do PRS. Embora ciente do limite alcançado por essas propostas construídas em contextos de frágil descentralização, e na predominância da lógica setorial nas discussões, mesmo diante de tentativas de intersectorialidade. A seguir, apresentaremos uma breve caracterização e um pequeno histórico da construção de cada perímetro, a partir da perspectiva da questão habitacional.

Foram delimitados dez perímetros na subprefeitura de JT, sendo sete deles diretamente relacionados à questão habitacional, conforme Figura 9. São eles: Região de Furnas; Vila Albertina, Morro do Piolho e arredores; Amortecimento do Parque Estadual da Serra da Cantareira; Rodoanel Trecho Norte; Rodovia Fernão Dias/Rodoanel; Córrego Tremembé e Rua Maria Amália Lopes Azevedo; Córrego da Paciência.



- |  |   |  |                     |
|--|---|--|---------------------|
|  | 1 - AMORTECIMENTO PQ. CANTAREIRA                |  | LIMITE MUNICÍPIO    |
|  | 2 - REGIÃO DE FURNAS                            |  | SERRA DA CANTAREIRA |
|  | 3 - R. MARIA AMÁLIA E CÔR. TREMEMBÉ             |  | PARQUES             |
|  | 4 - CÔRREGO PACIÊNCIA                           |  | RODOANEL            |
|  | 5 - ROD. FERNÃO DIAS / RODOANEL                 |  | DISTRITOS           |
|  | 6 - RODOANEL TRECHO NORTE                       |  |                     |
|  | 7 - VILA ALBERTINA, MORRO DO PIOLHO E ARREDORES |  |                     |

Base cartográfica: PMSP. Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.  
 Fonte: Material apoio revisão dos PRS 2016.  
 Elaboração: autora.

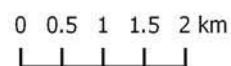
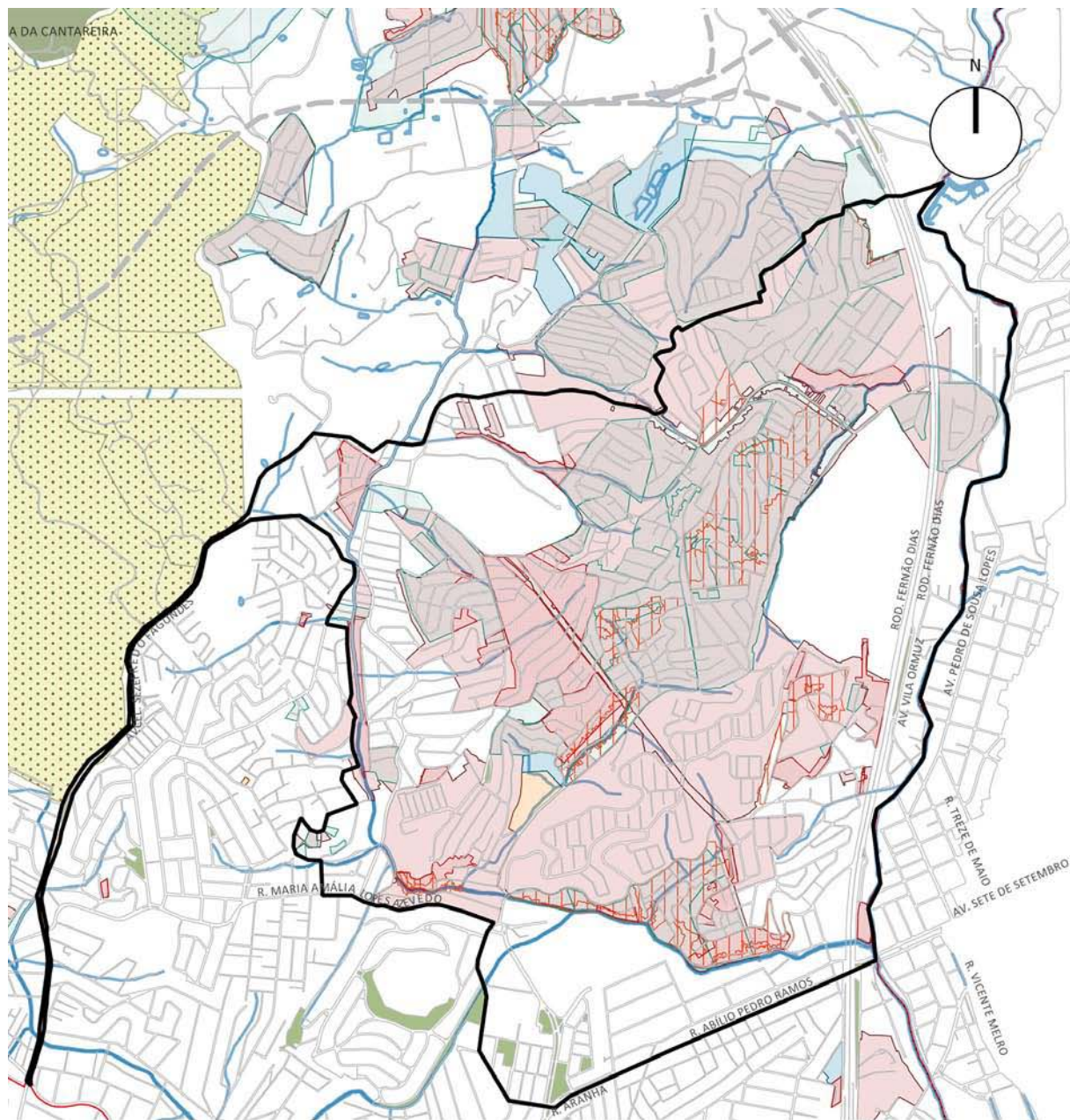


Figura 9 - Perímetros de Ação relacionados à questão habitacional na subprefeitura Jaçanã/Tremembé.

Figura 10 - Perímetro Região de Furnas, elaborado pela autora, 2016.



**LEGENDA**

PERÍMETRO DE AÇÃO

REGIÃO DE FURNAS

MEIO AMBIENTE

ÁREAS DE RISCO GEOLÓGICO (PDE 2014)

PQ. MUNICIPAL EM PLANEJAMENTO

MORADIA E USO DO SOLO

LOTEAMENTOS IRREGULARES (SEHAB)

FAVELAS (SEHAB)

ZONAS ESPECIAIS

ZEIS 1 (LPUOS 2016)

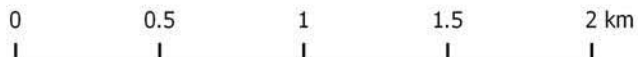
ZEIS 2 (LPUOS 2016)

ZEIS 5 (LPUOS 2016)

Base cartográfica: PMSP. Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU).

Elaboração: autora.



Dentre os perímetros delimitados, o denominado Região de Furnas (Figura 10), é o de maior relação com a questão da precariedade habitacional. Trata-se da mancha de loteamentos irregulares e favelas que se expandiu a partir da ocupação da área da Santa Casa, na década de 1980. É uma área caracterizada parcialmente por morros íngremes, de difícil acesso e mobilidade sendo a área de maior concentração de precariedade na subprefeitura com diversas ocupações em áreas de risco. A região apresenta altos índices de vulnerabilidade social com altas densidades, grande demanda por infraestrutura e baixíssima oferta de empregos. No local, é comum o trânsito caótico de ônibus e automóveis e a circulação de pedestres, em calçadas estreitas e de baixa qualidade. Além disso, possui grande fluxo de caminhões (fluxo local e fluxo de passagem para a Rod. Fernão Dias) em uma malha viária descontínua com vias de pequeno porte onde incidem vários conflitos de tráfego. Abriga grandes equipamentos como o CEU Jaçanã e Hospital São Luís Gonzaga, que atraem grande fluxo de pessoas, inclusive do município de Guarulhos. Abrange os três Perímetros de Ação Integrada (PAI) para a sub-bacia do Rio Cabuçu de Cima, objetos do Concurso Renova SP, promovido pela SEHAB, que tinham como objetivo a regularização fundiária e urbanística de loteamentos irregulares e favelas.

O Perímetro surgiu a princípio devido às questões relacionadas à mobilidade, a partir dos apontamentos feitos pelos representantes da subprefeitura. Vários dos conflitos viários levantados incidiam nesta região. Nos GT, a área era pauta recorrente entre as secretarias e soluções pontuais eram vistas como paliativas, embora os impactos sociais de uma grande intervenção neste território fossem também debatidas. A partir deste conflito houve uma pactuação de que melhorias efetivas envolveriam intervenções a longo prazo, a partir de uma reestruturação dos eixos viários a ser desenvolvida posteriormente, em plano de mobilidade específico para a região.

No cruzamento das informações recebidas nos GT e reuniões, com os dados de precariedade habitacional, áreas de risco e ZEIS 1, nota-se uma clara sobreposição e concentração dessas questões nessa mancha. Baseando

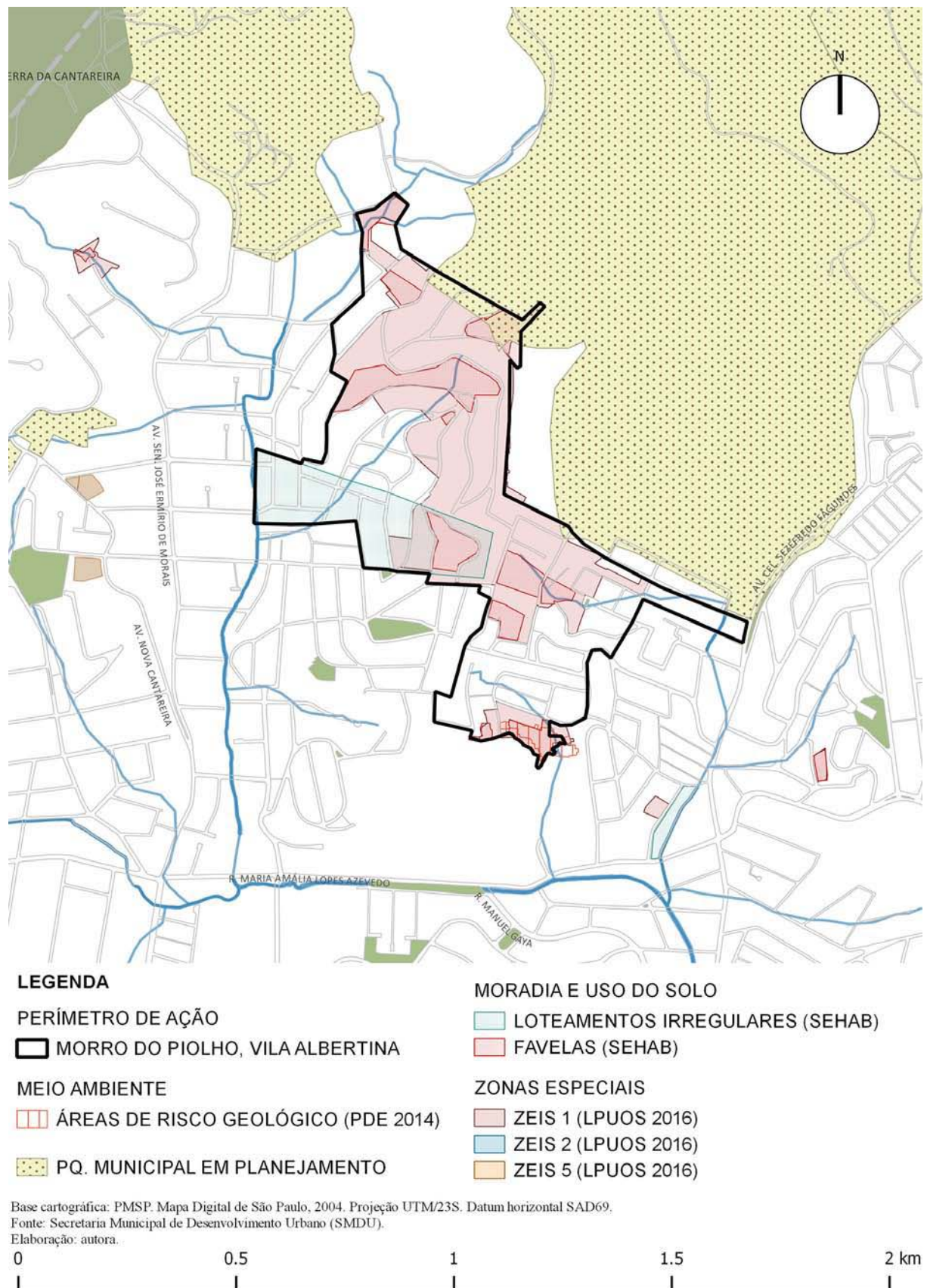
o trabalho na chave da articulação das políticas setoriais a esse grande perímetro de mobilidade delimitado pelas principais vias da região (Av. Sezefredo Fagundes, R. Maria Amália Lopes Azevedo, R. Ushikichi Kamiya e Rod. Fernão Dias), para onde se propunha a elaboração de um plano de melhoria da circulação, foram acrescentados objetivos relacionados à qualificação urbana. Além de melhorias viárias, as diretrizes do perímetro envolvem regularização fundiária e urbanística, atendimento das demandas por serviços públicos, ações indutoras de desenvolvimento econômico local, e recuperação ambiental.

O perímetro denominado Vila Albertina, Morro do Piolho e arredores (Figura 11) surgiu após a Oficina com o CMP. Na apresentação inicial feita pela equipe de DEURB na oficina, foi exposto aos participantes o papel do PRS de tratar questões relacionadas às áreas públicas, com ênfase em ruas e calçadas. A região desse perímetro foi a mais apontada pelos participantes, onde segundo eles, havia a necessidade de implantação e melhorias nas calçadas. A falta de passeio público na região, já havia sido citada em um GT por técnicos da SMT. No PMH 2009-2024, a região foi delimitada como PAI, no entanto não era uma região prioritária, as ações foram previstas apenas para o terceiro e quarto quadriênio, e por esse motivo, não foram objeto do concurso Renova SP.

A região apresenta alto índice de vulnerabilidade social sendo conformada por loteamentos irregulares e favelas, alguns em área de preservação de córregos. Localiza nas proximidades de um antigo aterro sanitário desativado (aterro da Vila Albertina), sobre o qual avançam algumas ocupações. Os loteamentos dessa área são mais antigos, por volta da década de 1970, tendo passado por um processo de adensamento nos anos mais recentes. Algumas ocupações avançam sobre o que seriam vias e calçadas conformando uma região de alta densidade, com baixa presença de áreas livres e cobertura vegetal.

Os problemas de deslocamento e dificuldade de acesso aos equipamentos associada pelos moradores à falta de calçadas, se relaciona originalmente a uma demanda habitacional desassistida, que se arranja sobre um tecido urbano já desestruturado, compondo uma segunda

Figura 11 - Perímetro Vila Albertina, Morro do Piolho e arredores, elaborado pela autora, 2016



camada de precariedade sobre ele. Nos PRS, as diretrizes do perímetro envolvem regularização fundiária e urbanística com enquadramento das famílias nos programas da SEHAB, e a criação e qualificação de espaços públicos, principalmente no acesso aos equipamentos.

Os dois perímetros referentes a importantes cursos d'água na região (Córrego da Paciência e Córrego Tremembé) foram a princípio delimitados devido à questões de drenagem, por serem parte do programa de controle de inundações da Secretaria Municipal de Infraestrutura e obra (SIURB). Seguindo o escopo dos PRS, as obras previstas foram associadas à criação e qualificação de espaços livre públicos. A questão habitacional foi rapidamente incorporada aos perímetros, tendo em vista que, assim como em muitos cursos d'água na cidade, trechos de suas margens são ocupados por assentamentos precários. Nos dois perímetros, houve divergências entre as propostas de SIURB e SVMA para a áreas. SVMA defendia a criação de parque lineares, o que geraria maior número de desapropriações e remoções. SIURB, previa a criação de piscinões. Os projetos de SIURB já estavam em estágios avançados de negociação, inclusive sendo cobrados pela população presente nas oficinas, e foram incorporados aos PRS.

O perímetro do Córrego da Paciência (Figura 12) envolve as três subprefeituras da macrorregião Norte 1, Jaçanã/Tremembé (JT), Vila Maria/Vila Guilherme (MG) e Santana Tucuruvi (ST), e já havia sido delimitado antes da chegada dos Residentes. A área de seu entorno é de urbanização consolidada com altas taxas de impermeabilização e uso do solo predominantemente misto e residencial horizontal de médio a alto padrão. O córrego encontra-se a céu aberto onde é lançado grande parte do esgoto das habitações lindeiras havendo também grande descarte de lixo. Os pontos de alagamento são recorrentes, e suas margens sofrem processos de erosão.

No distrito do Jaçanã, há uma maior concentração de usos residenciais horizontais de baixo padrão, sendo área de vulnerabilidade e alta densidade. É principalmente neste distrito, onde se encontram ao longo das margens do córrego pequenos núcleos de favelas e loteamentos

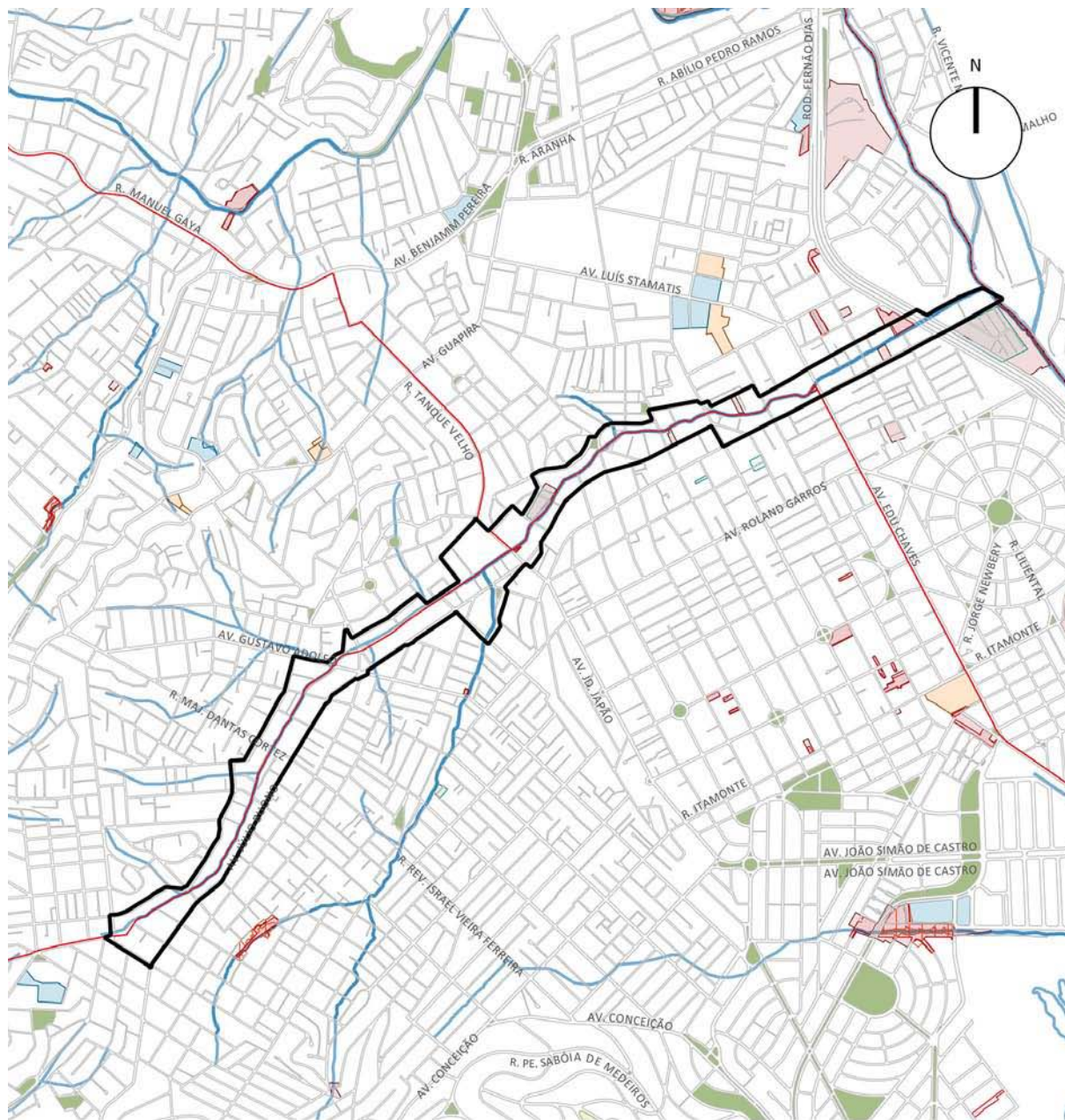
irregulares. As diretrizes para o Perímetro envolvem a implantação do projeto de SIURB, a criação de áreas verdes públicas contínuas e o atendimento habitacional com enquadramento das famílias em situação de vulnerabilidade nos programas da SEHAB.

O perímetro referente ao Córrego Tremembé, é denominado Rua Maria Amália Lopes Azevedo e Córrego Tremembé (Figura 13), por abranger essa importante via estruturante. Esse córrego nasce na Serra da Cantareira e deságua no Rio Cabuçu de Cima, cortando de leste a oeste a subprefeitura Jaçanã/Tremembé. A Rua Maria Amália Lopes Azevedo acompanha grande parte de seu percurso, e por esse motivo foi associada ao perímetro do córrego, que abrange também questões referentes às dinâmicas dessa importante via. A região é de urbanização consolidada e possui uso do solo predominante misto e residencial horizontal de médio a alto padrão, principalmente na extremidade oeste, onde se encontram as ZER do distrito. Já na extremidade leste, encontram-se os assentamentos mais precários do perímetro, com a presença de favelas em áreas de risco, próximas ao Conjunto Jova Rural da CDHU.

A rua Maria Amália Lopes Azevedo é uma via de estruturação local, que conecta a subprefeitura de ST a subprefeitura JT, conectando também os dois distritos da subprefeitura. Via de acesso a grandes equipamentos, como o CEU Jaçanã e o Hospital São Luis Gonzaga, e importante centralidade linear na região, será diretamente impactada pela implantação de corredor de ônibus, prevista para 2025 no PDE 2014.

As diretrizes para o perímetro envolvem as intervenções no córrego e na Rua Maria Amália conciliadas ao atendimento habitacional. As propostas para o córrego se referem às obras de controle de inundações previstas por SIURB, aliado à criação de áreas verdes públicas contínuas e a recuperação paisagística do córrego; e na Rua Maria Amália a implantação do corredor de ônibus atentando para a manutenção e fortalecimento da centralidade linear ao longo da via.

Figura 12 - Perímetro de Córrego da Paciência, elaborado pela autora, 2016.



**LEGENDA**

PERÍMETRO DE AÇÃO

▭ CÓRREGO DA PACIÊNCIA

MEIO AMBIENTE

▨ ÁREAS DE RISCO GEOLÓGICO (PDE 2014)

▨ PQ. MUNICIPAL EM PLANEJAMENTO

MORADIA E USO DO SOLO

▨ LOTEAMENTOS IRREGULARES (SEHAB)

▨ FAVELAS (SEHAB)

ZONAS ESPECIAIS

▨ ZEIS 1 (LPUOS 2016)

▨ ZEIS 2 (LPUOS 2016)

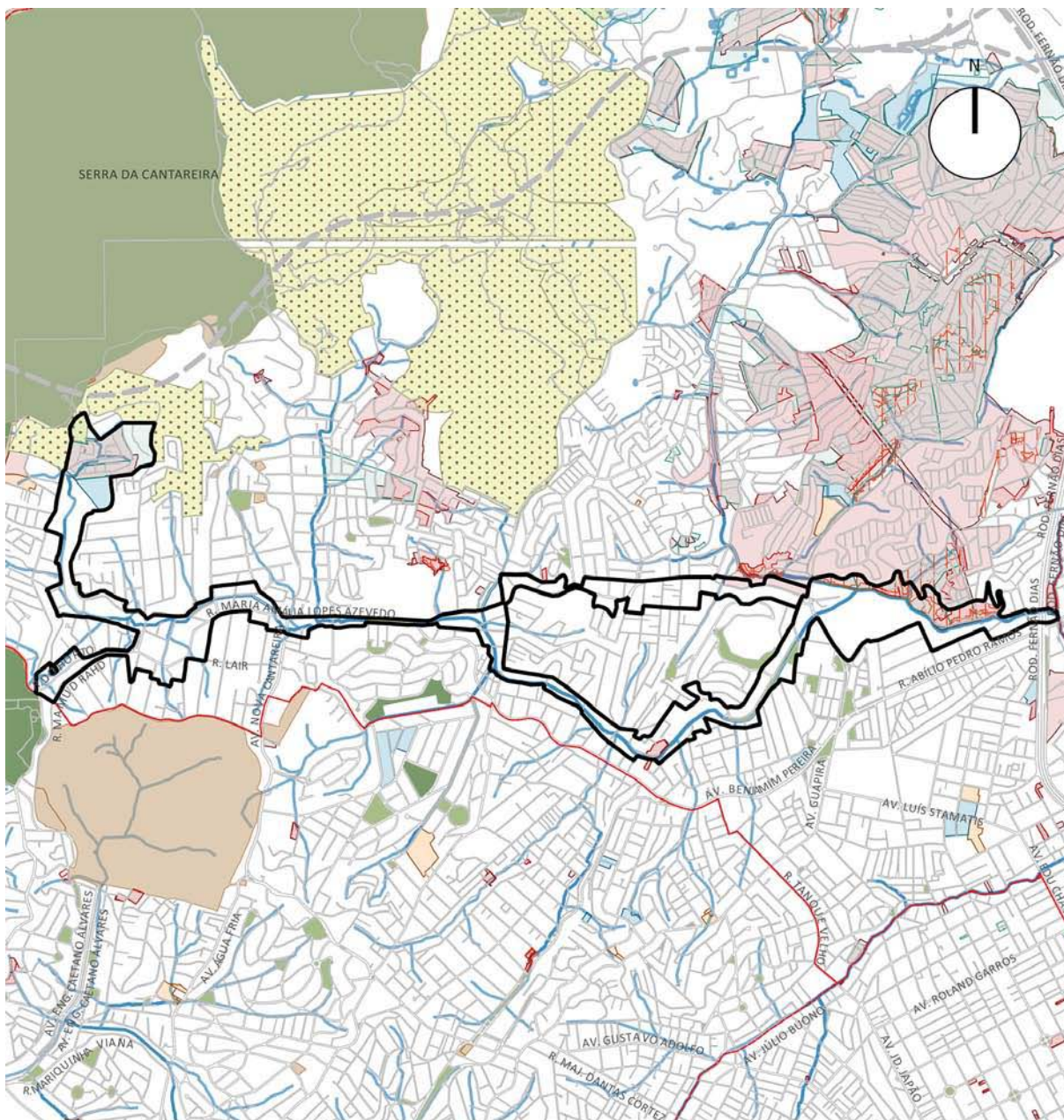
▨ ZEIS 5 (LPUOS 2016)

Base cartográfica: PMSP. Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU).

Elaboração: autora.





**LEGENDA**

PERÍMETRO DE AÇÃO

▭ MARIA AMÁLIA E COR. TREMEMBÉ

MEIO AMBIENTE

▨ ÁREAS DE RISCO GEOLÓGICO (PDE 2014)

▨ PQ. MUNICIPAL EM PLANEJAMENTO

MORADIA E USO DO SOLO

▨ LOTEAMENTOS IRREGULARES (SEHAB)

▨ FAVELAS (SEHAB)

ZONAS ESPECIAIS

▨ ZEIS 1 (LPUOS 2016)

▨ ZEIS 2 (LPUOS 2016)

▨ ZEIS 5 (LPUOS 2016)

Base cartográfica: PMSP. Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.  
 Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU).  
 Elaboração: autora.



Figura 13 - Perímetro Córrego Tremembé e Rua Maria Amália, elaborado pela autora, 2016.



Os três perímetros seguintes, estão localizados na extremidade norte da subprefeitura, nas proximidades da Serra da Cantareira e abordam diferentes nuances de temas que se sobrepõem nesta região. São perímetros de maior escala de abrangência, vinculados à diretrizes municipais de planejamento e com reflexos na região metropolitana. Devido a desestruturação da escala de governança local, interesses do planejamento macro, acabaram direcionando em alguns momentos a delimitação de perímetros. De modo geral, os três abordam a questão habitacional e a preservação ambiental em algum nível, a partir de diferentes pontos. O primeiro deles se refere ao Amortecimento da Serra da Cantareira, em que as propostas partem do ponto de vista ambiental, baseadas na relevância hídrica dessa área para a região metropolitana. O segundo perímetro, referente ao Trecho Norte do Rodoanel, parte do conflito posto entre meio ambiente e urbanização. Trata especificamente da discussão em relação ao impacto do Rodoanel nas áreas já urbanizadas, e em que medida sua implantação induz a urbanização, justamente em uma região que não se quer adensar. O terceiro, refere-se ao cruzamento da Rodovia Fernão Dias com o Rodoanel, para onde está previsto pelo PDE 2014 um polo de desenvolvimento econômico. Neste perímetro, a questão habitacional e ambiental estão relegadas as propostas de desenvolvimento econômico, no entanto essas questões, eminentes no território, deveriam direcionar as políticas para a região.

O perímetro de Amortecimento do Parque Estadual da Serra da Cantareira (Figura 14), surgiu por demanda da SVMA, a partir do projeto Bordas da Cantareira. Este projeto prevê a implantação de onze parques municipais na Zona de Amortecimento da Cantareira com o propósito de que os parques funcionem como “tampões” para o avanço da ocupação urbana. Dentre os onze parques, seis estão na Subprefeitura JT. Os parques estão previstos no PDE 2014 e alguns possuem atividades de lazer e pequenas atividades de produção agrícola. O trecho norte do Rodoanel intercepta esses parques, que sofrem forte impacto da obra, além de estimular novas ocupações irregulares em seus arredores. A implantação dos parques deveria ocorrer como contrapartida pelos impactos da obra do trecho Norte do Rodoanel, porém, de acordo com

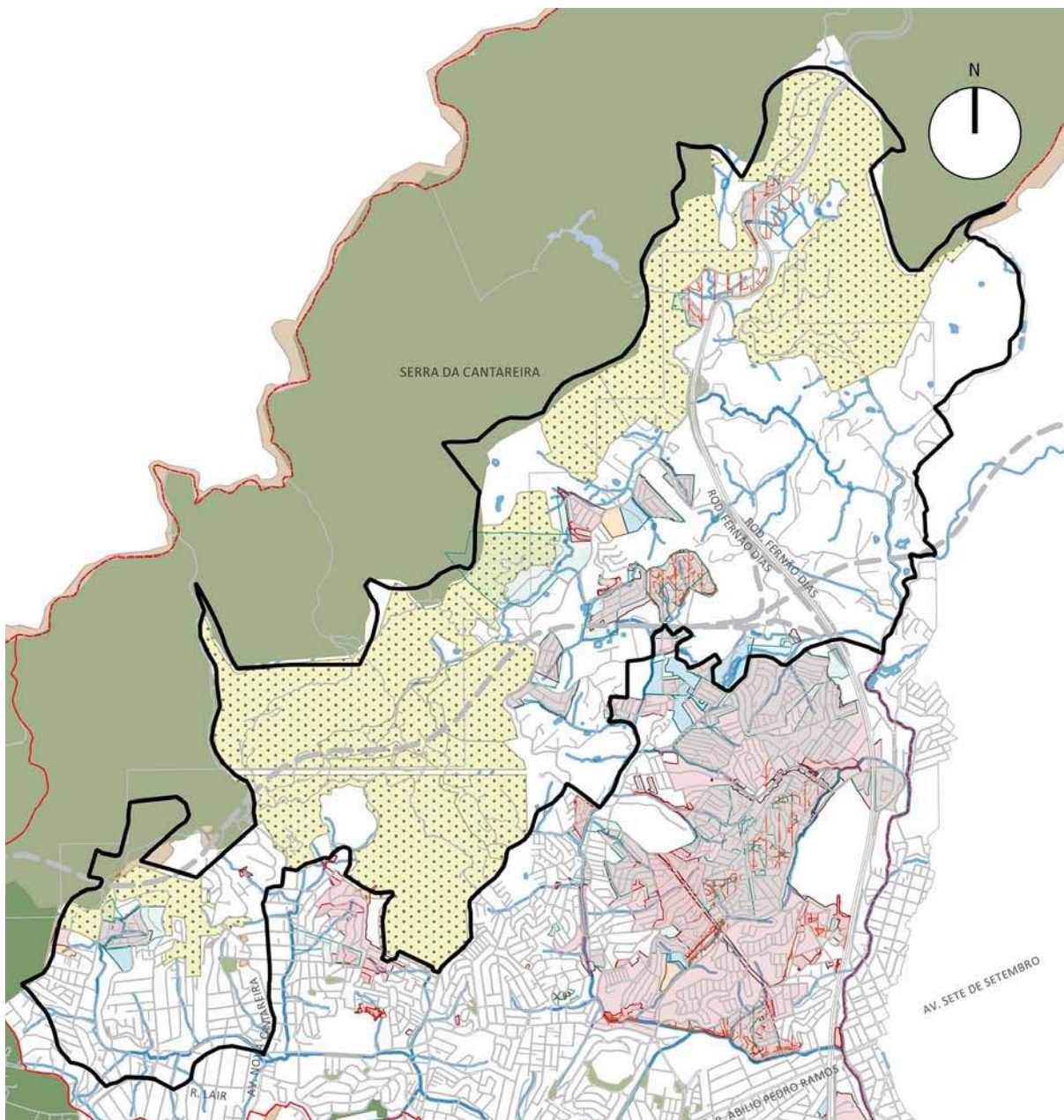
a SVMA, o acordo entre prefeitura e o Governo do Estado encontra-se indefinido.

Estão presentes no perímetro áreas de loteamentos irregulares e favelas, alguns em áreas de risco geológico. Alguns deles avançam sobre remanescentes de Mata Atlântica identificados no Plano Municipal da Mata Atlântica (PMMA). Outros usos de grande impacto também presentes no perímetro são aterros sanitários e pedreiras.

Embora originado primordialmente com intuito de proteção ambiental, esse perímetro aborda a recorrente questão do conflito habitação/meio ambiente, que ganha um peso maior nesta região devido a importância da Serra da Cantareira no sistema de abastecimento da região metropolitana. No PRS, as diretrizes para a área envolvem, além da criação de parques, o atendimento habitacional, regularização fundiária e urbanística nas áreas já ocupadas, o controle de novas ocupações, estímulo de atividades agrícolas de baixo impacto e programas de educação ambiental.

O perímetro do Rodoanel Trecho Norte (Figura 15) foi delimitado antes da chegada dos Residentes pela SMDU, na região fortemente impactada pelas obras e futura operação do trecho norte do Rodoanel na subprefeitura JT. Refere-se à mitigação dos impactos do mesmo nas áreas já urbanizadas existentes no local de sua implantação. Além do grande impacto ambiental, a implantação do Rodoanel traz novo elemento ao cenário de conflitos instalado: configura-se como uma barreira que segrega ainda mais os núcleos urbanos já existentes ao mesmo tempo em que estimula novas ocupações. A região é composta por fragmentos de mata atlântica e alguns núcleos isolados de loteamentos irregulares. Um deles, denominado Jardim Corisco, ocupa uma grande área de risco. A oferta de serviços públicos na região é escassa, sendo o acesso à equipamentos e transporte um grande problema para a população vulnerável da região, sujeita a grandes deslocamentos.

Segundo PDE 2014, não são permitidas ligações do viário municipal com o Rodoanel, na tentativa de minimizar



**LEGENDA**

**PERÍMETRO DE AÇÃO**

AMORTECIMENTO PQ. CANTAREIRA

**MEIO AMBIENTE**

ÁREAS DE RISCO GEOLÓGICO (PDE 2014)

PQ. MUNICIPAL EM PLANEJAMENTO

**MORADIA E USO DO SOLO**

LOTEAMENTOS IRREGULARES (SEHAB)

FAVELAS (SEHAB)

**ZONAS ESPECIAIS**

ZEIS 1 (LPUOS 2016)

ZEIS 2 (LPUOS 2016)

ZEIS 5 (LPUOS 2016)

Base cartográfica: PMSP. Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.  
 Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU).  
 Elaboração: autora.



Figura 14 - Perímetro de Amortecimento da Serra da Cantareira, elaborado pela autora, 2016.

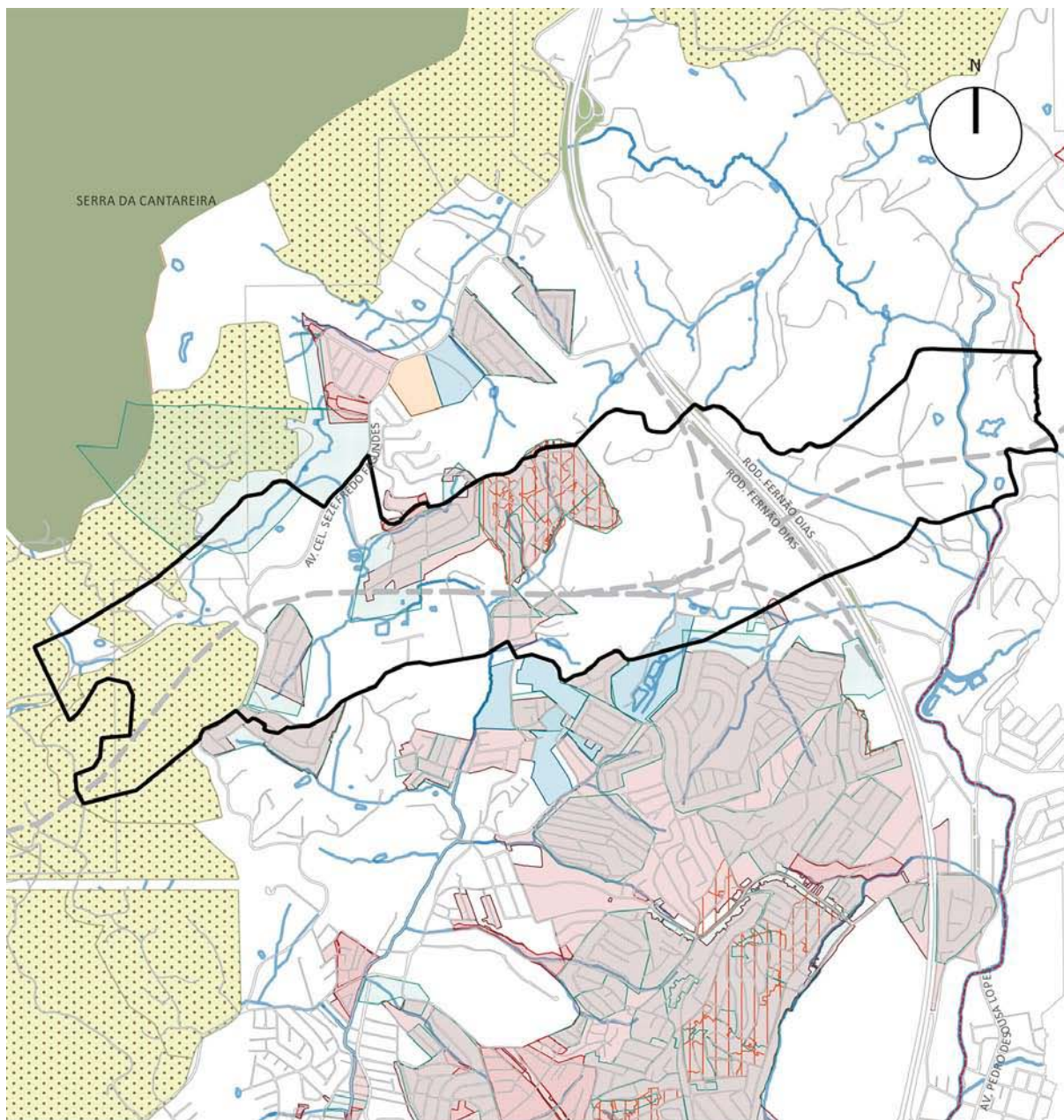
as inevitáveis alterações na dinâmica local por onde passa. No PRS as diretrizes para o perímetro são o acompanhamento dos reassentamentos e implantação de políticas de proteção à população deslocada pelas obras, e a regularização fundiária para atendimento à demanda por equipamentos e serviços nas áreas já ocupadas sem, no entanto, deixar de conter as novas ocupações e o adensamento populacional e construtivo.

O perímetro Rodovia Fernão Dias/Rodoanel (Figura 16) refere-se ao cruzamento dessas duas vias, para onde está previsto no PDE 2014, o pólo estratégico Eixo de Desenvolvimento Setor Fernão Dias, inserido na Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM). É indicado neste cruzamento o potencial para a implantação de atividades de desenvolvimento econômico relacionadas, principalmente, ao escoamento de cargas. Conforme zoneamento, trata-se de Zona Predominantemente Industrial (ZPI 2). No entanto, parte da área está inserida na Zona de Amortecimento do Parque Estadual da Serra da Cantareira e está próxima a APA do Cabuçu-Tanque Grande do município de Guarulhos (Lei Municipal 6.798/10), possuindo restrições de ocupação.

Segundo PDE 2014, para os Eixos de Desenvolvimento Econômico devem ser elaborados planos específicos para coordenar a implantação do polo e estimular a atração de empresas a serem beneficiadas em programas de incentivos fiscais. Atualmente há algumas indústrias em atividade na região, alguns núcleos urbanos de loteamentos irregulares, um conjunto de torres residenciais recentemente construídas, sendo uma região com baixa oferta de emprego.

Este perímetro delimitado antes da chegada dos Residentes, pela SMDU, tem objetivos relacionados ao desenvolvimento econômico, compatível com o PDE 2014, mas encontrou resistência de alguns participantes da oficina que questionaram o incentivo do uso industrial em área de proteção ambiental, embora tenha sido demandada a geração de emprego e renda para a região. Para alguns dos moradores presentes, as atividades de geração de renda no local deveriam ser relacionadas apenas à atividades agrícolas ou turísticas.

A articulação de políticas ambientais e habitacionais às políticas de desenvolvimento econômico é fundamental neste perímetro. A atratividade ocasionada pela criação de empregos, se não estruturada, e mediada pelo interesse público, podem agravar os claros conflitos já existentes na região. As intervenções devem ser articuladas visando o equilíbrio entre moradia, emprego e meio ambiente. Além de apontar a necessidade desse equilíbrio, as diretrizes do perímetro se referem ao incentivo a criação de empregos a partir do potencial ambiental da região; ampliação e qualificação de espaços públicos e também à potencialização da acessibilidade da área ao aeroporto de Guarulhos.



**LEGENDA**

PERÍMETRO DE AÇÃO

RODOANEL TRECHO NORTE

MEIO AMBIENTE

ÁREAS DE RISCO GEOLÓGICO (PDE 2014)

PQ. MUNICIPAL EM PLANEJAMENTO

MORADIA E USO DO SOLO

LOTEAMENTOS IRREGULARES (SEHAB)

FAVELAS (SEHAB)

ZONAS ESPECIAIS

ZEIS 1 (LPUOS 2016)

ZEIS 2 (LPUOS 2016)

ZEIS 5 (LPUOS 2016)

Base cartográfica: PMSP. Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU).

Elaboração: autora.

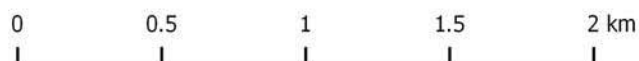
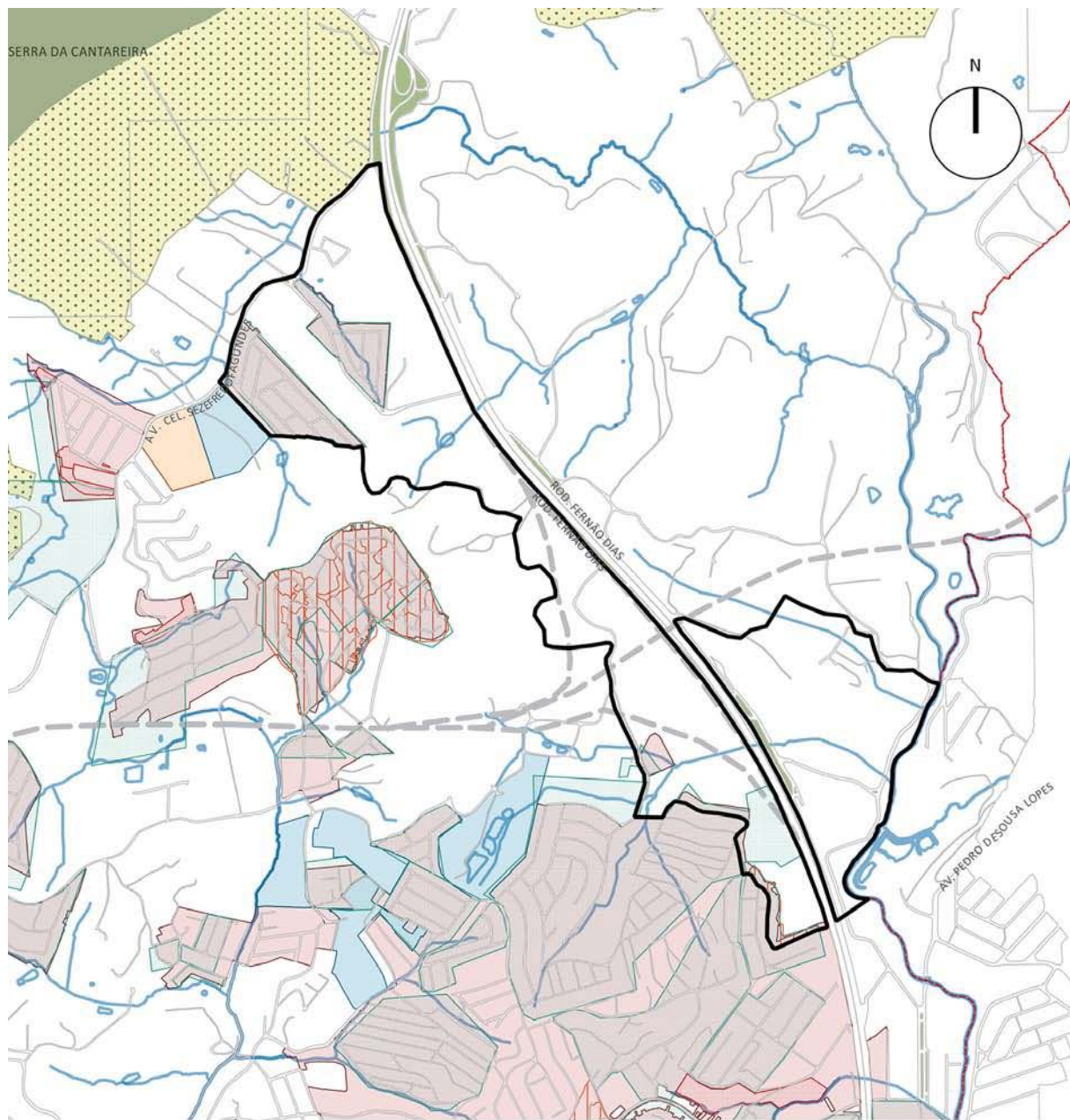


Figura 15 - Perímetro Rodonael Trecho Norte, elaborado pela autora, 2016.

Figura 16 - Mapa Perímetro Rodovia Fernão Dias / Rodoanel, elaborado pela autora, 2016.



**LEGENDA**

PERÍMETRO DE AÇÃO

ROD. FERNÃO DIAS/RODOANEL

MEIO AMBIENTE

ÁREAS DE RISCO GEOLÓGICO (PDE 2014)

PQ. MUNICIPAL EM PLANEJAMENTO

MORADIA E USO DO SOLO

LOTEAMENTOS IRREGULARES (SEHAB)

FAVELAS (SEHAB)

ZONAS ESPECIAIS

ZEIS 1 (LPUOS 2016)

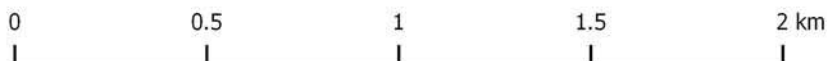
ZEIS 2 (LPUOS 2016)

ZEIS 5 (LPUOS 2016)

Base cartográfica: PMSP. Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU).

Elaboração: autora.



# INSTRUMENTOS DA POLÍTICA HABITACIONAL E OS DESAFIOS DE CONSTRUÇÃO DE UMA ABORDAGEM LOCAL INTEGRADA: REFLEXÕES A PARTIR DO CASO DA SUBPREFEITURA — JAÇANÃ/TREMembé

O processo de revisão do PRS oferece um panorama dos desafios a serem enfrentados para a integração das políticas públicas no território, tendo em vista a superação das desigualdades na escala urbana. As intervenções meramente setoriais, em geral, desarticuladas, mostram nos territórios as limitações da implantação dessa lógica compartimentada. Na subprefeitura JT, o tênue limite entre espaços públicos e privados dificultam ainda mais a implantação dessa lógica. Na ocupação extensiva de áreas sem parcelamento prévio há a constituição precária ou em alguns casos, a anulação dos espaços e equipamentos de uso público. Além de faltar espaços, os poucos existentes são extremamente precários e associados à falta de segurança, e não raras as vezes acabam de fato se tornando locais inseguros, sem iluminação ou usos cotidianos, sujeitos à criminalidade e a ocupação pelo tráfico. Em bairros onde predominam precárias condições urbanística e a ausência do Estado, muitas vezes o tráfico aparece como alternativa recorrente para uma população sem perspectivas de inserção social.

As dinâmicas desse território apontam claramente para demandas ligadas à moradia, no entanto, diante de sua conformação, marcada por precariedades, as iniciativas para enfrentar o problema habitacional de forma desarticulada da implantação de redes de infraestrutura, equipamentos sociais ou melhorias viárias, restringem o impacto positivo que poderiam causar em uma malha urbana com tantos problemas. Da mesma forma, as propostas de melhorias nos espaços públicos, sem a articulação com as intervenções no âmbito da habitação são restritas.

Os espaços periféricos das metrópoles brasileiras, são porções da cidade construídas a partir do atendimento imediato das necessidades mais básicas de uma população desassistida pela lógica hegemônica de produção de cidade. Nesses territórios de uma maneira geral a implantação da habitação não correspondeu em muitos casos a consolidação mínima de atributos urbanos. Dessa forma atuações nesse território, por políticas que partem da aplicação de uma lógica setorial além de limitadas, correm o risco de por vezes reforçar

processos de segregação do espaço por não abordarem as diversas dinâmicas existentes no local.

Além da intersetorialidade das ações, outro desafio para atuação nessas áreas é a aproximação com as dinâmicas locais e o fortalecimento das instâncias de poder nessa escala. A estrutura organizacional compartimentada das subprefeituras repercute nas dinâmicas de atuação que desarticuladas, permanecem sujeitas a interesses diversos. Desse modo, é importante a estruturação de bases institucionais com efetiva capacidade de atuação e aproximação das dinâmicas locais, conhecendo as especificidades do território. Além da integração das ações setoriais a nível local, a articulação com o território deve estar presente também na formulação e gestão das diferentes políticas públicas.

Em JT, na porção do território denominada Região de Furnas, a delimitação das ZEIS, e do Perímetro de Ação no PRS, são importantes instrumentos para a atuação na região. No entanto, é importante salientar que representam o primeiro passo de um processo amplo que envolve a identificação de porções menores nessa extensa área que possuem características e demandas específicas. A delimitação dessa grande mancha, homogeniza condições urbanas diversas, sendo ainda necessária uma maior aproximação e caracterização, na consolidação de propostas de urbanização que considerem intervenções articuladas, abrangendo também melhorias habitacionais e provisão de novas unidades. Para as intervenções nesse território é fundamental, por exemplo, o conhecimento da rede de relações sociais existentes nesse núcleo que são muitas vezes essenciais para essa população vulnerável, gerando oportunidades inclusive para a inserção produtiva das famílias. As peculiaridades dessas relações só podem ser conhecidas com a aproximação a esses territórios, viabilizada por esferas de participação local fortalecidas com condições de efetiva aproximação e representação dos interesses dessa população.

No desenvolvimento dessas propostas, também parece essencial desenvolver intervenções específicas no campo habitacional territorializando as estratégias,

instrumentos e ações previstas nas políticas habitacionais. É nesse sentido que a aproximação da questão habitacional com a urbana exige uma compreensão das políticas habitacionais, traçadas a partir do contexto geral do município. Partindo da perspectiva da diversidade de realidades que compõem as necessidades habitacionais, o processo de revisão do PMH atualmente em andamento, parte da pluralidade de ações de política habitacional como abordagem para o enfrentamento do problema habitacional.

A partir de uma breve leitura da questão habitacional presente nos marcos regulatórios da política urbana do município, serão aqui apresentadas algumas possibilidades de integração entre os PRS e o Plano Municipal de Habitação (PMH).

### 3.1. OS PLANOS E A HABITAÇÃO

Importantes marcos regulatórios municipais da política urbana, Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), Plano Municipal de Habitação (PMH) e Planos Regionais das Subprefeitura (PRS), passaram por processo de revisão na atual gestão do prefeito Fernando Haddad (2013-2016). Embora esses processos tenham acontecido em momentos próximos, algumas vezes simultâneos, o PDE 2014, partindo da escala macro, foi a peça central que orientou a elaboração dos demais planos, não sendo alcançada uma retroalimentação entre as diferentes escalas devido a algumas limitações relacionadas principalmente aos obstáculos à descentralização. Mesmo abordando a importância da intersetorialidade e da articulação das políticas urbanas no território, a revisão dos planos, acabou em vários momentos sujeita a lógica da setorialidade.

No que se refere à questão habitacional, o PDE 2014 (Lei 16.050/2014) e LPUOS (Lei 16.402/2016), já aprovadas, delimitaram as ZEIS, indicando as áreas prioritárias para as ações relacionadas à temática da habitação no município. Além das ZEIS, o PDE 2014 indica também diretrizes para a política de habitação social, especificamente entre os art. 291 e art. 300.

O PMH, assim como os PRS, encontra-se atualmente em processo de revisão, próximo a finalização das audiências públicas de discussão da minuta do projeto de lei. Em ambos a relevância da consolidação no território de um modo integrado de políticas setoriais é apontado como estratégia fundamental para a atuação na cidade. No entanto houve pouca articulação entre o desenvolvimento dos dois planos.

O PMH se baseia na diversidade de ações de políticas habitacionais como abordagem primordial para enfrentar o problema habitacional, criando um repertório plural de alternativas para atuar no território. São propostas pelo plano três linhas programáticas que abrangem, Serviço de moradia Social; Provisão de Moradia e Intervenção Integrada em Assentamentos Precários. Além das linhas programáticas há ainda capítulos específicos dedicados ao Programa de Assistência, Técnica, Jurídica e Social e a Atuação em Áreas Ambientalmente Sensíveis e Frágeis. Ressaltando a importância da articulação entre os programas e políticas propostas, o PMH cria a linha de atuação denominada Ações Transversais com o intuito de integração e multidisciplinaridade.

O esquema abaixo sintetiza os programas e modalidades de cada linha programática bem como das Ações Transversais:

#### · SERVIÇO DE MORADIA SOCIAL

- Abrigamento Transitório em Imóveis Alugados;
- Abrigamento Transitório em Imóveis Públicos;
- Bolsa Aluguel.

#### · PROVISÃO DE MORADIA

- Provisão de Moradia para Aquisição

Promoção Pública de Moradia;

Promoção Pública de Moradia em Assentamentos Precários;

Promoção de Moradia por Autogestão;

Promoção Privada de Moradia;

Aquisição de Moradia Pronta.

#### - LOCAÇÃO SOCIAL

Locação Social de Promoção Pública;

Locação Social de Promoção por Autogestão;

Locação Social de Mercado.

#### · INTERVENÇÃO INTEGRADA EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

- Urbanização de Assentamentos Precários;
- Regularização Fundiária de Interesse Social;
- Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários;
- Intervenção em Cortiços.

#### · ASSISTÊNCIA, TÉCNICA, JURÍDICA E SOCIAL

#### · ATUAÇÃO EM ÁREAS AMBIENTALMENTE SENSÍVEIS E FRÁGEIS



## · AÇÕES TRANSVERSAIS

- Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários e Imobiliários Urbanos;

- Pós-Intervenção e Integração aos Serviços e Controle Urbano;

- Gestão do Patrimônio Fundiário e Imobiliário Público para Habitação;

- Parâmetros e Normas para Habitação de Interesse Social e Qualidade dos Projetos Arquitetônicos e Urbanísticos;

- Ações de Gestão de Risco.

Segundo o PDE 2014, em seu art. 294, parágrafo único, inc. I, alínea a, o PMH deve atualizar os dados referentes às necessidades habitacionais por distrito ou por subprefeitura. No entanto, o PMH não aponta questões territorializadas, aposta-se na perspectiva de um plano em que se definam políticas públicas de habitação a serem implementadas ao longo dos anos, não se tratando de um plano de ação, mas da definição de programas e estratégias de atuação diante da pluralidade que compõe o problema habitacional no município. Durante o processo de revisão, a falta do detalhamento de ações foi questionada por movimentos e participantes das oficinas e audiências públicas, sendo o motivo das principais críticas ao plano, visto que aumentam as dúvidas quanto a efetividade de sua aplicação.

Para a territorialização das políticas indicadas, o PMH define os Planos Quadrienais de Habitação (PAQH) como o instrumento de planejamento dessas ações políticas no território, a serem elaborados em processos participativos a nível local com a presença das subprefeituras, conselhos diversos, além de núcleos regionais de planejamento estabelecidos pelo PDE 2014 (art. 324 § 1o). Ainda segundo o PMH, esses planos devem ser elaborados de forma articulada aos PRS bem como integrados aos Programas de Metas e Planos Plurianuais no primeiro ano de cada gestão.

O PMH enfatiza a importância dos PRS na articulação entre os programas e ações da política habitacional e as demais políticas setoriais no território. Segundo art. 2, §9º, da minuta do projeto de lei, um dos princípios e diretrizes da política habitacional do município é "Integrar o Plano Municipal de Habitação ao planejamento das políticas setoriais no território, por meio do desenvolvimento dos Planos Regionais das Subprefeituras". Embora a revisão dos dois planos tenha acontecido em paralelo, houve pequena incidência de um sobre o outro. Além das dificuldades relacionadas a estrutura organizacional das instituições, e o curto prazo disponível para a elaboração dos planos, o foco dos PRS nas ações nas áreas públicas e a estratégia do PMH de não apontar ações territorializadas contribuíram para a restrita integração no momento da elaboração dos planos.

Ao desenvolvimento dos Planos de Ação, colocam-se novos desafios para a efetivação da articulação dos Perímetros de Ação delimitados nos PRS com os programas e políticas apresentadas do PMH. Se aprovados, PRS e PMH, os Perímetros de Ação servirão como diretrizes para priorizar ações no território sendo então complementados com as previsões de intervenção tanto das políticas habitacionais como demais políticas urbanas.

## 3.2. POSSIBILIDADES DE ARTICULAÇÃO PRS E PMH

Na experiência empírica no processo de revisão dos PRS foi possível constatar, mesmo que relativamente, a presença de situações diversas nas condições de moradia e precariedade habitacional no território da subprefeitura Jaçanã/Tremembé. Segundo dados do Sistema de Informações para Habitação Social na Cidade de São Paulo (HABISP), na subprefeitura JT há registro de 54 favelas, sendo a maioria localizada em áreas públicas municipais. A maior favela registrada, denominada Guapira I, ocupa uma área de 152.954,52 m², em um total de 1994 domicílios onde não há necessidade de remoções. Em contrapartida, ainda

segundo dados do HABISP, há 15 favelas onde há necessidade de remoção.

Quanto aos loteamentos irregulares, os dados do HABISP registram a existência de 117 loteamentos na subprefeitura. O maior desses loteamentos, segundo os dados disponíveis, possui 1733 lotes, onde a renda média das famílias é de aproximadamente R\$400. Porções desse loteamento encontram-se em áreas de risco, no entanto não há estimativas de remoções. Dos 117 loteamentos, 23 estão marcados para remoção. Quanto aos núcleos urbanizados, existem apenas quatro na subprefeitura, totalizando 594 domicílios, sendo 543 desses, referente à Vila Nilo, já citada na primeira parte deste trabalho.

O HABISP apresenta ainda informações relativas a conjuntos habitacionais públicos e cortiços. Segundo os dados, existem 12 conjuntos habitacionais públicos na subprefeitura, no entanto é possível notar que há algumas repetições nessa contagem e a sobreposição de alguns conjuntos também computados como loteamentos pelo HABISP. Segundo estimativas feitas pela autora, considera-se apenas a título de caracterização no presente trabalho, a existência dos já citados Jova Rural (1989), que abriga vários empreendimentos realizados em épocas distintas; Conjunto Sonda (1989); Jardim Apuanã (1990); Cingapura Vila Nilo (1996); Cingapura Edu Chaves (1997); e o mais recente, Conjunto Alvorada (2013) realizado no âmbito do PMCMV-Entidades. Quanto aos cortiços, não há registros da existência dos mesmos na subprefeitura.

As estimativas feitas no PMH 2009-2024 sobre a quantidade de reassentamentos necessários para as intervenções nos PAI delimitados na subprefeitura Jaçanã/Tremembé apontavam a necessidade de 2659 reassentamentos. Embora os dados devam ser relativizados, principalmente devido a distância temporal dessa estimativa, esses são importantes para se ter ideia da ordem de grandeza dos números da questão habitacional na subprefeitura. A partir dos dados do HABISP, embora também imprecisos, é possível vislumbrar a pluralidade das condições da precariedade

habitacional. Destaca-se que, embora haja a presença de inúmeras áreas de risco e a necessidade de grandes remoções, há também no território uma grande demanda por urbanização e melhorias habitacionais, sendo assim, além da produção de unidades habitacionais, grande parte desse território carece da integração com a cidade, ressaltado a importância da inter-relação das políticas de melhorias dos espaços públicos com as políticas habitacionais.

Dentre os Perímetros de Ação indicados nos PRS, a Região de Furnas apresenta a maior concentração de precariedade na subprefeitura, reunindo todas as formas de demandas habitacionais que surgiram nos diversos perímetros delimitados. A grosso modo, há demanda por intervenções relacionadas às três linhas programáticas previstas no PMH, Serviços de Moradia Social, Provisão de Moradia, e Intervenção Integrada em Assentamentos Precários.

Devido a existência de inúmeras áreas de risco e áreas non aedificandi na subprefeitura, são necessários os programas de Serviço de Moradia Social para o atendimento emergencial a essas famílias a partir do Abrigamento Transitório em Imóveis Alugados ou Públicos.

Quanto a Provisão de Moradia destaca-se a modalidade de Promoção Pública de Moradia em Assentamentos Precários, devido a predominância destes no território possibilitando, conforme objetivo dessa modalidade no PMH, o atendimento em decorrência de desadensamento no próprio assentamento de origem, sendo apoiada na diversificação das tipologias e portes dos empreendimentos, buscando aproveitar áreas remanescentes de intervenções urbanísticas, associadas com ações de melhorias habitacionais também previstas pelo PMH. Destaca-se ainda nessa linha programática a modalidade de Promoção de Moradia Por Autogestão associada a Assistência Técnica, Jurídica e Social, tendo em vista a importância dos movimentos no processo de formação desse território. Em oficina de trabalho realizada com o CPM e aberta a população, houve demandas específicas por parte de integrantes de

movimento de moradia para a construção de habitação nessa modalidade em área de ZEIS 2 inserida no perímetro de Amortecimento da Serra da Cantareira.

A linha programática relacionada à Intervenção Integrada em Assentamentos Precários, é possivelmente a de maior aderência a esse território estando presente em todos os Perímetros de Ação delimitados pelo PRS, bem como em áreas que não fizeram parte de nenhum perímetro. Como já abordado por este trabalho, a precariedade habitacional compõe grande parte desta subprefeitura com grande demanda principalmente por ações nas modalidades de Urbanização de Assentamentos Precários e Regularização Fundiária de Interesse Social

Fundamental nesta subprefeitura são também as ações relacionadas à Atuação em Áreas Ambientalmente Sensíveis e Frágeis. As áreas próximas a Serra da Cantareira passam por constante pressão de ocupação por novos assentamentos que avançam sobre as áreas protegidas. Face às dinâmicas locais presentes nesse território deve ser ressaltada a importância da articulação das estratégias e diretrizes de urbanização à condição ambiental relacionada primordialmente a recuperação e preservação dos recursos hídricos e áreas verdes presentes nesta região.

Tomando-se como referência o perímetro da Região de Furnas, de acordo com pesquisas feitas no âmbito do diagnóstico para a elaboração dos projetos do concurso Renova SP para essa região, foi observado que existem níveis de pobreza bastante diferenciados havendo uma parcela significativa dessa população composta por famílias pobres ou muito pobres, em condições de alta vulnerabilidade e que demandam por atendimentos diferenciados e combinados que garantam a permanência na área. Programas inseridos nas Ações Transversais propostas pelo PMH são essenciais para a atuação nessa região, não só no perímetro da Região de Furnas.

Partindo das propostas presentes na Minuta do Projeto de Lei do PMH, e nas propostas dos Perímetros de Ação delimitados pelo PRS a tabela abaixo representa um

esforço de aproximação das temáticas emergente no PRS com o que se propõe no PMH. De modo geral é possível combinar vários dos programas em cada um dos perímetros apontados e por esse motivo, se faz necessário um maior aprofundamento das condições locais para se definir estratégias específicas de intervenção.

PERÍMETRO	LPUOS	INCIDÊNCIA PDE	INCIDÊNCIA PMH
Região de Furnas	ZEIS 1 + ZEIS 2 + ZEIS 5 + ZC_ZEIS	Macrozona de Recuperação e Qualificação Ambiental + Indica necessidade de criação de lei específica para o desenvolvimento da Av. Sezefredo Fagundes + ações prioritárias áreas de risco	<p><b>Serviço de Moradia Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acolhimento Institucional Intensivo</li> <li>- Abrigamento Transitório em Imóveis Alugados;</li> <li>- Abrigamento Transitório em Imóveis Públicos;</li> <li>- Bolsa Aluguel.</li> </ul> <p><b>Provisão de Moradia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Provisão de Moradia para Aquisição               <ul style="list-style-type: none"> <li>Promoção Pública de Moradia;</li> <li>Promoção Pública de Moradia em Assentamentos Precários;</li> <li>Promoção de Moradia por Autogestão;</li> <li>Promoção Privada de Moradia;</li> </ul> </li> <li>- Locação Social               <ul style="list-style-type: none"> <li>Locação Social de Mercado</li> </ul> </li> </ul> <p><b>Intervenção Integrada em Assentamentos Precários</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Urbanização de Assentamentos Precários;</li> <li>- Regularização Fundiária de Interesse Social;</li> <li>- Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários;</li> </ul> <p><b>Assistência, Técnica, Jurídica e Social</b></p> <p><b>Atuação em Áreas Ambientalmente Sensíveis e Frágeis</b></p> <p><b>Ações Transversais</b></p>
			<p><b>Serviço de Moradia Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Abrigamento Transitório em Imóveis Alugados;</li> <li>- Abrigamento Transitório em Imóveis Públicos;</li> <li>- Bolsa Aluguel.</li> </ul> <p><b>Provisão de Moradia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Provisão de Moradia para Aquisição               <ul style="list-style-type: none"> <li>Promoção Pública de Moradia em Assentamentos Precários;</li> </ul> </li> </ul> <p><b>Intervenção Integrada em Assentamentos Precários</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Urbanização de Assentamentos Precários;</li> <li>- Regularização Fundiária de Interesse Social;</li> <li>- Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários;</li> </ul> <p><b>Assistência, Técnica, Jurídica e Social</b></p> <p><b>Atuação em Áreas Ambientalmente Sensíveis e Frágeis</b></p> <p><b>Ações Transversais</b></p>
			<p><b>Serviço de Moradia Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Abrigamento Transitório em Imóveis Alugados;</li> <li>- Abrigamento Transitório em Imóveis Públicos;</li> <li>- Bolsa Aluguel.</li> </ul> <p><b>Provisão de Moradia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Provisão de Moradia para Aquisição               <ul style="list-style-type: none"> <li>Promoção Pública de Moradia em Assentamentos Precários;</li> </ul> </li> </ul> <p><b>Intervenção Integrada em Assentamentos Precários</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Urbanização de Assentamentos Precários;</li> <li>- Regularização Fundiária de Interesse Social;</li> <li>- Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários;</li> </ul> <p><b>Assistência, Técnica, Jurídica e Social</b></p> <p><b>Atuação em Áreas Ambientalmente Sensíveis e Frágeis</b></p> <p><b>Ações Transversais</b></p>
Vila Albertina, Morro do Piolho e arredores	ZEIS 1	Macrozona de Recuperação e Qualificação Ambiental + ações prioritárias áreas de risco	<p><b>Serviço de Moradia Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Abrigamento Transitório em Imóveis Alugados;</li> <li>- Abrigamento Transitório em Imóveis Públicos;</li> <li>- Bolsa Aluguel.</li> </ul> <p><b>Provisão de Moradia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Provisão de Moradia para Aquisição               <ul style="list-style-type: none"> <li>Promoção Pública de Moradia em Assentamentos Precários;</li> </ul> </li> </ul> <p><b>Intervenção Integrada em Assentamentos Precários</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Urbanização de Assentamentos Precários;</li> <li>- Regularização Fundiária de Interesse Social;</li> <li>- Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários;</li> </ul> <p><b>Assistência, Técnica, Jurídica e Social</b></p> <p><b>Atuação em Áreas Ambientalmente Sensíveis e Frágeis</b></p> <p><b>Ações Transversais</b></p>
Córrego da Paciência	ZEIS 1 + ZC	Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana + Coletor tronco planejado 2015	<p><b>Serviço de Moradia Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Abrigamento Transitório em Imóveis Alugados;</li> <li>- Abrigamento Transitório em Imóveis Públicos;</li> <li>- Bolsa Aluguel.</li> </ul> <p><b>Provisão de Moradia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Provisão de Moradia para Aquisição               <ul style="list-style-type: none"> <li>Promoção Pública de Moradia em Assentamentos Precários;</li> <li>Aquisição de Moradia Pronta</li> </ul> </li> <li>- Locação Social               <ul style="list-style-type: none"> <li>Locação Social de Mercado;</li> </ul> </li> </ul> <p><b>Intervenção Integrada em Assentamentos Precários</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Urbanização de Assentamentos Precários;</li> <li>- Regularização Fundiária de Interesse Social;</li> <li>- Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários;</li> </ul> <p><b>Assistência, Técnica, Jurídica e Social</b></p> <p><b>Ações Transversais</b></p>

PERÍMETRO	LPUOS	INCIDÊNCIA PDE	INCIDÊNCIA PMH
<b>Córrego Tremembé e Rua Maria Amália Lopes Azevedo</b>	ZEIS 1 + ZEIS 2 + ZC+ZER 2 + ZER-a	Macrozona de Recuperação e Qualificação Ambiental + Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana + Via estrutural a melhorar + corredor planejado (2025) + ações prioritárias áreas de risco	<p><b>Serviço de Moradia Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Abrigamento Transitório em Imóveis Alugados;</li> <li>- Abrigamento Transitório em Imóveis Públicos;</li> <li>- Bolsa Aluguel.</li> </ul> <p><b>Provisão de Moradia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Provisão de Moradia para Aquisição               <ul style="list-style-type: none"> <li>Promoção Pública de Moradia;</li> <li>Promoção Pública de Moradia em Assentamentos Precários;</li> <li>Promoção de Moradia por Autogestão;</li> <li>Aquisição de Moradia Pronta.</li> </ul> </li> <li>- Locação Social               <ul style="list-style-type: none"> <li>Locação Social de Mercado.</li> </ul> </li> </ul> <p><b>Intervenção Integrada em Assentamentos Precários</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Urbanização de Assentamentos Precários;</li> <li>- Regularização Fundiária de Interesse Social;</li> <li>- Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários;</li> </ul> <p><b>Assistência, Técnica, Jurídica e Social</b></p> <p><b>Atuação em Áreas Ambientalmente Sensíveis e Frágeis</b></p> <p><b>Ações Transversais</b></p>

PERÍMETRO	LPUOS	INCIDÊNCIA PDE	INCIDÊNCIA PMH
<b>Amortecimento do Parque Estadual da Serra da Cantareira</b>	ZEIS 1 + ZEIS 2 + ZEIS 5 + ZER-a + ZC-a	Macrozona de Recuperação e Qualificação Ambiental + Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana + Seis parque propostos (Projeto Borda da Cantareira) + atender plano de manejo do Pq. Estadual da Serra da Cantareira + ações prioritárias em áreas de risco	<p><b>Serviço de Moradia Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Abrigamento Transitório em Imóveis Alugados;</li> <li>- Abrigamento Transitório em Imóveis Públicos;</li> <li>- Bolsa Aluguel.</li> </ul> <p><b>Provisão de Moradia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Provisão de Moradia para Aquisição               <ul style="list-style-type: none"> <li>Promoção Pública de Moradia;</li> <li>Promoção Pública de Moradia em Assentamentos Precários;</li> <li>Promoção de Moradia por Autogestão;</li> <li>Promoção Privada de Moradia;</li> </ul> </li> <li>- Locação Social               <ul style="list-style-type: none"> <li>Locação Social de Mercado</li> </ul> </li> </ul> <p><b>Intervenção Integrada em Assentamentos Precários</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Urbanização de Assentamentos Precários;</li> <li>- Regularização Fundiária de Interesse Social;</li> <li>- Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários;</li> </ul> <p><b>Assistência, Técnica, Jurídica e Social</b></p> <p><b>Atuação em Áreas Ambientalmente Sensíveis e Frágeis</b></p> <p><b>Ações Transversais</b></p>

PERÍMETRO	LPUOS	INCIDÊNCIA PDE	INCIDÊNCIA PMH
<b>Rodoanel Trecho Norte</b>	ZEIS 1 + ZEIS 2 + ZEPAM + ZPDS + ZPI-2	Macrozona de Recuperação e Qualificação Ambiental + Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana + Não permite ligações do viário municipal com o Rodoanel + ações prioritárias áreas de risco	<p><b>Serviço de Moradia Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Abrigamento Transitório em Imóveis Alugados;</li> <li>- Abrigamento Transitório em Imóveis Públicos;</li> <li>- Bolsa Aluguel.</li> </ul> <p><b>Provisão de Moradia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Provisão de Moradia para Aquisição               <ul style="list-style-type: none"> <li>Promoção Pública de Moradia;</li> <li>Promoção Pública de Moradia em Assentamentos Precários;</li> <li>Promoção de Moradia por Autogestão;</li> </ul> </li> <li>- Locação Social               <ul style="list-style-type: none"> <li>Locação Social de Mercado</li> </ul> </li> </ul> <p><b>Intervenção Integrada em Assentamentos Precários</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Urbanização de Assentamentos Precários;</li> <li>- Regularização Fundiária de Interesse Social;</li> <li>- Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários;</li> </ul> <p><b>Assistência, Técnica, Jurídica e Social;</b></p> <p><b>Atuação em Áreas Ambientalmente Sensíveis e Frágeis</b></p> <p><b>Ações Transversais</b></p>
<b>Rodovia Fernão Dias / Rodoanel</b>	ZEIS 1 + ZPI-2	Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana + Macroárea de Estruturação Metropolitana _Polo Estratégico de desenvolvimento econômico (Setor Fernão Dias)	<p><b>Serviço de Moradia Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acolhimento Institucional Intensivo</li> <li>- Abrigamento Transitório em Imóveis Alugados;</li> <li>- Abrigamento Transitório em Imóveis Públicos;</li> <li>- Bolsa Aluguel.</li> </ul> <p><b>Provisão de Moradia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Provisão de Moradia para Aquisição               <ul style="list-style-type: none"> <li>Promoção Pública de Moradia;</li> <li>Promoção de Moradia por Autogestão;</li> <li>Promoção Privada de Moradia;</li> </ul> </li> <li>- Locação Social               <ul style="list-style-type: none"> <li>Locação Social de Mercado.</li> </ul> </li> </ul> <p><b>Intervenção Integrada em Assentamentos Precários</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Urbanização de Assentamentos Precários;</li> <li>- Regularização Fundiária de Interesse Social;</li> <li>- Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários;</li> </ul> <p><b>Assistência, Técnica, Jurídica e Social</b></p> <p><b>Atuação em Áreas Ambientalmente Sensíveis e Frágeis</b></p> <p><b>Ações Transversais</b></p>

Figura 17 -Tabela de articulação PRS e PMH elaborada pela autora, 2016.

# CONCLUSÃO

O território da subprefeitura JT, onde se reproduziu o padrão periférico de produção da cidade, é formado por inúmeras favelas e loteamentos irregulares em um cenário de grande precariedade. Na aproximação com a escala local, para o desenvolvimento do trabalho de revisão dos PRS, as questões relacionadas a temática habitacional emergiram deste território aparecendo como ponto central para a proposição de intervenções na área. Embora tratar do lote privado, não fosse a priori o foco dos PRS, a sobreposição das demandas por melhorias urbanas e habitacionais neste território inviabilizaram que fossem tratadas de forma separada. As melhorias nos espaços públicos estão intrinsecamente relacionadas à questão habitacional nesta subprefeitura. A experiência empírica apontou o descompasso entre o planejamento urbano e a realidade das condições de moradia. A aposta na lógica de investimentos setoriais, como fio condutor do planejamento, principalmente para áreas com essa configuração, tem alcances limitados.

A importância da integração entre as diversas ações setoriais é largamente tratada nos marcos regulatórios

recentes sobre a política urbana no município. Os planos revistos na gestão Haddad (2013-2016) apontam, e apostam nessa articulação. No entanto, apesar dos esforços presentes no texto das propostas do PMH e do PRS, a integração na elaboração dos dois planos tiveram poucos avanços. Mas, ainda que as revisões dos planos não tenham conseguido atingir uma articulação ao nível das propostas locais territorializadas, ambos abrem brecha para essa possibilidade e prevêm essa integração.

Nesse sentido, o presente trabalho procurou desenvolver justamente uma tentativa de aproximação dos programas e modalidades de ação previstas no PMH com as características do território, que emergiram na delimitação dos Perímetros de Ação dos PRS. Mesmo com limitações, essa tentativa representa um esforço que buscou demonstrar a necessidade dessa aproximação, além de enfatizar a importância do fortalecimento de processos descentralizados para enfrentar a questão. Foi possível notar como muito da limitação encontrada na articulação entre os dois planos ainda decorre

do distanciamento em relação as especificidades do território e da fragilidade das instituições locais dentro da conjuntura municipal. Uma efetiva participação da esfera local, tanto na elaboração como na gestão das políticas públicas, ainda se coloca como um grande desafio para o planejamento urbano.



# NOTAS

**01** No histórico das ocupações no Tremembé houve movimentos organizados encabeçados por algum tipo de associação com a figura de lideranças, havendo prévio planejamento das ocupações; e movimentos não organizadas, que não possuíam um caráter coletivo, marcados pela espontaneidade e pelo imediatismo das ocupações, com posterior conformação de associações.

**02** Para melhor visualização dos mapas e imagens, ver versão digital da publicação.

**03** As informações quanto a renda dos moradores dos loteamentos estão indicados nos dados disponibilizado pela SEHAB, onde há a categorização entre renda de até 6 salários mínimos ou maior que 6 salários mínimos. Não há informações sobre o ano de referência do salário mínimo. Devido a imprecisão dos dados, as informações são aqui apresentadas apenas com o intuito de apontar quais loteamentos eram destinados ao público de maior ou menor renda.

**04** Também com recursos deste fundo, outros dois loteamentos tiveram apoio do poder público na região, Jardim Palmares e Vila nova Galvão.

**05** Segundo PDE 2014 (Lei 16.050/2014) e Lei de Uso e Ocupação do solo (Lei 16.402/2016):ZEIS-1: áreas com favelas,

loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais onde haja interesse público em manter a população e promover a regularização fundiária, urbanística e ambiental e produção de HIS;

**ZEIS-2:** glebas ou lotes não edificadas ou subutilizadas e adequadas à urbanização e produção de HIS;

**ZEIS-3:** imóveis ociosos, subutilizados, encortiçados ou não edificadas em regiões com infraestrutura, equipamentos e serviços e oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover HIS;

**ZEIS-4:** glebas ou lotes não edificadas e adequadas à urbanização em Área de Proteção aos Mananciais, destinadas à promoção de HIS para a população moradora destas áreas;

**ZEIS-5:** lotes vazios ou subutilizados em regiões com infraestrutura, equipamentos e serviços, onde haja interesse privado em promover HMP.

# — BIBLIOGRAFIA

AMARAL, Mauricio Leite do. Loteamentos irregulares na região da serra da Cantareira: solução habitacional ou degradação Ambiental? Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina, USP. São Paulo, 2005.

AZEVEDO, Aroldo (dir). A cidade de São Paulo. Estudos de geografia urbana. Vol 3. Companhia Editorial Nacional. São Paulo, 1958.

COSTA, Keila Prado; FRANÇA, Elisabete (org). Plano Municipal de Habitação: a Experiência de São Paulo, volume 1, 1ª ed. São Paulo: HABI Superintendência de Habitação Popular, 2012.

DIAS, Edney Cielici; TORRES, Haroldo da Gama. A política habitacional e a metrópole: Exclusão ou inclusão dos mais fracos? Primeira Análise, São Paulo, Fundação Seade, n. 37, abr. 2016.

GARCIA, Daniel. Bancos Comunitários de Desenvolvimento: um estudo sobre a implementação dos bancos comunitários ligados ao movimento de moradia no município de São Paulo. Mestrado Escola de Administração de Empresas. São Paulo, 2011

HERLING, Tereza. A floresta em São Paulo, a cidade na Cantareira: fronteiras em transformação. Tese de doutorado em arquitetura e urbanismo na USP. São Paulo, 2002.

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

MARICATO, Ermínia. Metrópole na periferia do capitalismo. São Paulo: Hucitec, 1996.

MAUTNER, Y. A periferia como fronteira da expansão do capital. In Deak, Csaba & Shiffer, Sueli (orgs) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Fupam EDUSP, 1999;

ROYER, Luciana de Oliveira. Política Habitacional no Estado de São Paulo: Estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, CDHU. Dissertação de mestrado em arquitetura e urbanismo na USP. São Paulo, 2002.

SILVA, Lucia Sousa e. Proteção ambiental e expansão urbana: a ocupação ao sul do Parque Estadual da Cantareira. Dissertação de mestrado em ciência ambiental da USP. São Paulo, 2004.

SMMA (Secretaria Municipal do Meio Ambiente); SMPU (Secretaria Municipal de Planejamento Urbano). Atlas Ambiental do Município de São Paulo. Fase I: diagnóstico e bases para a definição de políticas públicas para as áreas verdes no município de São Paulo. São Paulo: SMMA, 2002.

SMDU (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano). Jaçanã/Tremembé. Cadernos das Subprefeituras. Material de apoio para a Revisão Participativa dos Planos Regionais das Subprefeituras. São Paulo, 2016.

VICTORIANO, Marcia R. Victoriano, M. R. (2005). Direito a uma feliz-cidade Jardim Felicidade: à espera do urbano. Tese de doutorado em ciências sociais na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2005.

PRE - Plano Regional Estratégico da Subprefeitura de Jaçanã/Tremembé – Anexo à Lei no 13.885 de 25 de agosto de 2004

PDE - Plano Diretor Estratégico – Lei no 16.050 de 31 de julho de 2014

LPUOS - Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – Lei 16.402 de 23 de março de 2016

PMH - Plano Municipal de Habitação - Minuta do Projeto de Lei - Novembro 2016

## SITES

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

[http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx)

<http://www.habisp.inf.br/>

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

<http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metasp/>





# SAPOPEMBA

---

PERSPECTIVAS  
URBANAS E  
HABITACIONAIS

---

TÂNIA  
NASCIMENTO  
HELOU



---

## TÂNIA NASCIMENTO HELOU

Graduada pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo em 2012, estagiei na prefeitura em EDIF 3 da SIURB onde tive contato com arquitetura de equipamentos públicos, principalmente, escolares. Meu trabalho final de graduação teve como tema os movimentos de moradia, ocupações e políticas habitacionais para o centro de São Paulo. Depois de formada, trabalhei no escritório Base 3 Arquitetos, onde participei de projetos de diversas frentes, desde escolas a projetos urbanos e de habitação, como a reurbanização da Favela do Sapé. Especializei-me em Planejamento e Gestão Urbana na primeira turma do Programa de Residência da FAU-USP, em 2016.

## ORIENTADORA

PROF.<sup>a</sup> DR.<sup>a</sup>. KARINA OLIVEIRA LEITÃO

---





# RESUMO

Este trabalho, apresentado ao final do programa de Residência em Planejamento e Gestão Urbana, tem como objeto de estudo o território da Subprefeitura de Sapopemba, cuja questão habitacional é latente e relaciona-se a outros fatores urbanos, como acesso a serviços e equipamentos sociais, mobilidade, infraestrutura, espaços livres e públicos, saneamento ambiental, entre outros que se refletem na presença de setores de alta vulnerabilidade social.

A revisão dos marcos regulatórios, como o Plano Municipal de Habitação da Secretaria Municipal de Habitação e os Planos Regionais das Subprefeituras da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano em 2016, evidenciava a importância de articular as ações no território.

Assim, este trabalho visa discutir os desafios da questão habitacional e urbana de Sapopemba e relacioná-los com o planejamento urbano e habitacional, indicando possibilidades de atuação e intervenções para suprir as

demandas já acumuladas da população deste território.

Apresentaremos aqui uma caracterização desta subprefeitura com seu processo de urbanização e atual situação urbana, uma análise sobre o Plano Municipal de Habitação e sua articulação às propostas existentes para essa região e aos Perímetros de Atuação dos Planos Regionais das Subprefeituras.

## PALAVRAS CHAVE

PLANEJAMENTO URBANO, PLANOS REGIONAIS DAS SUBPREFEITURAS, POLÍTICAS HABITACIONAIS, SAPOPEMBA.

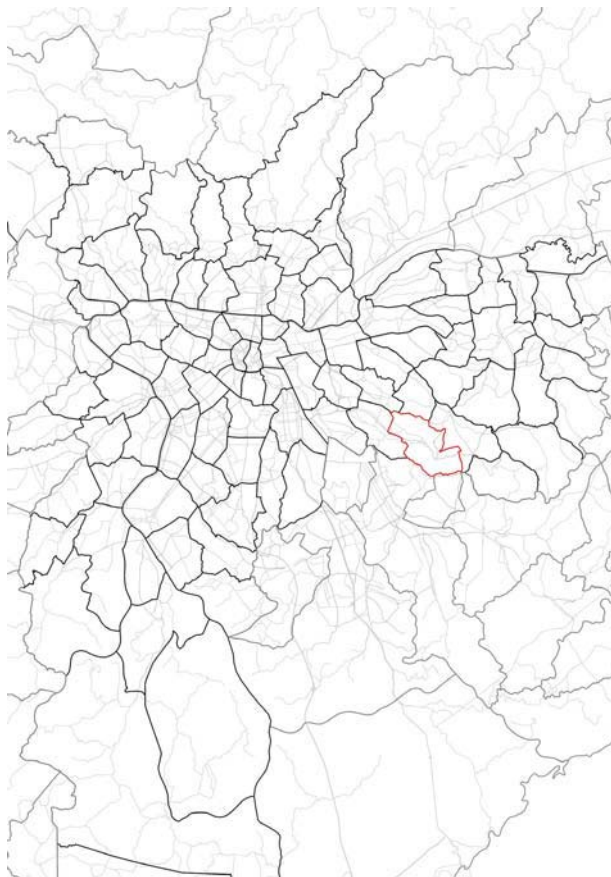
# CARACTERIZAÇÃO DE SAPOPEMBA

É um desafio complexo tentar caracterizar o território de Sapopemba, tendo em vista que este não é homogêneo. Mesmo sendo o objeto central de análise deste trabalho, a precariedade habitacional está diretamente relacionada às questões urbanas como mobilidade, infraestrutura, acesso a serviços e espaços públicos.

Os desafios que Sapopemba (doravante intitulada SB) apresenta são também suas potencialidades. Não se trata aqui de diminuir a importância da ação pública necessária ou da responsabilidade do Estado ou de romantizar as lutas de movimentos sociais que surgem de situações precárias de acesso à cidade. No entanto, os temas abordados pelos Planos Regionais das Subprefeitura (PRS), ou seja, os espaços públicos, escassos em SB, evidenciaram o engajamento da sua população, no que diz respeito às organizações que daí surgiram. A defesa pela moradia digna e por acesso a serviços, por exemplo, culminou na construção de conjuntos habitacionais por mutirões com assessoria técnica, em oposição a outros conjuntos de qualidade arquitetônica e urbana criticáveis, e associações que,

além de terem reivindicado e conquistado equipamentos e serviços públicos, oferecem serviços por conta própria. A escassez por espaços públicos é também uma das razões pela qual se zela pelos poucos espaços públicos de lazer e pela pouca vegetação remanescente que ainda não foi ocupada.

O histórico de urbanização de Sapopemba é importante para compreender seus aspectos demográficos, seu tecido urbano e a ocupação de seu território; sua situação geográfica que lhe dá o caráter regional e metropolitano, pelas suas divisas com subprefeituras das macrorregionais de Leste 1 e Leste 2 e com o município de Santo André; o acesso a serviços e equipamentos que auxiliam no entendimento de índices de vulnerabilidade social; o uso e ocupação do solo que é pouco diversificado, mas que o PDE (Plano Diretor Estratégico, Lei Municipal no 16.050) e o Zoneamento (Lei Municipal no 16.402) visam transformar; e a precariedade habitacional intimamente relacionada à sua situação socioambiental e urbana.



Mapa 01\_mapa ilustrativo de SB na RMSP.  
Base cartográfica: Base de Logradouros-2016 e Distritos da RMSP.  
Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69. Elaboração: CEM e autora, 2016.

## HISTÓRICO DE URBANIZAÇÃO

O bairro de Sapopemba, fundado em 26 de junho de 1910, elevado à condição de distrito em 1985, quando foi desmembrado do distrito de Vila Prudente, em 2013, separa-se da Subprefeitura de Vila Prudente (VP) e é criada a Subprefeitura de Sapopemba (SB) (PMSP, 2013, Título VII).

SB é a menor subprefeitura do município, com 13,5 km<sup>2</sup>, 0,89% da área total do município. Situa-se na Zona Leste de São Paulo, na macrorregião Leste 1, formada também pelas subprefeituras da Mooca (MO), Penha (PE), Aricanduva-Vila Formosa (AF) e VP. O território de SB é formado por, aproximadamente, 49 bairros<sup>01</sup> de apenas um distrito de mesmo nome e faz divisa com São Lucas (VP), Vila Formosa e Aricanduva (AF) e São Rafael e São Mateus (SM) e também com o município de Santo André pelo Ribeirão do Oratório, o que lhe eleva a importância a nível metropolitano.

Sua população, segundo o Censo 2010, é de 284.524 habitantes, resultando em uma densidade de 210,76 hab/ha, a mais alta do município em relação às outras subprefeituras e o 4o distrito mais denso. Vale destacar que, apesar de ser a menor subprefeitura do município, sua área e população absoluta são de porte de uma cidade média.

A ocupação de SB, em relação às áreas mais centrais, foi mais recente. A região foi primeiramente denominada de Monte Rosso pelos italianos por sua 'terra vermelha', propícia para a agricultura e fabricação de telhas e tijolos. Mais tarde, Sapopemba tornou-se o nome oficial da região em referência a uma árvore com grandes raízes existente na época – Sapopemba em tupi-guarani significa 'raízes com protuberâncias'. Em 1829, um negociante português adquiriu uma grande porção de terras da região, onde surgiram sítios de gado, árvores frutíferas e cultivo de verduras que foram herdadas por seus filhos. Em 1870, a família Pedroso herdou parte do que hoje é o distrito de Vila Prudente, o Parque São Lucas e Sapopemba, além de parte da Mooca e do Belenzinho, terras que foram desmembradas e vendidas, dando início à formação de pequenos núcleos populacionais.

A industrialização e a conseqüente urbanização chegavam ao distrito de Vila Prudente no final do século XIX, mas só em 1910 Sapopemba teve seus primeiros vestígios de urbanização com a instalação da Olaria Sacomam e chegada de novos moradores, acarretando no loteamento da Fazenda do Oratório, denominada na época de Vila Sapopemba. Nessa época, foram loteados os atuais bairros de Vila Primavera, Vila Júlio, Vila Soares e Jardim Grimaldi e fundou-se o bairro de Sapopemba (SME, 2004, p. 12).

A partir da década de 1940, com as melhorias urbanas nos bairros do Brás e da Mooca, a população de menor renda destes se deslocou ainda mais ao leste, onde surgiam novas favelas, como a de Vila Prudente. Na década seguinte, intensificou-se o movimento migratório de nordestinos, o que levou a uma intensa ocupação de Sapopemba com o loteamento das chácaras remanescentes. Também contribuiu para o processo de urbanização da área, o



Mapa 02. Bairros de Sapopemba. Base Cartográfica: PMSP, Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projeção: UTM23S Datum horizontal SAD69. Elaboração: SMDU-PMSP e autora, 2016.

desenvolvimento do parque industrial da região do ABC na primeira metade do século XX, com um grande número de fábricas, que atraiu mão de obra e moradores para SB e VP (SEMPA, 2004, p.14). Consta também que na década de 1960, origina-se a Favela do Jardim Elba a partir de um aterro irregular sobre uma antiga lagoa (SEHAB, 2011, p.100).

A implantação de grandes conjuntos habitacionais promovidos pelo poder público em SB começa a partir da década de 1960. O primeiro foi o Conjunto Habitacional Marechal Mascarenhas de Moraes, bairro planejado pela COHAB e inaugurado em 1968. No mesmo ano e bairro, foi inaugurada uma escola municipal na região (BASILIO, 2008). Na década de 1980, a COHAB também entrega as obras do Conjunto Habitacional Teotônio Vilela, ocupando uma grande gleba de SB. A Fazenda da Juta, importante bairro desta subprefeitura teve sua ocupação irregular iniciada na década de 1970, além de outras ocupações organizadas por movimentos de moradia (ASSOCIAÇÃO UNIÃO DA JUTA, 2016).

O histórico de ocupação de SB relaciona-se também ao período de surgimento e fortalecimento de movimentos sociais na década de 1970, pela sua proximidade com a região do ABC, base do movimento operário da época, e que influenciou os moradores que trabalhavam nas fábricas, tornando muitos em líderes comunitários da região. Além disso, o movimento religioso, como as comunidades eclesiais de base inspiradas na Teologia da Libertação, aproximou-se de movimentos sociais de Sapopemba e São Mateus. No final da década de 1980, o Movimento Sem Terra Leste 1, ligado à União de Movimentos de Moradia (UMM), organizou diversas ocupações de terrenos ociosos, como a ocupação do Jardim Colorado em fevereiro de 1988, logo após a reintegração de posse da ocupação na Fazenda da Juta em janeiro de 1988, e outra neste mesmo bairro em agosto de 1990. A partir de então, foram feitas negociações com a CDHU e em 1992, criou-se a Associação União da Juta, responsável pela autogestão do empreendimento e acompanhada pela assessoria técnica da Usina. Ao mesmo tempo que as obras de mutirões ocorriam – iniciadas em 1992 e entregues em 1998 – outros empreendimentos da CDHU

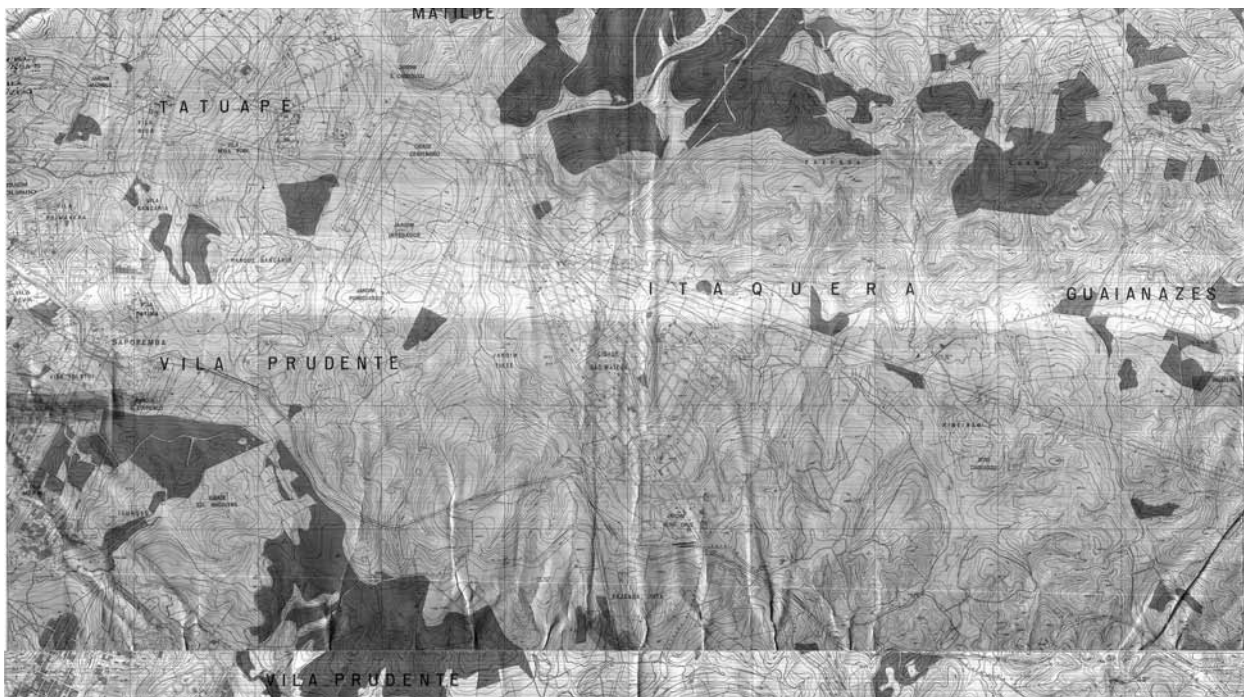


Imagem 01- Mapa Topográfico do Município de São Paulo, Sara Brasil, 1930, Folhas 68.

Imagem 02- Levantamento Aerofotográfico do Município de São Paulo, VASP/Cruzeiro do Sul, 1954, Folhas 20 e 25. Fonte: Biblioteca FAU-USP.

eram construídos na região, os “prédios brancos”, a que Barros e Miagusko (2000) se referem, relatando a diferença de qualidade de projeto e de sociabilidade dos beneficiários e deixando clara a relação entre ambos fatores. Além das habitações, a associação construiu um centro comunitário, onde funcionam creche comunitária, padaria coletiva, biblioteca, salas para cursos de formação de jovens e capela, como uma tentativa de dar um caráter urbano para essa área que ainda contava apenas com moradias. Não à toa, nesse bairro foi implantado o equipamento cultural do Governo do Estado, a Fábrica de Cultura, e uma ETEC.

Contemporâneas e vizinhas dos conjuntos habitacionais, favelas se instalaram nesta subprefeitura sem seguir uma ‘tipologia’. Ocuparam grandes glebas, áreas de risco, áreas de proteção ambiental, lotes públicos junto aos condomínios ou terrenos previstos para obras públicas.

Outro fator condicionante para a urbanização da área foi a abertura de ruas e avenidas. As principais avenidas no sentido leste-oeste dessa subprefeitura são a Avenida Sapopemba, antiga estrada rural e que, praticamente, teve seu traçado original mantido quando foi transformada em avenida e a Avenida Professor Luís Ignácio de Anhaia Mello, aberta em 1975 sobre o Córrego da Mooca, que corta os distritos de Vila Prudente, São Lucas e Sapopemba e possui 11 quilômetros de extensão e é a via por onde passará o monotrilho da linha 15-Prata do Metrô de São Paulo.

O processo de ocupação do território de SB revela-se nos dados censitários do IBGE. Em 1950, apesar de apresentar uma população relativamente pequena, de menos de 1% da população de São Paulo, aumentou em 10 vezes o número de seus habitantes em 60 anos e hoje abriga 2,54% da população do município e 18% de Leste 1, lembrando que sua área ocupa 0,89% do município e 9,23% da macrorregião. A década de 1960 é a mais expressiva no crescimento com uma taxa de 9,23 e é contemporânea ao início das construções de conjuntos habitacionais e migrações de pessoas de outras regiões do país. Até a década de 1990, o crescimento de Sapopemba continuou alto, excedendo as taxas do município e de

sua macrorregião, e duplicando novamente o número de moradores. Novos conjuntos habitacionais, loteamentos regulares e irregulares podem explicar este crescimento, assim como a intensa migração para a cidade e o desenvolvimento urbano de outras áreas da região que expulsaram moradores mais pobres para esse distrito. Nas últimas duas décadas analisadas, a taxa de crescimento de Sapopemba se aproxima à do município, indicando um decréscimo da taxa, que aponta para uma estabilização no crescimento.



Imagem 03- Inauguração Mascarenha de Moraes. Fonte: Blog Mascarenha de Moraes.



Imagem 04 - Construção União da Juta.  
Fonte: Usina CTAH

POPULAÇÃO ABSOLUTA							
un. territorial	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
MSP	2.151.313	3.667.899	5.924.615	8.493.226	9.646.185	10.434.252	11.253.503
LESTE 1	576.915	915.423	1.309.005	1.621.361	1.634.838	1.574.554	1.617.454
SB	20.806	44.326	107.192	178.989	257.617	282.239	284.524
RELAÇÃO POPULACIONAL							
un. territorial	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
LESTE 1/MSP	26,82%	24,96%	22,09%	19,09%	16,95%	15,09%	14,37%
SB/LESTE 1	3,61%	4,84%	8,19%	11,04%	15,76%	17,93%	17,59%
SB/MSP	0,97%	1,21%	1,81%	2,11%	2,67%	2,70%	2,53%
TAXA DE CRESCIMENTO							
un. territorial	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010	
MSP	5,48	4,91	3,67	1,16	0,88	0,76	
LESTE 1	4,73	3,64	2,16	0,08	-0,42	0,27	
SB	7,86	9,23	5,26	3,37	1,02	0,08	

Tabela 01\_População Recenseada do MSP, Distritos e Subprefeituras.  
Fonte: IBGE: Censos Demográficos.  
Disponível em <www.infocidade.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso em 08/11/16.

## SAPOPEMBA E A METRÓPOLE

SB faz divisa com outras três subprefeituras do município – Vila Prudente a Oeste, Aricanduva/Vila Formosa ao Norte e São Mateus a Leste – e com o município de Santo André ao Sul pelo Ribeirão do Oratório, pertencente à microbacia do Ribeirão do Oratório da Bacia do Rio Tamanduateí. Também faz parte da Microbacia do Rio Aricanduva da Bacia do Tietê, ao norte do território dividido pelo espigão da Av. Sapopemba. A divisa com Santo André confere a Sapopemba uma importância metropolitana, já que muitas viagens são feitas de e para esse município.

Pelos mapas do viário estrutural, observa-se que SB apresenta poucas vias estruturais, sendo elas a Av. Professor Luiz Ignácio de Anhaia Mello, Av. Sapopemba, Av. Barreira Grande e parte da Av. Vila Ema, consideradas de nível 3 e no sentido Leste-Oeste, reproduzindo a lógica viária de centro-periferia. A Av. Vilanova Artigas no sentido Norte-Sul não é considerada como estrutural, mas é importante para a região, já que liga a divisa de Sapopemba-São Mateus à Av. Sapopemba, mas que é interrompida pela Favela Tanque-

Itápolis. Assim, uma das demandas dessa subprefeitura são vias no sentido Norte-Sul, conectando outras regiões não apenas centrais. A Av. do Oratório também é uma via importante Leste-Oeste, marginal ao Ribeirão do Oratório, divisa com Santo André, mas as obras de ampliação e melhoria descontinuadas deram espaço para ocupações irregulares, dificultando as conexões desse território com a malha metropolitana.

As conexões locais também são falhas na região pela topografia acentuada, grandes glebas de conjuntos habitacionais ou ocupações muito densas de loteamentos irregulares, poucas são as vias extensas ou estruturadas o suficiente para conectar estes bairros. Ou seja, faltam vias locais também no sentido Leste-Oeste, sendo a malha urbana desse território bastante descontínua.

O sistema de transporte coletivo também é escasso se comparado aos bairros centrais. A linha 15-Prata do Metrô prevê 4 estações na Av. Professor Luiz Ignácio Anhaia Mello e Av. Sapopemba – Vila Tolstói, Vila União, Jardim Planalto, Sapopemba e Fazenda da Juta – atualmente em





Mapa 03\_Viário Estrutural de Sapopemba. Base cartográfica: PMSP, Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projeção UTM 23Sul, Datum horizontal SAD69. Elaboração: SMDU-PMSP e autora, 2016.

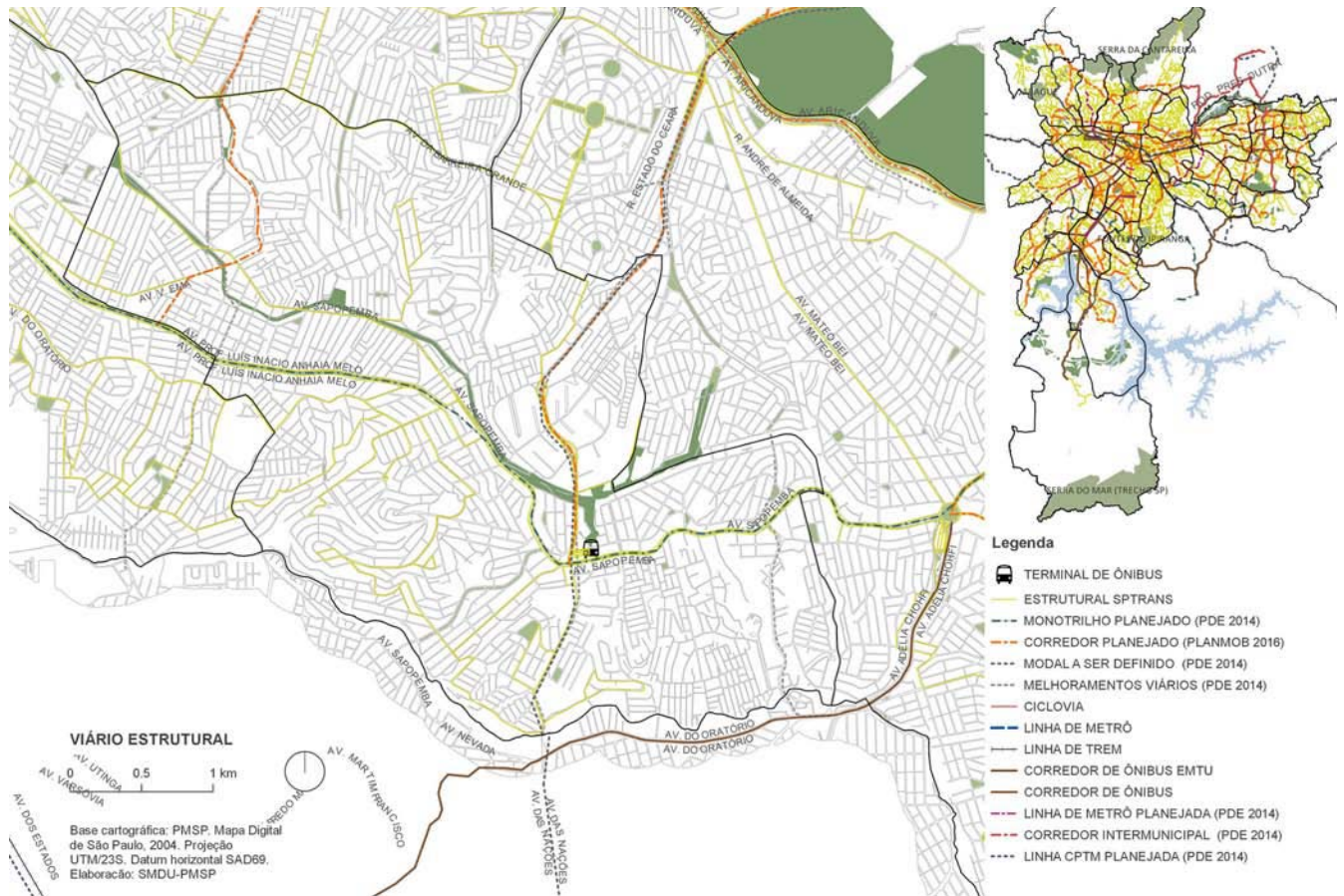
construção, mas sem previsão de entrega para operação. Alguns residentes reuniram-se com técnicas responsáveis pelo paisagismo do canteiro central por onde passa a estrutura do monotrilho para requalificar esse espaço para área de convívio, lazer e permanência<sup>92</sup>. A estação do monotrilho em operação mais próxima de Sapopemba é a Estação Oratório do monotrilho, em Vila Prudente, entregue em 2014.

O sistema de ônibus da SPTrans destina 29 linhas para a região e concentram-se mais ao sul, conectando-se com as Av. Anhaia Mello e Av. Sapopemba e apenas duas linhas ao norte da Av. Sapopemba são no sentido Norte-Sul. As linhas no sentido Leste-Oeste concentram-se basicamente nos eixos estruturais das Av. Anhaia Mello, Av. Sapopemba, Av. Vila Ema e Av. Barreira Grande. Atualmente, não há nenhum corredor de ônibus dentro dos limites de SB, apenas faixas exclusivas em horários específicos na Av. Anhaia Mello. Estão previstos corredores nas Av. Vilanova Artigas e Av. Capitão Mor Pero Góis, ambos a norte no sentido Norte-Sul, e um modal a ser definido pela continuação da Av. Vilanova

Artigas conectando-a com Santo André.

## SITUAÇÃO URBANA E HABITACIONAL DE SAPOPEMBA

SB tem uma população de 284.527 habitantes, sendo o distrito mais populoso e a subprefeitura mais densa do município. As maiores densidades coincidem com os setores com os índices de vulnerabilidade social (IPVS) mais altos ou onde há verticalização, geralmente, em conjuntos habitacionais, como Teotônio Vilela e Fazenda da Juta. Os setores onde o IPVS é mais alto, que correspondem a 17,5% da população desta subprefeitura, coincidem com áreas onde a população jovem de até 14 anos é mais presente, representando 22,5% dos moradores de Sapopemba, o que contribui para o entendimento das demandas por equipamentos básicos de educação, assistência social e saúde.



Mapa 04\_Sistema Estrutural de Transporte. Base cartográfica: PMSP, Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projeção UTM 23Sul, Datum horizontal SAD69. Elaboração: SMDU-PMSP e autora, 2016.

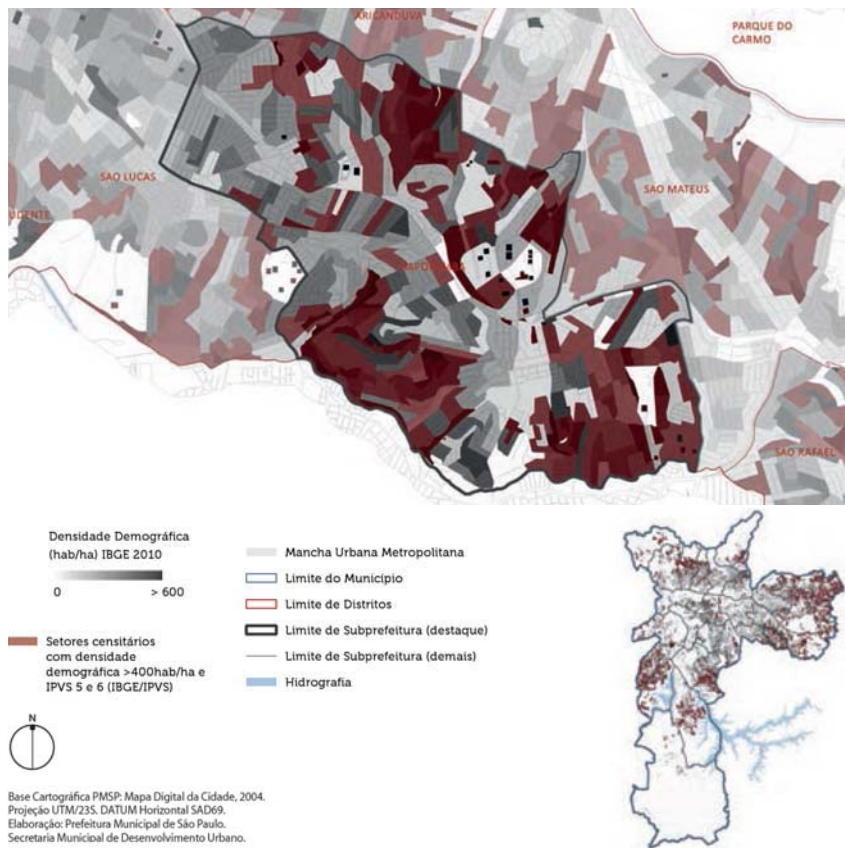
Equipamentos culturais, não contabilizados na demanda, foram também tema dos PRS e discutidos na oficina com a população. SB conta com equipamentos de grande porte, mas concentrados, sendo dois CEUs existentes – CEU Sapopemba e CEU Rosa da China – e outro previsto – CEU Imperador – além da Fábrica de Cultura do Governo do Estado. Apesar da escassez, ou concentração, de equipamentos culturais promovidos pelo poder público, é interessante notar que, na Fazenda da Juta, por exemplo, a organização social União da Juta promove diversas atividades não só relacionadas à mobilização política mas de assistência social, educação profissional e eventos culturais aos seus moradores.

SB abriga apenas 0,4% dos empregos do município, ao mesmo tempo que 2,5% dos paulistanos aí se encontram, ou seja, a relação de empregos formais por habitantes é de 0,07 e, em relação à área, é de 15,3 empregos formais/ha. Mesmo sendo a menor subprefeitura, o índice está muito abaixo da média do município. Assim, participação total de rendimentos do município é muito baixa, conferindo-lhe a 27ª posição. Isso se reflete na renda média dos

domicílios, que concentra quase 2/3 desses nas faixas de até 5 salários mínimos, segundo dados do Censo 2010 do IBGE.<sup>03</sup>

A distribuição de empregos por área pode ser relacionada com o uso do solo pouco diversificado da região. 75% da área total construída de SB é de uso residencial, prevalecendo os horizontais de baixo padrão, com alguns setores de médio padrão e, onde se concentram os conjuntos habitacionais, estão os usos residenciais verticais de baixo padrão. Os raros usos não residenciais concentram-se ao longo dos eixos estruturais, ou seja, comércio e serviços ao longo das Av. Anhaia Mello, Av. Sapopemba e Av. Barreira Grande e quase inexistentes os usos industriais e de armazém, sempre mistos ao uso residencial.

Os espaços verdes livres e públicos são escassos, sendo o principal equipamento de lazer o Parque Linear Zilda Arns, que permeia quase toda a Av. Sapopemba e encontra-se com a Adutora do Rio Claro, área verde com alguns equipamentos de esporte e lazer mas com restrições de



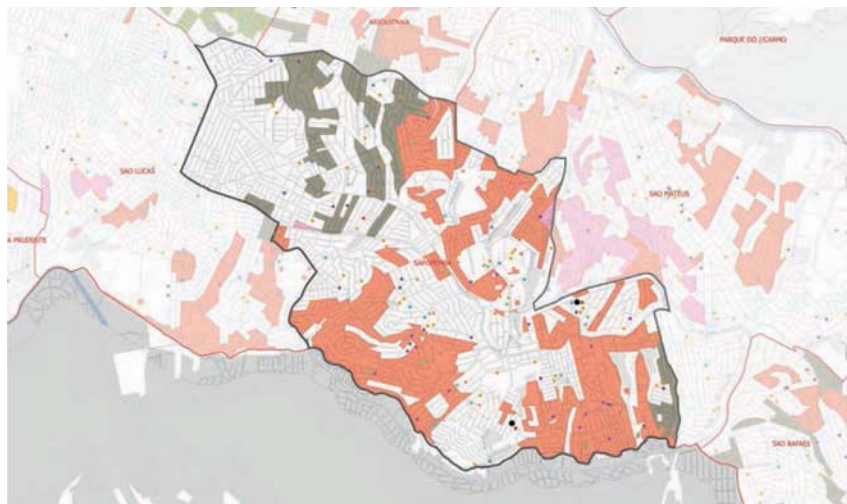
Mapa 05\_Densidade demográfica, vulnerabilidade social e população.  
Fonte: DEURB-SMIDU, DataSubs SB, 2016.

uso e arborização pela Sabesp. Poucas são as praças e muitas delas são áreas privativas das escolas, como a Mata Mascarenha de Moraes, para a qual a SVMA propõe um parque de proteção, pois situa-se em uma encosta, assim como a Mata da Juta, que tem tido suas encostas ocupadas irregularmente. O Ribeirão do Oratório também é objeto de projeto da SVMA, e já possui sua primeira fase implementada, mas o restante de sua área é ocupado por assentamentos precários.

A alta densidade construtiva, baixíssima cobertura vegetal, topografia acentuada, hidrografia razoavelmente abundante, falta de saneamento – 7,4% dos domicílios não estão conectados à rede de esgotamento sanitário – são fatores que combinados agravam a situação ambiental da região, além de caracterizarem áreas de risco para os assentamentos precários. Em relação à população em áreas de risco de Leste 1, 77% das áreas de risco muito alto (R4), 57% de risco alto (R3), 57% de médio (R2) e 38% de baixo (R1) encontram-se em SB. Além de alto percentual da população em área de risco, esta subprefeitura possui mais de 20% de domicílios nas 44 favelas mapeadas pelo Habisp, cuja soma de áreas corresponde a 2,62% do total da área de SB. Além das favelas, SB possui conjuntos habitacionais que necessitam de melhorias edilícias, regularização fundiária ou de

posse, bem como intervenções urbanísticas, melhorando as suas conexões entre conjuntos e com o seu entorno, por sua configuração em grande glebas.

Essa conformação do território refletiu-se no Zoneamento, que destinou grandes áreas de Zonas Especiais de Interesse Social-1 (ZEIS-1) para SB, e correspondem a 21,41% de seu território. Para o conjunto residencial Teotônio Vilela, o Zoneamento considerou suas atividades comerciais e delimitou-o como Zona Mista de Interesse Social (ZMIS). A faixa de influência da futura linha do monotrilho, demarcada como Zona de Estruturação Urbana (ZEU) também ocupa grande parte da subprefeitura, e as outras centralidades, como a Av. Sapopemba e Av. Barreira Grande são caracterizadas como Zonas de Centralidade (ZC). Parques existentes e as áreas verdes remanescentes foram indicadas como Zonas Especiais de Proteção Ambiental (ZEPAM). O restante de sua área é basicamente marcado como Zona Mista (ZM). Ou seja, é uma subprefeitura que, apesar de não apresentar uma grande diversidade de usos, possui um potencial transformador, na medida em que se preveem usos distintos de habitação de interesse social, mesmo sendo este o mais latente.

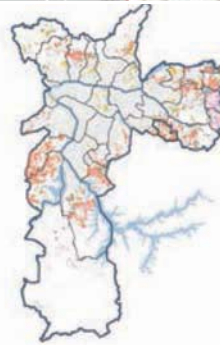


- Demanda por CEI em setores densos de alta vulnerabilidade
- Demanda por CRAS em setores densos de alta vulnerabilidade
- Demanda por UBS em setores densos de alta vulnerabilidade
- Demanda por CEI e CRAS em setores densos de alta vulnerabilidade
- Demanda por CEI e UBS em setores densos de alta vulnerabilidade
- Demanda por CRAS e UBS em setores densos de alta vulnerabilidade
- Demanda por CEI, CRAS e UBS em setores densos de alta vulnerabilidade

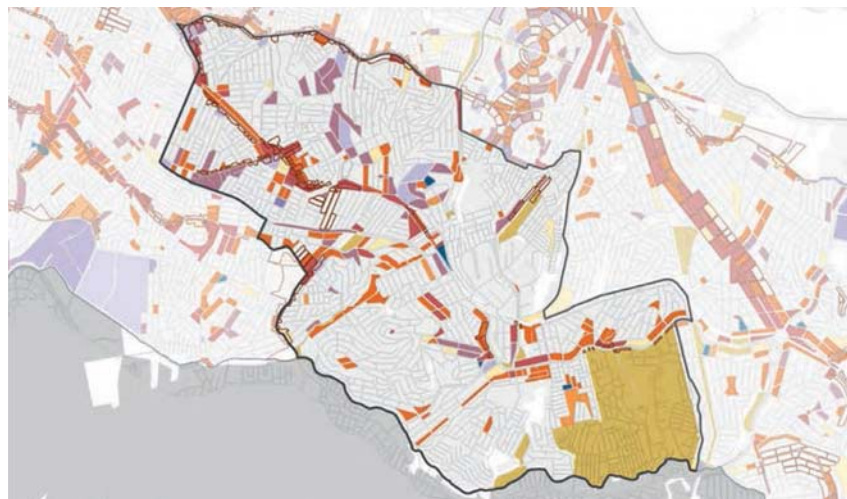
- Equipamentos**
- Assistência Social
  - Cultura
  - Educação
  - Esporte
  - Saúde
  - CEU



Base Cartográfica PMSP: Mapa Digital  
 Projeção UTM/23S, DATUM Horizont  
 Elaboração: Prefeitura Municipal de S  
 Secretaria Municipal de Desenvolvim



mapa 06\_Equipamentos públicos e suas demandas. Fonte: DEURB-SMDU. DataSubs SB, 2016.



Zonas Centralidade (PL 272/15)

Usos Não Residenciais (TPCL, 2014)

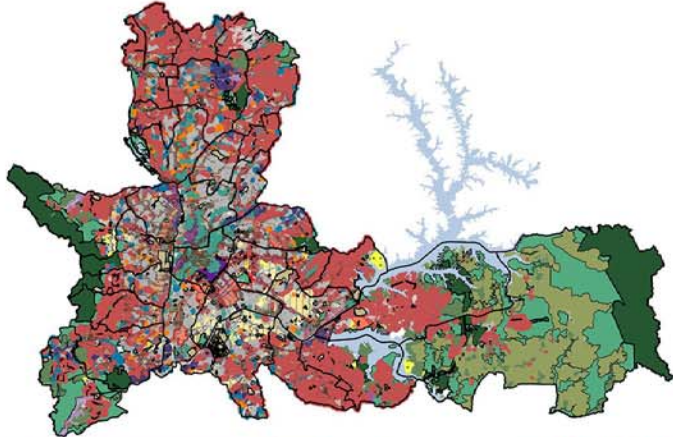
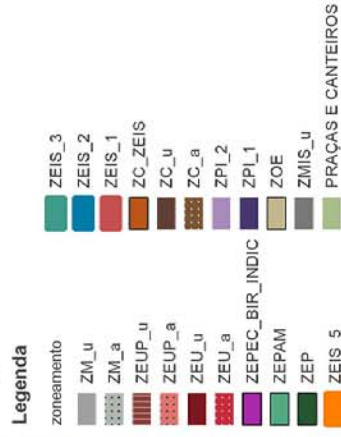
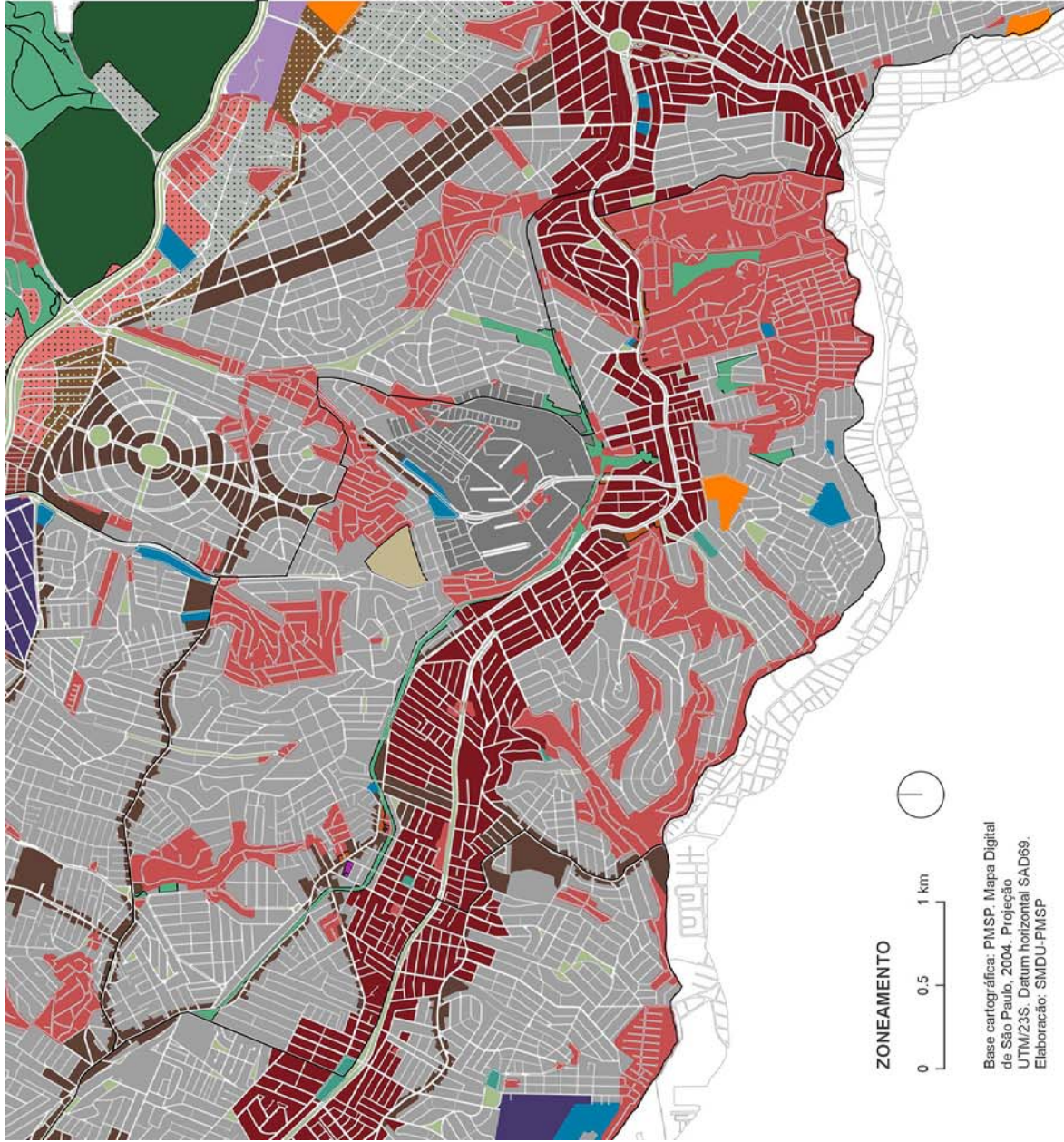
- Equipamentos públicos
- Mistos comércio, serviços, indústria e armazens
- Indústrias e Armazens
- Mistos residencial, indústria e armazens
- Mistos comércio, serviços, indústria e armazens
- Misto residencial, comércio e serviços
- Mistos residencial, indústria e armazens
- Sem Predominância
- Misto residencial, comércio e serviços
- Garagens



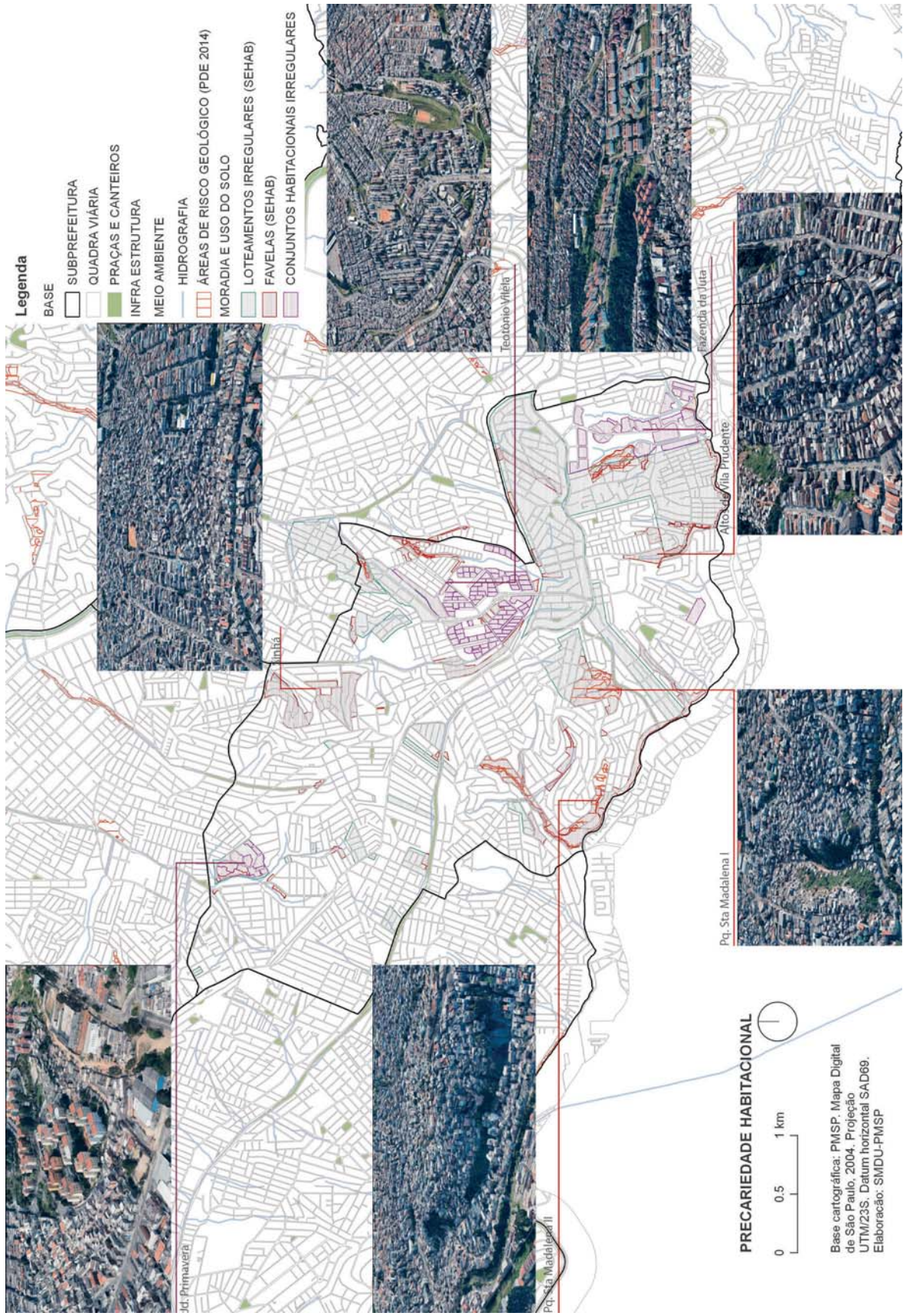
Base Cartográfica PMSP: Mapa Digital da Cidade, 2004.  
 Projeção UTM/23S, DATUM Horizontal SAD69.  
 Elaboração: Prefeitura Municipal de São Paulo.  
 Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.



Mapa 07\_Predominância de usos não residenciais. Fonte: DEURB-SMDU. DataSubs SB, 2016.



Mapa 08\_Zoneamento de Sapopemba. Base cartográfica: PMSP; Mapa Digital de São Paulo, 2004. Base cartográfica: PMSP; Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projeção UTM 23Sul, Datum horizontal SAD69. Elaboração: SMDU-PMSP.



Mapa 09\_Precariedade Habitacional em Sapopemba. Base cartográfica: PMSP, Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projeção UTM 23Sul, Datum horizontal SAD69. Elaboração: SMDU-PMSP e autora, 2016. Imagens: Google Earth.

# POLÍTICAS URBANAS E O PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

## MARCOS REGULATÓRIOS: A GENERALIZAÇÃO DAS ESPECIFICIDADES

O planejamento e a gestão urbana para regiões periféricas cujo crescimento e ocupação se deram de forma desordenada torna-se essencial para mitigar as dificuldades cotidianas dessa população e as desigualdades socioterritoriais do município. Os marcos regulatórios – PDE, Planos Setoriais, PRS, LPUOS e Código de Obras – portanto, têm essa função e foram, de certa forma, um avanço da gestão Haddad, pois discutiram desafios e instrumentos urbanos que visavam a democratização do acesso à cidade formal, evidenciando conflitos entre diferentes atores da cidade.

O PDE, Lei Municipal no 16.050, foi o primeiro dos marcos da gestão Haddad a ser aprovado em 2014. Além de apresentar os instrumentos e ferramentas urbanísticas, territorializa algumas propostas, delimitando macrozonas – Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana e Macrozona de Proteção Ambiental – e macroáreas, indicando eixos de estruturação de transformação urbana,

ZEIS, parques, ações prioritárias em áreas de risco, perímetros de incentivo ao desenvolvimento econômico, que nortearam o zoneamento.

Aprovado o PDE, depois de um ano e meio de elaboração e debates públicos, no início de 2016, foi aprovada a LPUOS ou Zoneamento, Lei Municipal no 16.402. Foram longas audiências públicas e diversas polêmicas com vários atores da sociedade civil e associações de bairro ao mercado imobiliário e até entre as secretarias. O processo da discussão urbana que foi da escala macro à escala do lote pode ter sido um pouco abrupta e talvez por isso tenha sido tamanho desafio.

Os PRS, também definidos pelo PDE, buscariam, portanto, aproximar-se do território a partir de suas diretrizes e do Zoneamento, indicando perímetros de ação, políticas de intervenção em espaços públicos e com objetivo de auxiliar e incorporar diretrizes de planos setoriais, como o Plano Municipal de Habitação (PMH), cuja elaboração ocorreu concomitantemente.

O PMH, por sua vez, elaborado no último ano da gestão lançou o Caderno para Discussão Pública em agosto de 2016, e segue as diretrizes para a Política Habitacional contidas no PDE. Após oficinas regionais e consulta online, foi lançada a Minuta do Projeto de Lei e foram feitas audiências públicas. O PMH discute as necessidades, quantifica a demanda, especifica alguns casos e dá soluções programáticas que podem ser combinadas, mas não territorializa suas propostas.

O PDE foi, portanto, o norteador dos outros marcos regulatórios. No entanto, ao definir as diretrizes na escala macro, e ser parte inicial de um processo com etapas pré-estabelecidas (PDE – Zoneamento – PRS) houve dificuldade destas outras legislações e planos em adequar suas políticas e propostas aos territórios. Ou seja, ao definir em escala municipal questões que diziam respeito ao lote, sem que o Zoneamento estivesse em fase avançada de elaboração, ou aos espaços públicos sem que os PRS estivessem em andamento, o PDE não teve o retorno da escala micro e não algumas questões específicas de alguns casos não puderam ser revisadas.

## PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

### DO PDE PARA O PMH

Uma das diretrizes do PDE é “assegurar o direito à moradia digna para quem precisa”. Assim, duplicou as áreas demarcadas como ZEIS<sup>04</sup>, definiu uma porção fixa de 30% dos recursos do FUNDURB para a política habitacional, criou o instrumento da Cota de Solidariedade e instituiu a revisão da política habitacional a partir de diretrizes pré-estabelecidas.

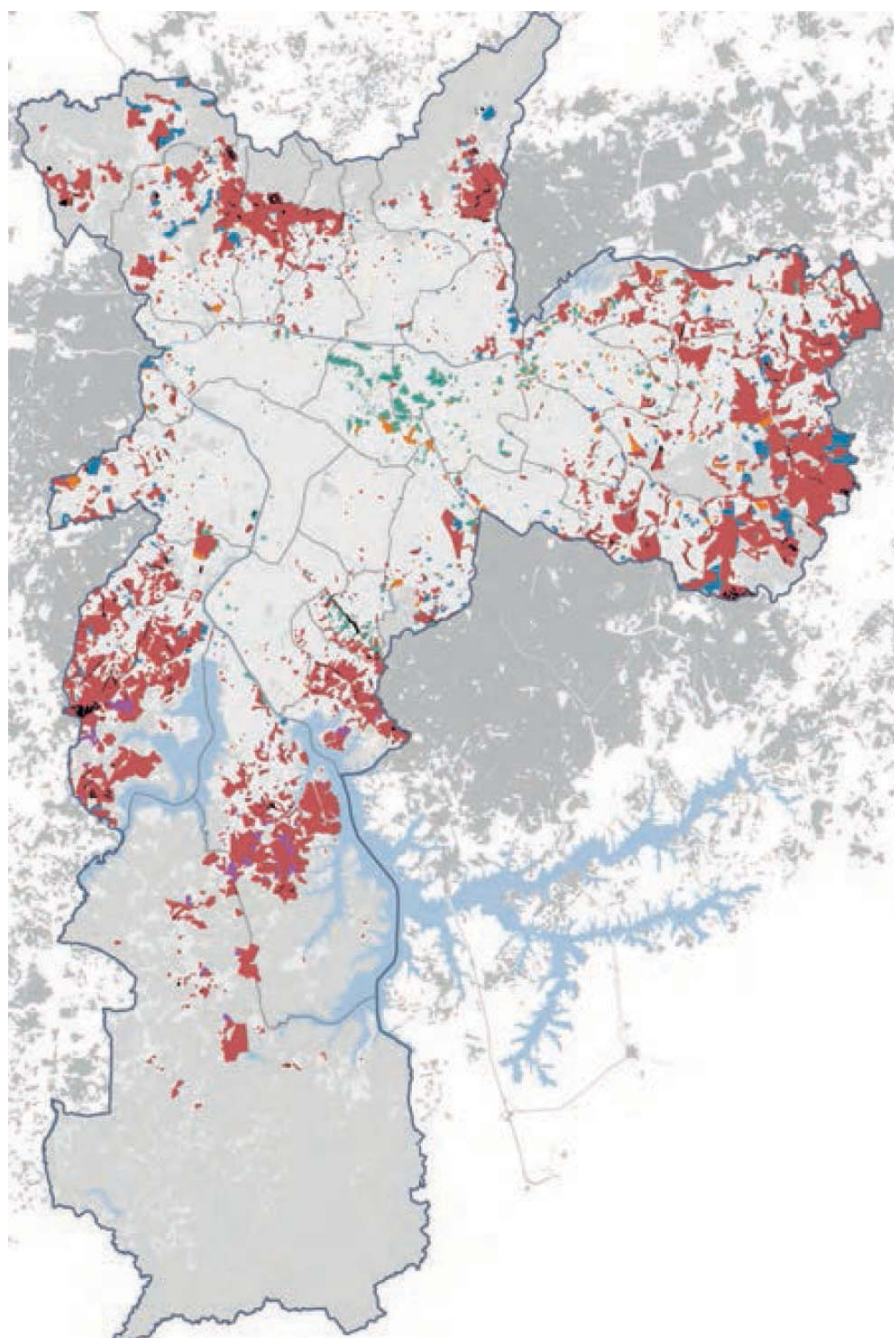
Para a Política de Habitação Social, o PDE dá os seguintes objetivos: moradia como direito, redução do déficit habitacional, de moradias precárias e de impactos ambientais de assentamentos precários. As diretrizes priorizam a população de baixa renda e em situação precária e de risco, a urbanização de assentamentos precários, a regularização urbanística, fundiária, jurídica e ambiental de favelas, conjuntos habitacionais, cortiços e loteamentos

irregulares, a diversificação de programas e agentes de acordo com as demandas, realocações próximas às áreas originais e provisão de HIS em áreas com infraestrutura, atendimento de serviço social para a população mais vulnerável e o fortalecimento da participação social.

Assim, define que as ações prioritárias da política habitacional são: revisão do PMH a cada quatro anos, execução de programas de urbanização e regularização de assentamentos precários e de provisão habitacional, integração ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e a locação social. O PMH deve atualizar os dados sobre os diferentes tipos de demanda e necessidades habitacionais, definir recursos necessários à produção de novas unidades habitacionais e regularizações, indicar terras adequadas e bem localizadas para a produção de HIS e a definição de programas para cada demanda. Para cada programa, o PMH deve considerar fatores como gestão condominial dos conjuntos, locação social, serviços de moradia social, autogestão na produção de moradias, programas de assistência técnica, participação social nas decisões sobre reassentamentos e realocações, articulação com planos plurianuais (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), com Plano Estadual de Habitação e planos para a região metropolitana (PDUI), tendo como premissa o processo participativo na sua elaboração.

O mesmo capítulo define também a demanda para o Serviço de Moradia Social e a constituição de um parque público para a locação social. Trata das ações prioritárias nas áreas de risco, cujos objetivos são minimizar as áreas de riscos geológico e hidrológico com ações de prevenção, preparação e prestação de socorro imediato para casos de desastres, com prioridade na Macroárea de Redução de Vulnerabilidade, e a elaboração de um Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR), articulando as coordenadorias distritais da Defesa Civil das Subprefeituras, georreferenciando e atualizando dados e efetuando vistorias técnicas, zeladoria e fiscalização dessas áreas. Esse deve se articular ao PMH e ao Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS). Tanto o PMRR quanto o PGIRS seriam de extrema importância para a discussão deste trabalho, mas não foram elaborados até então.





**Legenda**

PDE (16.050/14)

- ZEIS1
- ZEIS2
- ZEIS3
- ZEIS4
- ZEIS5

■ Áreas de Risco Geológico em Assentamento Precário (R3, R4)

- Mancha Urbana Metropolitana
- Limite do Município
- Limite de Subprefeitura
- Hidrografia



Base Cartográfica PMSP: Mapa Digital da Cidade, 2004.  
 Projeção UTM/23S. DATUM Horizontal SAD69.  
 Elaboração: Prefeitura Municipal de São Paulo.  
 Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Mapa 10\_ZEIS

Fonte: DEURB-SMDU. DataSubs SB, 2016.

## PROPOSTAS DO PMH

Em consonância com o PDE, o Caderno para Discussão Pública do PMH, lançado em agosto de 2016, é dividido em cinco partes: apresentação, necessidades habitacionais, diretrizes para estruturação da política habitacional, programas e estratégias de ação e quadro orçamentário e estratégias de financiamento. Já a Minuta do Projeto de Lei, lançada em novembro de 2016, estruturada como lei, apresenta oito títulos e seis anexos, com algumas novidades em relação ao Caderno de Discussão, como os Planos Quadriennais de Habitação (PAQH), um novo programa de atuação integrada em áreas ambientais sensíveis e frágeis e outro de assessoria técnica, jurídica e social, que antes eram modalidades das Ações Transversais. Apresentaremos aqui as propostas contidas na Minuta, entendendo que o Caderno foi de grande importância para sua elaboração e base conceitual e de dados para suas propostas.

## DIRETRIZES

O escopo do PMH é estabelecer programas e estratégias de ação para as necessidades habitacionais identificadas, aprimorar as ferramentas de participação social e de planejamento financeiro, estabelecer o Sistema Municipal de Informações Habitacionais (SMIH) que integra e atualiza dados da política municipal e institucionalizar os PAQHs. Para atingir esses objetivos, o Caderno de Discussão complementa-os com as diretrizes do Trabalho Social, para Estruturação Financeira, para Priorização das Intervenções e Investimentos, para o Sistema de Planejamento Habitacional, para Estruturação e Descentralização da Gestão, para Gestão Participativa e para Integração dos Programas Habitacionais.

A ideia central do PMH é que a política habitacional esteja integrada às políticas setoriais no território, contribuindo na elaboração de outros instrumentos e planos como o PPA, a LDO e LOA, o Programa de Metas do Município, PDE, Zoneamento, PRS e Planos de Ação das Subprefeituras, planos setoriais de políticas urbano-ambientais, por meio de participação social e fortalecendo a atuação do Conselho Municipal de Habitação.

Os PAQHs são, portanto, o instrumento construído com participação local para estabelecer metas territorializadas para as ações da política habitacional, consultando o CMH, CG-ZEIS, Fórum dos CG-ZEIS, Conselhos Participativos das Subs, Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos (CPOP). Devem conter diagnóstico territorializado das necessidades habitacionais por Subprefeitura e metas de acordo com as diretrizes do plano, prever continuidade de ações em andamento, classificar por grau de precariedade os assentamentos precários, estimar cronogramas e articularem-se aos PRS. Deverão ser apresentados a cada ano para auxiliar as LDO e LOAs, além de se articularem ao SMIH.

## NECESSIDADES HABITACIONAIS

O Estudo Preliminar do Centro de Estudos da Metrópole (CEM), contratado pela SEHAB para quantificar e qualificar os dados do Censo e da SEHAB sobre os assentamentos precários, déficit habitacional e projeção de demanda em relação ao crescimento habitacional, foi usado em conjunto com dados do Sistema de Informações para Habitação Social na Cidade de São Paulo (Habisp), da Fundação João Pinheiro (FJP) e do Plano anterior para definir e contabilizar as necessidades habitacionais. O quadro a seguir apresenta dois tipos de demanda habitacional de acordo com os tipos de intervenção necessária.

Para caracterizar e classificar cada tipo de assentamento precário, os levantamentos devem considerar dados e diretrizes apresentadas no Anexo 3 da Minuta, a fim de consolidar uma base de dados georreferenciados que seja frequentemente atualizada e aperfeiçoada por vistorias técnicas e estudos da SEHAB. Essa base de dados territorializada é de grande importância para o desenvolvimento e orientação de ações e programas habitacionais bem como dos PAQHs.

A novidade apresentada neste quadro é a inserção da população em situação de rua na política habitacional, parcela que antes era tida como demanda apenas da assistência social. Ao contemplar essa demanda como habitacional, os programas também se inovam e possuem um caráter mais abrangente no atendimento.



Imagem 04- Quadro de Articulação da Política Habitacional com as demais ações públicas. SEHAB. Plano Municipal de Habitação de São Paulo: Caderno Para Discussão Pública. São Paulo, 2016. p. 28

Demanda por tipo de Intervenção

NECESSIDADES HABITACIONAIS		Demanda por tipo de Intervenção			Síntese das necessidades habitacionais
		INTERVENÇÃO NO TERRITÓRIO	NOVAS UNIDADES HABITACIONAIS	POLÍTICAS DE REGULAÇÃO DO MERCADO DE ALUGUEIS	
NECESSIDADES RELACIONADAS À PRECARIEDADE HABITACIONAL E URBANA	Favelas e Loteamentos Irregulares	740.239	89.953	—	830.192 domicílios
	Conjuntos habitacionais irregulares	20.702	—	—	20.702 domicílios
	Cortiços	68.331	12.058	—	80.389 domicílios
	População em situação de rua	—	15.905	—	15.905 pessoas
DEMANDAS RELACIONADAS A DINÂMICAS ECONÔMICAS E DE CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO	Coabitação familiar	—	103.664	—	103.664 domicílios
	Crescimento demográfico	—	147.151	—	147.151 domicílios
	Ônus excessivo com aluguel	—	—	187.612	187.612 domicílios
	Adensamento excessivo (em domicílios alugados)	—	—	47.443	47.443 domicílios
<b>ESTIMATIVA DA DEMANDA POR TIPO DE INTERVENÇÃO</b>		<b>829.272</b> domicílios	<b>368.731</b> unidades habitacionais	<b>235.055</b> domicílios	

Imagem 05-Quadro das Necessidades Habitacionais e Demandas por Tipo de Intervenção. Anexo II da Minuta do Projeto de Lei do Plano Municipal de Habitação de São Paulo, 2016.

## LINHAS PROGRAMÁTICAS

Com as diretrizes definidas e as demandas estipuladas, o PMH apresenta as Linhas Programáticas – Serviço de Moradia Social, Provisão de Moradia e Intervenção Integrada em Assentamentos Precários – para atendimento habitacional. Cada linha possui suas modalidades e programas, que podem se articular pelas Ações Transversais e por Grupos Técnicos.

Serviço de Moradia Social: é uma complementação do atual Programa Auxílio Aluguel e que visa substituí-lo futuramente. Trata-se de um atendimento provisório e continuado para famílias removidas por obras públicas, de caráter emergencial e temporário para famílias em situação de vulnerabilidade e risco social ou removidas por riscos de desastres. Articula-se com a política de atendimento habitacional definitivo e com outras secretarias.

As modalidades desta linha são:

- Acolhimento Institucional Intensivo: atende famílias e pessoas em situação de alta vulnerabilidade social, como população em situação de rua, imigrantes, mulheres vítimas de violência doméstica, entre outros. Articula-se a outras secretarias como SMADS, SMDHC, SMPM e ao Programa Autonomia em Foco. Priorizam-se imóveis privados ou públicos nas áreas centrais reabilitados para o Programa de Locação Social, admitindo unidades com banheiros e cozinha compartilhados e exige a revisão da Lei Moura;
  - Abrigamento Transitório em Imóveis Alugados: atende famílias removidas para realização de obras públicas, por risco ambiental ou vítimas de desastres. Destinam-se imóveis privados alugados pelo poder público, utilizando instrumentos indutores da Função Social da Propriedade em todo o município;
  - Abrigamento Transitório em Imóveis Públicos: relacionado ao Programa Locação Social, destinado à demanda de atendimento emergencial e provisório e para a qual priorizam-se imóveis em terrenos de PIU, OUC, AIU e nas MEM;
  - Bolsa Aluguel: atende à mesma demanda das modalidades acima pela complementação financeira para o acesso aos imóveis do Programa Locação Social de Mercado;
- Provisão de Moradia: de caráter definitivo, em que parte da demanda é proveniente da Linha anterior, como uma segunda etapa do atendimento habitacional. A moradia definitiva é adquirida via financiamento para casa própria ou aluguel de unidade habitacional do parque público a ser desenvolvido, o que também serve de regulador dos altos preços do mercado privado de aluguéis. Divide-se em três programas:
- Provisão de Moradia para Aquisição: aliado aos programas de financiamento federal, estadual ou internacional, para ofertar UHs em imóveis novos ou reabilitados por ações do poder público, privado ou de entidades, associações e movimentos sociais. Atende famílias removidas por obras públicas, reassentando-as em seus locais de origem ou nas proximidades. Suas modalidades são:
  - Promoção Pública de Moradia: o agente promotor é o Município, que contrata projeto e obra, organiza demanda segundo critérios do CMH. Os recursos para a construção de novas UHs e aquisição de terrenos ou imóveis são provenientes do Fundurb e/ou aplicação da PEUC;
  - Promoção Pública de Moradia em Assentamentos Precários: difere da modalidade anterior na destinação dos recursos para construção de novas UHs e aquisição de imóveis ou terrenos nos assentamentos precários de origem das famílias que foram removidas movidas por obras, risco ambiental ou desadensamento;
  - Promoção de Moradia por Autogestão: o principal agente são as entidades como associações, movimentos sociais, cooperativas habitacionais articuladas com assistências técnicas e poder público para desenvolver e contratar projetos e obras e organizar a demanda e os recursos com participação dos beneficiários em todas as etapas;
  - Promoção Privada de Moradia: o agente promotor é a iniciativa privada e a prefeitura é responsável pela

organização da demanda, segundo critérios do CMH, e pelo acompanhamento do desenvolvimento do projeto. Visa diversificar a produção de HIS, incluindo o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e incentivar os investimentos nas ZEIS;

- **Aquisição de Moradia Pronta:** disponibiliza cartas de crédito e auxilia os inquilinos em loteamentos e assentamentos regularizados a adquirirem suas moradias.
- **Locação Social:** parque público de imóveis em áreas centrais ou próximas aos eixos de transporte, a fim de evitar a gentrificação da especulação imobiliária em áreas valorizadas ou em processo de valorização, prevendo a regulação dos valores dos aluguéis nessas áreas. A demanda destinada a esse programa é advinda dos programas transitórios e da demanda por incremento. As modalidades que compõem esse programa divergem em seus agentes gestores:
- **Locação Social de Promoção Pública:** demanda oriunda do Locação Social de Serviço de Moradia Social e famílias cadastradas nesse programa específico, sendo a Cohab-SP o agente produtor e gestor dos empreendimentos;
- **Locação Social por Autogestão:** a organização da demanda, produção e gestão dos empreendimentos é de responsabilidade das entidades sem fins lucrativos que respondam ao chamamento público para habilitação e cadastramento neste programa.
- **Locação Social de Mercado:** para dinamizar a oferta de moradias de aluguel a preços acessíveis, incentiva o mercado privado a oferecer moradias para aluguel a preços determinados pela prefeitura e auxilia os beneficiários com o Bolsa Aluguel. A demanda para esse programa é oriunda do Bolsa Aluguel, do Serviço de Moradia Social e da demanda por incremento.

**Intervenção Integrada em Assentamentos Precários:** linha prioritária e mais interdisciplinar, pois combina diferentes secretarias e linhas programáticas. Para cada perímetro de intervenção deve haver o Plano de Intervenção Integrada, elaborado a partir de diagnóstico

com identificação, caracterização e classificação dos assentamentos precários e das intervenções da política habitacional e integração das políticas setoriais. Possui dois eixos de atuação:

**Eixo Favelas e Loteamentos Irregulares:** ações complementares pela complexidade e irregularidade destes assentamentos e focadas na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana, atuando junto às ZEIS, recuperando os estudos para os PAIs Renova e garantindo a participação civil pelos CGs. São propostos três programas que se articulam configurando o tripé de uma intervenção integrada – urbanização, regularização e habitação – em conjunto com assistências técnica e social e participação social na elaboração das propostas.

- **Programa Urbanização de Assentamentos Precários:** intervenções urbanísticas e físicas, provisão de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos e qualificação ambiental com objetivo de eliminar áreas de risco e melhorar a qualidade urbana e ambiental dos assentamentos passíveis de consolidação. Para assentamentos não consolidáveis, é necessário o Plano de Reassentamento ou Remanejamento com participação das famílias envolvidas e atendimento em locais próximos aos locais de origem. Divide-se em duas modalidades:
- **Urbanização Complexa:** ações voltadas para a precariedade habitacional, urbana e fundiária, sendo o município agente promotor e gestor. Para urbanização simples com remoção, prevê-se adequação de infraestrutura e remoções pontuais, com execução junto às subs. Para urbanização complexa com obras de grande porte e muitas remoções, podem ser aliados com outros órgãos e secretarias. As famílias removidas devem ser realocadas dentro do mesmo perímetro de intervenção com produção de novas moradias;
- **Pequenas Intervenções de Urbanização:** melhoria de condições urbanas com obras de menor porte promovidas pela SEHAB, articuladas com outras secretarias, com gestores e empreendedores locais ou com assistência técnica para autogestão. Destinadas às áreas consolidáveis com demanda por urbanização simples sem remoção,

dispensando o Plano de Urbanização de ZEIS-1 e a constituição de CG.

- Regularização Fundiária de Interesse Social: garante o direito à posse e permanência dos moradores de ocupações informais de baixa renda e ampliação do acesso à terra urbanizada, com a titulação aos moradores. Como um programa de caráter administrativo, o poder público é o principal agente das ações de:
- Regularização da base fundiária: correção do registro de limites e parcelamento para ocupações com irregularidades entre o desenho urbano existente e o registro no cartório;
- Regularização da posse: garantia da posse onde inexistente vínculo formal entre moradores e proprietários com a outorga de títulos de posse ou propriedade para os ocupantes dos domicílios;
- Regularização administrativa: regulariza áreas com informalidades administrativas e cadastrais, pela oficialização do viário, atualizações cadastrais e desdobramentos fiscais.
- Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários: visa melhorar a habitabilidade e salubridade das moradias em áreas consolidadas ou consolidáveis:
- Melhorias Habitacionais Integradas: para assentamentos consolidáveis em processo de regularização fundiária e urbanização pela SEHAB em conjunto com a equipe de trabalho social e moradores. O financiamento é de fundo perdido para as famílias de menor renda e microcrédito ou carta de crédito para as famílias que possam arcar com custos de mão de obra (pequenos empreiteiros, cooperativas de construção e trabalhadores locais) e material de construção para a reforma ou ampliação da moradia;
- Melhorias de Conjuntos Habitacionais Irregulares: continuação e aperfeiçoamento do Programa 3 Rs, com obras de reforma e adequação edilícia das áreas condominiais, regularização fundiária, comercialização

das UHs e de unidades comerciais, incentivando o uso misto desses empreendimentos.

Eixo Cortiços: para cada perímetro delimitado a partir de diagnósticos, serão identificadas as modalidades de atuação junto à intervenção integrada, auxiliando na elaboração de um Plano de Intervenção Integrada ou de Projetos de Intervenção para ZEIS 3.

- Programa Intervenção em Cortiços: atendimento à população moradora de cortiço, por reformas e segurança contratual ou pela provisão de moradia com o incremento da oferta habitacional nas regiões com infraestrutura urbana e pela revisão da Lei Moura para adequar a qualidade de moradias multifamiliares. Para cada tipologia de cortiços, estratégias podem ser combinadas com outras modalidades, portanto, é necessária organização dos cadastros, instrumentos legais, mecanismos de regulação dos preços dos aluguéis e subsídios para investimentos em melhorias e novos empreendimentos. Podem ser:
- Intervenções Isoladas em Cortiços: ações pontuais no imóvel ou quadra em que cada caso será atendido de acordo com os parâmetros de ocupação, salubridade e contratos de aluguel. A melhoria do imóvel se dá com financiamento privado a cargo dos proprietários que dispuserem de recursos, com recursos combinados entre proprietário e fundos públicos, com a desapropriação do imóvel pela prefeitura garantindo a permanência dos moradores e/ou inserindo-o no Locação Social, ou ainda pela aquisição e melhoria do imóvel pelos moradores organizados;
- Intervenção Integrada em Cortiços Agrupados: ação destinada às áreas onde há concentração de cortiços, para as quais devem ser elaborados Projetos de Intervenção para ZEIS 3 ou Planos de Intervenção Integrada. Articula-se à modalidade anterior e propõe intervenções no território para qualificar as condições da moradia e de seu entorno.

Além das 3 Linhas Programáticas, a Minuta coloca outros dois programas:

Programa de Assistência Técnica, Jurídica e Social: assistência técnica pública para a população de baixa renda, para assegurar a qualidade da habitabilidade, acesso à moradia digna e segurança de posse. Acionada por representantes da sociedade civil, por movimentos organizados ou individualmente, para implementar a Promoção de Moradia por Autogestão e em Assentamentos Precários ou os programas Urbanização de Assentamentos Precários, Regularização Fundiária de Interesse Social, Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários e Intervenção em Cortiços que podem se encaixar nas seguintes modalidades:

- Assistência Técnica à Comunidade: atende as associações de moradores, cooperativas e movimentos organizados de baixa renda. A prefeitura seleciona a demanda de acordo com a disponibilidade de recursos e priorização territorial de atendimento e os beneficiários poderão contratar os profissionais autônomos, escritórios e organizações que estejam habilitados pela administração municipal;
- Escritório Local de Assistência Técnica ao Município: escritórios locais formados por GTs multidisciplinares de servidores públicos, integrantes de organizações não-governamentais sem fins lucrativos, profissionais autônomos, estudantes em programas de residência e extensão universitária, técnicos habilitados em convênios com a prefeitura, estabelecidos junto às subprefeituras.

Atuação Integrada em Áreas Ambientalmente Sensíveis e Protegidas: articula as políticas de atuação em áreas de proteção, recuperação e preservação ambiental com assentamentos precários na Macrozona de Preservação e Recuperação Ambiental. Orienta a formulação de Planos de Intervenção Integrada e projetos de urbanização desses territórios pela articulação dos programas de Provisão de Moradia para Aquisição, Urbanização, Regularização Fundiária e Melhorias Habitacionais, considerando as especificidades de cada caso e as legislações ambientais.

Ações Transversais: são linhas de atuação que visam articular as Linhas Programáticas, programas e modalidades do PMH:

- Ações de Gestão de Risco: articulada ao PMRR, atualiza informações sobre áreas de riscos em assentamentos precários em sistema de informações, auxilia na prevenção de reocupação dessas áreas, articulando-se com os Núcleos de Defesa Civil (NUDEC), Coordenadorias Distritais de Defesa Civil das Subs, Centro de Gerenciamento de Emergências (CGE) e ações de educação ambiental na prevenção de desastres;

- Parâmetros e Normas para Habitação de Interesse Social e Qualidade dos Projetos Arquitetônicos e Urbanísticos: função de aprimorar padrões técnicos de promoção habitacional, orientar, acompanhar e qualificar os projetos de urbanização, regularização, produção e requalificação de EHIS. Articula-se com universidades, instituições de pesquisa, entidades, representantes de classe, entre outros;

- Gestão de Patrimônio Fundiário e Imobiliário Público para Habitação: cria o Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário e Fundiário Municipal para função habitacional de interesse social que deve mapear, quantificar e caracterizar o patrimônio imobiliário da SEHAB e COHAB e monitorar os terrenos e imóveis em processo de desapropriação, fazer a prospecção de imóveis municipais ou privados com potencial para transformação para HIS. Trata, portanto, de bases fundiárias e imobiliárias, fundamentais para a política habitacional, e articula os programas de Serviço de Moradia Social, Provisão de Moradia para Aquisição, Locação Social, Urbanização, Regularização Fundiária, Melhorias Habitacionais e Intervenção em Cortiços;

- Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários e Imobiliários Urbanos: auxílio nas negociações em casos de disputa de posse. Articula os programas Serviço de Moradia Social, Provisão de Moradia para Aquisição, Locação Social, Urbanização, Regularização Fundiária e Intervenção em Cortiços, dependendo dos conflitos e das partes envolvidas. Desenvolve um sistema integrado de monitoramento com um fórum municipal de apoio e monitoramento das situações de conflitos fundiários urbanos, mapeamento e descrição das ocorrências, elaboração de metodologias de mediação de conflito a partir de um banco de casos;

- Pós-Intervenção e Integração aos Serviços e Controle Urbanos: desenvolve mecanismos de gestão territorial e social nos assentamentos urbanizados e regularizados e de gestão patrimonial, condominial e social nos EHIS após intervenções. Articula os programas Serviço de Moradia Social, Provisão de Moradia para Aquisição, Locação Social, Urbanização, Regularização Fundiária, Melhorias Habitacionais e Intervenção em Cortiços.

## QUADRO ORÇAMENTÁRIO E ESTRATÉGIAS DE FINANCIAMENTO

A estrutura de financiamento da política habitacional proposta pelo PMH conta com recursos municipais, estaduais e federais, e recursos específicos provenientes dos Fundos Municipais de Habitação (FMH), FUNDURB, de Saneamento Ambiental e Infraestrutura (FMSAI) e das OUCs e AIUs. Devido às dificuldades políticas e financeiras de dar continuidade ao PMCMV, a política habitacional em São Paulo sofreu desgastes que o PMH tenta contornar. Os recursos necessários para o atendimento das necessidades habitacionais da cidade, adotando custos unitários de referência para os programas propostos e multiplicados pela demanda, são estimados preliminarmente em R\$34,4 bilhões considerando recursos do PMCMV. Sem auxílio federal, destinado à aquisição de moradia, esse valor sobe para R\$56 bilhões. Considerando que o investimento em habitação pelo município é de R\$812 milhões por ano, os valores necessários para sanar as demandas habitacionais se tornam inatingíveis.

Assim, o objetivo do PMH é destinar fundos públicos não onerosos para as faixas de menor renda. As estratégias envolvem delimitar faixas de subsídios a grupos de atendimento baseados na renda familiar, associar as modalidades e recursos dos subsídios, priorizando os grupos de até 3 SM, aplicar os instrumentos do PDE (Cota de Solidariedade e Consórcio Imobiliário de Interesse Social) e adotar novos instrumentos e mecanismos de financiamento complementares aos recursos disponíveis:

- Juros (subsidiados) de Financiamento da Carta de Crédito ou Microcrédito para Melhorias Habitacionais: financiamento de baixos juros para aquisição de

materiais de construção e mão de obra para reformas, e a fundo perdido para a assistência técnica. Juros seriam reinvestidos nesse mesmo instrumento, que teria seus recursos complementados por aportes municipais;

- Aluguéis de UHs Públicas e de Espaços Comerciais (PPP de Locação Social): estipulados de acordo com as possibilidades de comprometimento dos beneficiários das UHs e a valores de mercado local para os locatários das lojas e sobrelojas dos edifícios públicos. Renda aplicada em fundo destinado para remuneração do parceiro privado, responsável pela reabilitação e gestão do imóvel;

- Incentivos Tributários: a empreendedores e proprietários que oferecerem UHs para o Locação Social de Mercado a preços previamente estipulados pelo município e auxiliados pela Secretaria de Finanças;

- Incentivos Urbanísticos: previstos pelo PDE e Zoneamento no pagamento de Outorga Onerosa do Direito de Construir aos empreendedores de UHs para Locação Social de Mercado a preços previamente estipulados pelo município e auxiliados pela Secretaria de Finanças;

- Fundo Garantidor: para consolidar ativos municipais ou recebíveis e oferecer garantias de liquidez imediata para as operações de crédito propostas;

- Sistema de Gestão de Ativos: controle automatizado e integrado da gestão de terrenos, edificações e UHs, para acompanhamento do parque público e auxílio na prestação de contas visando maior transparência às ações e orçamento público.



PROGRAMA	MODALIDADE	VALOR UNITÁRIO (total ou anual)	FONTE OU REFERÊNCIA VALOR UNITÁRIO
SERVIÇO DE MORADIA SOCIAL	Acolhimento institucional intensivo	R\$ 4.800	Valor anual por família atendida no Auxílio Aluguel, conforme Portaria n. 131/2015/SEHAB
	Abrigo transitório em imóveis alugados		
SERVIÇO DE MORADIA SOCIAL	Bolsa aluguel	R\$ 116.000	Valor Máximo Faixa 1 (PMCMV 2) - R\$ 96.000/UH acrescido de R\$ 20.000/UH referentes aos custos de manutenção predial por 16 anos.
	Abrigo transitório em imóveis públicos		
PROVISÃO DE MORADIA PARA AQUISIÇÃO	Promoção pública de moradia	R\$ 96.000	Valor Máximo Faixa 1 (PMCMV 2) - R\$ 96.000/UH
	Promoção privada de moradia		
	Promoção de moradia por autogestão	R\$ 76.000	Custo da unidade habitacional sem necessidade de aquisição de terreno
	Promoção pública de moradia em assentamentos precários		
	Aquisição de moradia pronta	R\$ 72.000	Valor médio adotado considerando R\$ 96.000/UH para aquisição em áreas particulares e R\$ 48.000/UH para indenização por benfeitoria em áreas públicas
LOCAÇÃO SOCIAL	Locação social de promoção pública	R\$ 116.000	Valor Máximo Faixa 1 (PMCMV 2) - R\$ 96.000/UH acrescido de R\$ 20.000/UH referentes aos custos de manutenção predial por 16 anos.
	Locação social por autogestão		
URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS	Urbanização complexa	R\$ 22.800	Valor Máximo Faixa 1 (PMCMV 2), PAC UAP (30% do valor da UH)
	Pequenas intervenções de urbanização	R\$ 9.120	40% do valor adotado para Urbanização Complexa
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL	Regularização fundiária de interesse social	R\$ 300	Valor praticado pela Coordenadoria de Regularização Fundiária da SEHAB
MELHORIAS HABITACIONAIS EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS	Melhorias habitacionais em assentamentos precários	R\$ 22.800	Valor Máximo Faixa 1 (PMCMV 2), PAC UAP (30% do valor da UH)
	Melhorias de conjuntos habitacionais irregulares		
INTERVENÇÃO EM CORTIÇOS	Intervenção em cortiços isolados	R\$ 22.800	Valor Máximo Faixa 1 (PMCMV 2), PAC UAP (30% do valor da UH)
	Intervenção integrada em cortiços		
ASSISTÊNCIA TÉCNICA, JURÍDICA E SOCIAL	Assistência técnica à comunidade	R\$ 2.280	10% dos Valores de Referência para Melhorias Habitacionais
	Escritório local de assistência técnica ao município		
AUXÍLIO ALUGUEL	Auxílio Aluguel	R\$ 4.800	Valor anual por família atendida no Auxílio Aluguel, conforme Portaria n. 131/2015/SEHAB

Imagem 06- Quadro de Custos Unitários Adotados para o Plano Municipal de Habitação. Anexo V da Minuta do Projeto de Lei do Plano Municipal de Habitação de São Paulo, 2016.

PROGRAMA	MODALIDADE	METAS MÍNIMAS PARA 16 ANOS	PARÂMETROS UTILIZADOS PARA DEFINIÇÃO DAS METAS
SERVIÇO DE MORADIA SOCIAL	Acolhimento Institucional Intensivo	5.000 vagas	Considerou-se a disponibilização de 500 vagas por ano, até o total de 5.000 vagas
	Aluguel de Imóveis Privados para Abrigamento Transitório	3.000 vagas	Considerou-se a disponibilização de 500 vagas por ano, até o total de 3.000 vagas
	Locação Social para o Serviço de Moradia Social	8.000 unidades habitacionais	Considerou-se a construção/reabilitação de 500 unidades habitacionais por ano
PROVISÃO DE MORADIA PARA AQUISIÇÃO	Promoção Pública de Moradia		
	Promoção Pública de Moradia em Assentamentos Precários	64.000 unidades habitacionais	Considerou-se a construção/reabilitação de 4.000 unidades habitacionais por ano
	Promoção Privada de Moradia		
	Promoção de Moradia por Autogestão	16.000 unidades habitacionais	Considerou-se a construção/reabilitação de 1.000 unidades habitacionais por ano
	Aquisição de Moradia Pronta	30.000 unidades habitacionais	Inicialmente considerou-se a aquisição de 500 unidades habitacionais por ano chegando a 4.000 unidades habitacionais no último ano, de forma incremental
LOCAÇÃO SOCIAL	Locação Social de Promoção Pública	10.000 unidades habitacionais	Considerou-se a construção/reabilitação de 1.000 unidades habitacionais por ano a partir do 2º Quadrênio estabelecido por esta Lei
	Locação Social por Autogestão	2.000 unidades habitacionais	Considerou-se a construção/reabilitação de 200 unidades habitacionais por ano a partir do 2º Quadrênio estabelecido por esta Lei
URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS	Urbanização Complexa	160.000 domicílios	Considerou-se a ação por urbanização complexa que beneficie 10.000 domicílios por ano
	Pequenas Intervenções de Urbanização	160.000 domicílios	Considerou-se a ação por pequenas intervenções de urbanização que beneficie 10.000 domicílios por ano
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL	Regularização Fundiária de Interesse Social	480.000 domicílios	Considerou-se a regularização fundiária de 30.000 domicílios por ano
MELHORIAS HABITACIONAIS EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS	Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários	96.000 domicílios	Inicialmente considerou-se a intervenção de melhorias habitacionais em 2.000 domicílios por ano chegando a 10.000 domicílios no último ano, de forma incremental
	Melhorias de Conjuntos Habitacionais Irregulares	28.000 domicílios	Inicialmente considerou-se a intervenção de melhorias de conjuntos habitacionais irregulares em 1.000 domicílios por ano chegando a 2.000 domicílios no último ano, de forma incremental

Imagem 07- Quadro das Metas Mínimas para 16 anos. Anexo VI da Minuta do Projeto de Lei do Plano Municipal de Habitação de São Paulo, 2016.

INTERVENÇÃO EM CORTIÇOS	Intervenção em Cortiços Isolados	<b>3.200</b> domicílios	Considerou-se a intervenção em cortiços que beneficie 200 domicílios por ano
	Intervenção Integrada em Cortiços		
ASSISTÊNCIA TÉCNICA, JURÍDICA E SOCIAL	Assistência Técnica à Comunidade	<b>96.000</b> domicílios	Inicialmente considerou-se a oferta de assistência técnica, jurídica e social a 2.000 domicílios por ano chegando a 10.000 domicílios no último ano, de forma incremental
	Escritório Local de Assistência Técnica ao Municípe		

O Título VII dá as metas e diretrizes para a distribuição dos recursos, apresentadas nos quadros dos Anexos 4, 5 e 6, o que não estava contemplado no Caderno de Discussão e que, pela Audiência Pública realizada no dia 08 de novembro de 2016, foi uma demanda das contribuições feitas pela internet e nas Oficinas.

Por fim, o último Título sobre as Disposições Finais e Transitórias defende a reestruturação da SEHAB, adequando sua estrutura administrativa e organizacional condizente com as diretrizes do Plano, que envolvem:

- descentralização: fortalecimento das Unidades Regionais e equipes multidisciplinares, articulação com as subprefeituras;
- articulação territorial das ações funcionais e programáticas;
- redefinição dos limites territoriais das Unidades Regionais;
- articulação com as demais secretarias municipais e órgãos públicos, garantindo a coordenação da política habitacional na escala municipal e metropolitana;
- definição de atribuições e articulações entre SEHAB e COHAB; e
- fortalecimento do setor de planejamento da SEHAB.

## AS DIFERENÇAS DO PMH 2016

O primeiro ponto que chama atenção nas publicações dos planos de 2016, Caderno de Discussão e Minuta do PL, e de 2011, 'Plano Municipal de Habitação, a Experiência em São Paulo' e 'Renova SP', é o caráter autoral de cada. Em audiência pública de apresentação da Minuta, defendeu-se que o plano de 2016 não tem autoria, mas que foi elaborado pela SEHAB conjuntamente com a sociedade civil, não havendo qualquer menção nominal em nenhuma das publicações. Já as publicações do plano de 2011 que contam a experiência de sua elaboração e expõe os projetos vencedores do concurso Renova, têm todos os seus capítulos assinados por um autor, cada projeto do Renova é assinado por um escritório ou arquiteto renomado. Isso se reflete nas propostas e processos de participação e elaboração de cada plano.

Quanto à elaboração de projetos e implementação dos programas, o PMH-2011 enfatiza parcerias com instituições estrangeiras e escritórios particulares. O da gestão Haddad, além de parcerias, propõe a revisão da estrutura da SEHAB pelo fortalecimento de seu corpo técnico e criação de outros órgãos públicos que auxiliem na empreitada de resolução das questões habitacionais como uma Imobiliária Pública e o Observatório Imobiliário, além de incentivos para fortalecer a atuação das assessorias técnicas e autogestão.

A apresentação do PMH-2011 foi primeiramente feita a "diferentes setores da sociedade civil, órgãos da

imprensa, como a Folha de São Paulo, em reunião com representantes dos vários setores do Ministério Público” (FRANÇA, 2012, pg. 35) para depois apresentá-lo às subprefeituras e movimentos de moradia. Já o novo PMH, desde início teve contribuições de movimentos de moradia, abriu consulta pública e oficinas regionais para apresentação e contribuição na elaboração da Minuta.

Das propostas divergentes, a primeira e talvez mais marcante é como se trata o atendimento provisório e emergencial. Para França, a moradia transitória no processo de reassentamento de famílias leva à “degradação das condições de moradia transitória” o que resultou, dentre outras coisas, na escolha do pagamento do auxílio aluguel (FRANÇA, 2012, pp.25). Já o PMH-2016 discute uma política continuada de atendimento, colocando a moradia transitória como fase inicial de um processo que pode culminar na moradia definitiva. A substituição do Parceria Social pelos programas de moradia transitória, incluindo a população em situação de rua, cujo atendimento era visto como atribuição de SMADS, é acolhida pela Linha Programática Serviço de Moradia Social. O Programa Locação Social, também proposto no PMH-2011, têm mais modalidades para garantir sua institucionalização, como forma de superar a casa própria, ou propriedade privada, como solução da questão habitacional.

O ponto de partida de cada plano também se distingue. O PMH da gestão Kassab parte da territorialização por sub-bacias hidrográficas para elaborar os Planos de Ação Regional, Planos Urbanísticos e Perímetros de Ação Integrada, enquanto o proposto em 2016 discute ideias e programas que se articulam com as demandas de cada área, ainda não delimitadas. Assim, a priorização de atendimento segue essa lógica. Para o plano passado, a priorização territorial era baseada em fórmulas com índices de urbanização, vulnerabilidade, riscos, para a criação de um Sistema de Priorização. Já o atual prioriza programas relacionados aos assentamentos precários e baseia suas propostas em estudos de demandas e necessidades habitacionais na escala municipal. Grosso modo, os Planos de Ação Regional e PAIs seriam contemplados pelos PRS, que consideram propostas habitacionais e podem influenciar os programas da linha de Intervenção

Integrada em Assentamentos Precários, por exemplo.

No entanto, ao não territorializar suas propostas, o PMH-2016 pode fragilizar a política habitacional que defende, pois mesmo instituindo sua articulação com os Perímetros de Ação do PRS, a elaboração destes já estava avançada e em fase final quando o PMH foi lançado, portanto, muito do que se propôs pode não ter sido contemplado nos perímetros desenvolvidos pelo Departamento de Urbanismo (DEURB), pois esse foi um debate polêmico entre os técnicos que dividiam suas opiniões sobre a setorialidade do atendimento habitacional para os planos regionais.

# DEMANDAS E POSSIBILIDADES EM SAPOPEMBA

Os Perímetros de Ação dos PRS e as diretrizes do PMH de articular ambos os planos evidenciam a necessidade de um processo de planejamento habitacional territorializado. No início dos trabalhos da Residência, muito se discutiu sobre o escopo dos perímetros, cuja ideia inicial era a articulação das ações setoriais, intersecretariais, multidisciplinares, e com foco nos espaços públicos. Questões habitacionais, portanto, eram polêmicas, pois tratariam de um atendimento que não necessariamente envolveria o espaço público. No nosso entendimento, não deveria existir uma separação entre as questões urbanas e de moradia, afinal o direito à moradia é também o direito à cidade.

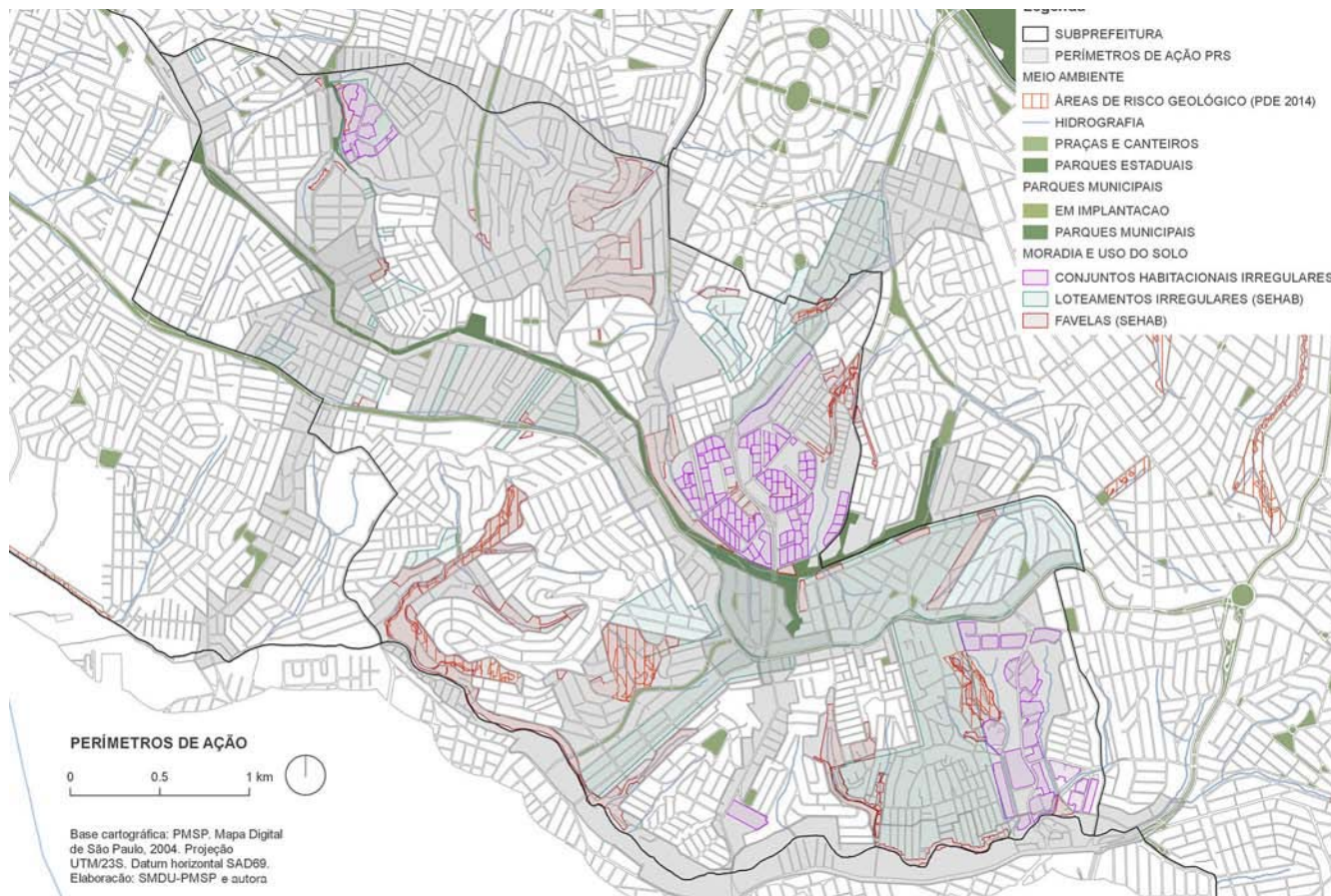
As demandas por espaços públicos, mobilidade, equipamentos e serviços sociais em Sapopemba são expressivas, mas seria impossível delimitar perímetros sem que a questão habitacional surgisse, já que seu território é marcado por assentamentos precários e pelo Perímetro de Ação Integrada – PAI Oratório – do Programa Renova, e, exatamente nessas regiões essas demandas por espaços, serviços, infraestrutura públicas

são mais expressivas. Vale ressaltar que isso não é uma peculiaridade de Sapopemba, mas da maioria dos assentamentos precários, principalmente nas regiões mais periféricas.

## PRS

O produto final dos PRS são os Perímetros de Ação e suas respectivas fichas, que contém suas descrições, localizações, objetivos, diretrizes, secretarias e agentes envolvidos, relações com outros planos, zoneamento, e outros campos relevantes à elaboração de projeto futuro e escolha de perímetros para os Planos de Ação das Subprefeituras pelos Núcleos Regionais.

Em SB foram demarcados oito perímetros e em todos a questão habitacional está presente. Alguns deles têm a mobilidade como principal demanda, como é o caso do perímetro denominado Egídio Martins-Antônio Fontes, para o qual o PDE tem planejado melhoramentos viários e corredor de ônibus e visa conectar essa região ao município



Mapa 11\_Perímetros de Ação dos PRS e Precariedade Habitacional. Base cartográfica: PMSP, Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projeção UTM 23Sul, Datum horizontal SAD69. Elaboração: SMDU-PMSP e autora.

de Santo André e na porção norte, próximo a AF, há a favela Primavera que ocupa parte do Parque Primavera. O perímetro Av. Sapopemba-Pq. Zilda Arns, além da mobilidade contemplada pelas Av. Sapopemba e Av. Luis Ignácio Anhaia Mello e Monotrilho da Linha 15-Prata do Metrô envolve esse espaço público e de lazer que corta toda essa subprefeitura e chega até SM mas também envolve assentamentos precários. Já os outros – Sinhá Colorado, Fazenda da Juta, Santa Madalena, Oratório e Afluentes, Vilanova Artigas-Mateo Bei e Teotônio Vilela – foram discutidos inicialmente a partir da precariedade habitacional e envolvem questões como demanda por equipamentos, saneamento ambiental, infraestrutura e mobilidade.

No início do processo, o PAI Oratório configurava-se como um Perímetro de Ação do PRS, no entanto, ele foi desmembrado em outros perímetros com questões mais específicas e para que houvesse uma maior probabilidade de atendimento, já que o PAI abrange quase toda a porção ao sul do eixo estruturador, e é uma ação secretarial da SEHAB.

## PAI RENOVA

Para o Programa Renova, foi realizado um concurso em 2011, promovido pela SEHAB com consultoria do IAB, para selecionar propostas de arquitetura e urbanismo de requalificação urbana e habitação de interesse social para as áreas denominadas Perímetros de Ação Integrada (PAI), delimitados a partir de sub-bacias hidrográficas, envolvendo ações intersecretariais como de saneamento ambiental, áreas de lazer, infraestrutura, mobilidade e operações urbanas.

Os vencedores seriam então contratados para a elaboração de Plano Urbanístico, Estudo Preliminar, Projeto Básico, Projeto Executivo e Projeto Legal, para implantar-se o Programa de Urbanização e Regularização de Assentamentos. Foram 22 PAIs, dos quais apenas 17 tiveram vencedores de 109 projetos enviados, divididos em 4 blocos, que envolviam 209 favelas e loteamentos irregulares de São Paulo que beneficiariam um total de 84.873 famílias. Cada escritório ou arquiteto poderia inscrever uma proposta por bloco, assim, alguns

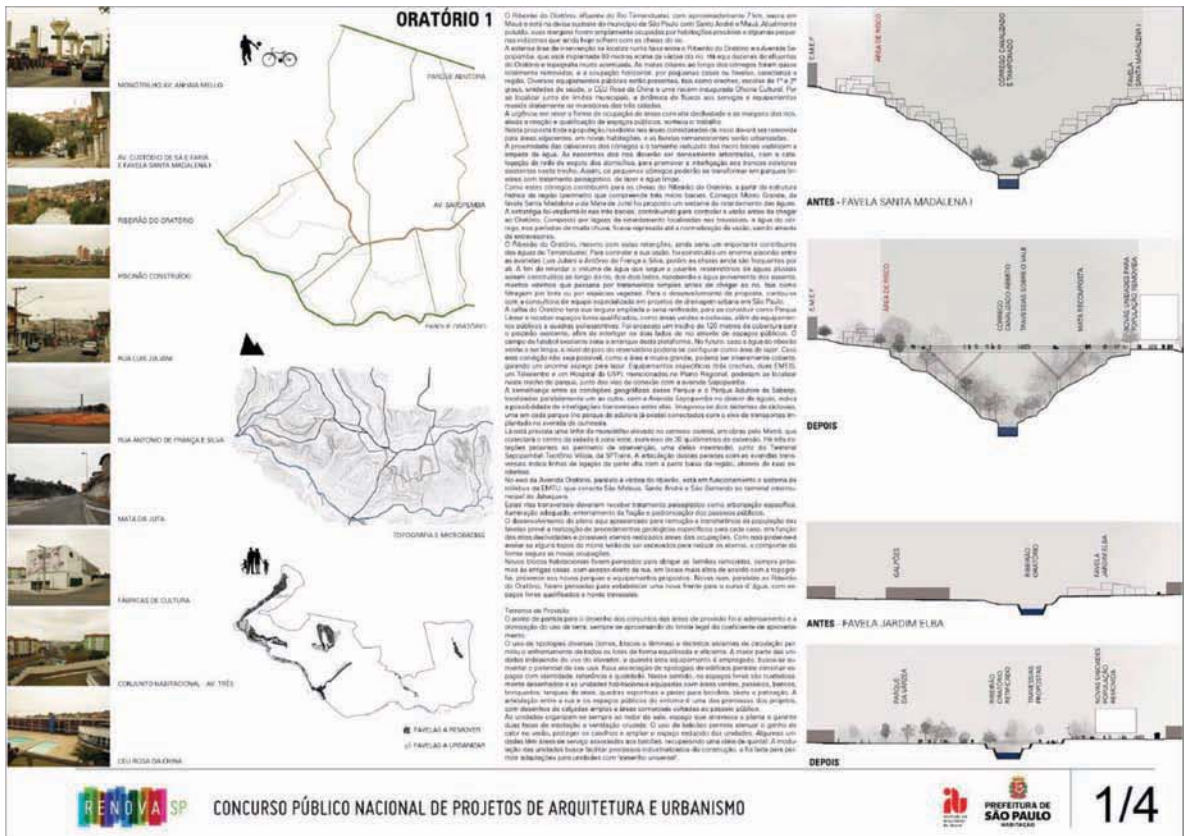
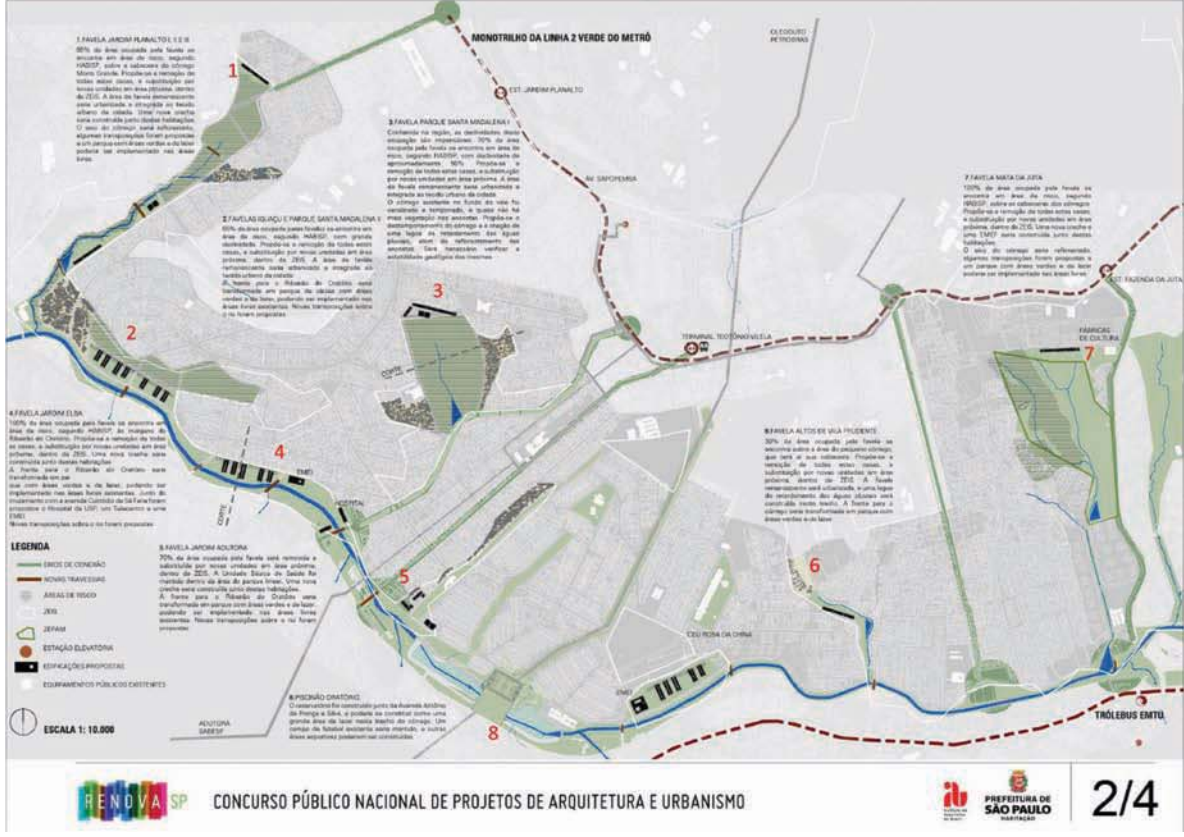


Imagem 08- Pranchas vencedoras do Concurso Público Nacional de Projeto de Arquitetura e Urbanismo Renova SP. Concurso Renova SP – Grupo 1 – Oratório 1 – 1º Lugar. Disponível em: <<https://concursosdeprojeto.org/2011/08/31/concurso-renova-sp-grupo-1-oratorio-1-01/>>. Acesso em: 05/11/16.



escritórios ganharam mais de um PAI para elaboração e desenvolvimento dos projetos (SEHAB, 2011, p.48).

Para o PAI-Oratório 1, Lote 20 do Grupo 1 do Concurso, delimitou-se a área da sub-bacia do Ribeirão do Oratório, que incorporou loteamentos irregulares – Fazenda da Juta, Fazenda da Juta Reparcel e Oratório – e favelas – Jd. Planalto I, II e III, Iguaçú, Pq. Santa Madalena I e II, Jd. Elba, Jd. Adutora, Altos de Vila Prudente e Mata da Juta – que somam um total de 12 mil famílias. Além da resposta à precariedade habitacional, o projeto do escritório UNA Arquitetos vislumbra outras ações como abertura e complementação viária, implantação de parques. O contrato previa um prazo de 22 meses para desenvolver os projetos e as obras seriam implementadas entre 2009 e 2020 (SEHAB, 2013).

Para as áreas de risco removidas o projeto propõe recuperar as matas ciliares das margens de rio e da vegetação das encostas, como espaços públicos verdes e de lazer a fim de evitar novas ocupações e reassentando a população nas áreas de provisão nas ZEIS próximas. Para os cursos d'água, a proposta, além do saneamento ambiental dos córregos, é um tipo de drenagem de retardamento das águas a partir de lagoas de retardamento dos córregos (Morro Grande, da favela de Santa Madalena II e da Mata da Juta) afluentes do Ribeirão do Oratório. As sugestões de complementação e melhoramentos viários também envolvem áreas verdes e de lazer, com pistas de caminhada, caminhos verdes, ciclovias, conectando-se com o espigão da Av. Sapopemba e o seu eixo estruturador do Monotrilho.

Para o Programa Renova, foi realizado um concurso em 2011, promovido pela SEHAB com consultoria do IAB, para selecionar propostas de arquitetura e urbanismo de requalificação urbana e habitação de interesse social para as áreas denominadas Perímetros de Ação Integrada (PAI), delimitados a partir de sub-bacias hidrográficas, envolvendo ações intersecretariais como de saneamento ambiental, áreas de lazer, infraestrutura, mobilidade e operações urbanas.

Os vencedores seriam então contratados para a elaboração de Plano Urbanístico, Estudo Preliminar, Projeto Básico, Projeto Executivo e Projeto Legal, para implantar-se o Programa de Urbanização e Regularização de Assentamentos. Foram 22 PAIs, dos quais apenas 17 tiveram vencedores de 109 projetos enviados, divididos em 4 blocos, que envolviam 209 favelas e loteamentos irregulares de São Paulo que beneficiariam um total de 84.873 famílias. Cada escritório ou arquiteto poderia inscrever uma proposta por bloco, assim, alguns escritórios ganharam mais de um PAI para elaboração e desenvolvimento dos projetos (SEHAB, 2011, p.48).

Para o PAI-Oratório 1, Lote 20 do Grupo 1 do Concurso, delimitou-se a área da sub-bacia do Ribeirão do Oratório, que incorporou loteamentos irregulares – Fazenda da Juta, Fazenda da Juta Reparcel e Oratório – e favelas – Jd. Planalto I, II e III, Iguaçú, Pq. Santa Madalena I e II, Jd. Elba, Jd. Adutora, Altos de Vila Prudente e Mata da Juta – que somam um total de 12 mil famílias. Além da resposta à precariedade habitacional, o projeto do escritório UNA Arquitetos vislumbra outras ações como abertura e complementação viária, implantação de parques. O contrato previa um prazo de 22 meses para desenvolver os projetos e as obras seriam implementadas entre 2009 e 2020 (SEHAB, 2013).

Para as áreas de risco removidas o projeto propõe recuperar as matas ciliares das margens de rio e da vegetação das encostas, como espaços públicos verdes e de lazer a fim de evitar novas ocupações e reassentando a população nas áreas de provisão nas ZEIS próximas. Para os cursos d'água, a proposta, além do saneamento ambiental dos córregos, é um tipo de drenagem de retardamento das águas a partir de lagoas de retardamento dos córregos (Morro Grande, da favela de Santa Madalena II e da Mata da Juta) afluentes do Ribeirão do Oratório. As sugestões de complementação e melhoramentos viários também envolvem áreas verdes e de lazer, com pistas de caminhada, caminhos verdes, ciclovias, conectando-se com o espigão da Av. Sapopemba e o seu eixo estruturador do Monotrilho.



## DEMANDAS E SOLUÇÕES DO PMH-2016 EM SB

Segundo o HABISP, em Sapopemba há 44 favelas e 23 loteamentos irregulares com famílias de até 6 SM. Quanto aos conjuntos habitacionais, irregulares ou não, por não haver um levantamento preciso de CDHU e COHAB, o levantamento foi feito pela autora a partir das bases de loteamento desta subprefeitura e imagens de satélite. Listaremos aqui algumas tipologias dessas precariedades.

### CONJUNTOS HABITACIONAIS

Concentram-se em três grandes glebas – Fazenda da Juta, Teotônio Vilela-Promorar e Vila Bancária – e outra menor no Jardim São Roberto. As demandas e irregularidades assumidas para este trabalho baseiam-se em informações das oficinas com a população e na base fundiária. Aos conjuntos de Vila Bancária e da Fazenda da Juta, que se encontram em lotes dominiais, assume-se que a posse ainda não é garantida. Já os condomínios que parecem estar regularizados quanto à base fundiária e administrativa, as demandas foram levantadas na oficina dos PRS.

As principais demandas desta região foram melhores conexões com o entorno e entre os próprios conjuntos. Os conjuntos da Fazenda da Juta, como apresentamos no capítulo 1, podem ser divididos em duas tipologias que os próprios mutirantes denominaram: os mutirões – Conjuntos União da Juta – e os “Prédios Brancos” – conjuntos promovidos por construtoras. A diferença de qualidade habitabilidade, tecido urbano e até da manutenção é bem clara, e, como descrito anteriormente, relaciona-se com o processo participativo e a atenção dada ao projeto pela assessoria técnica.

## POSSIBILIDADES DO PMH-2016 E PRS

Os Perímetros de Ação Sinhá-Colorado, Fazenda da Juta e Teotônio Vilela do PRS envolvem os três casos das grandes glebas, sendo que os dois primeiros são classificados como ZEIS 1 e o último como ZMIS (Zona Mista de Interesse Social). Além dos conjuntos habitacionais, questões como mobilidade, espaços públicos, equipamentos e serviços sociais, implantação ou manutenção de parques e outros assentamentos precários são contempladas em seus perímetros. Sendo assim, um dos objetivos é a promoção de atendimento habitacional de acordo com as diretrizes do PMH-2016. Essas, por sua vez, também incidem nas intervenções dos conjuntos e dependem de um Plano de Intervenção Integrada que deve apresentar levantamento quanto às situações fundiárias, físicas, jurídicas, socioeconômicas dos moradores.

A combinação dos programas de Regularização Fundiária de Interesse Social e de Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários – Conjuntos Habitacionais Irregulares da Linha Programática de Intervenção Integrada em Assentamentos Precários respondem a essa demanda. O Programa de Assistência Técnica, Jurídica e Social pode ser acionado na elaboração dos processos e projetos. Ações Transversais de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários e Imobiliários auxiliam na mediação entre as partes, de Pós-Intervenção e Integração aos Serviços de Controle Urbano, na garantia da permanência após as intervenções que poderiam gentrificar moradores e na preservação dos imóveis e espaços comuns, e de Parâmetros e Normas para HIS e Qualidade de Projetos, no desenvolvimento de diretrizes para melhorias habitacionais em assentamentos precários para redução de impactos socioambientais.

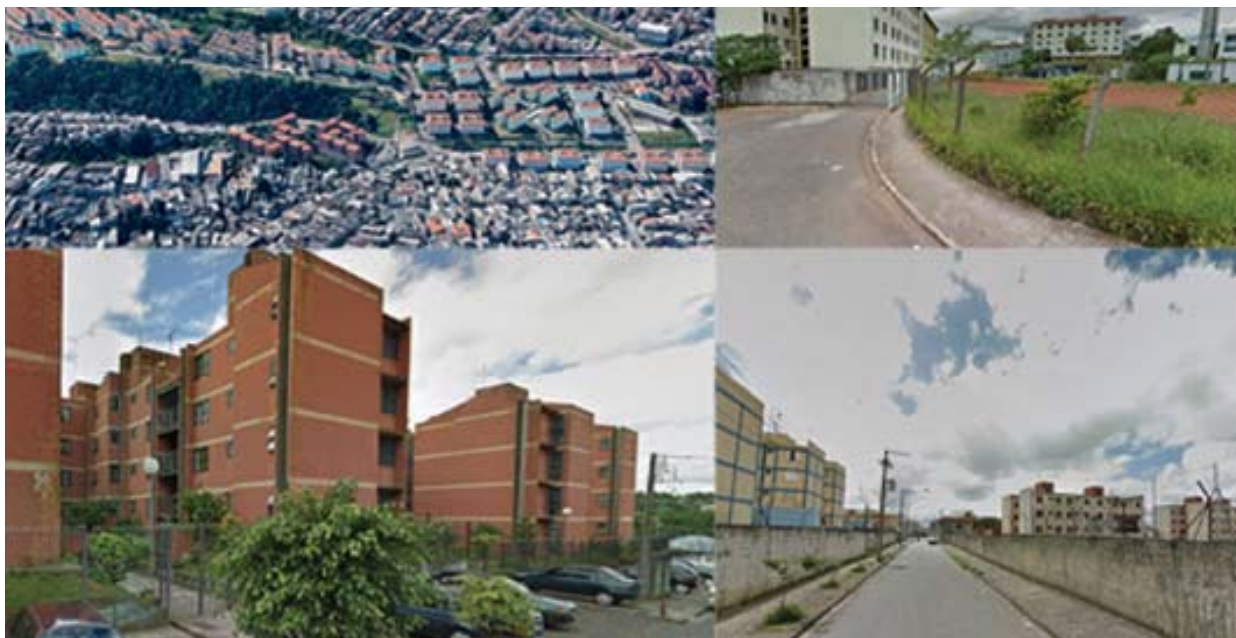
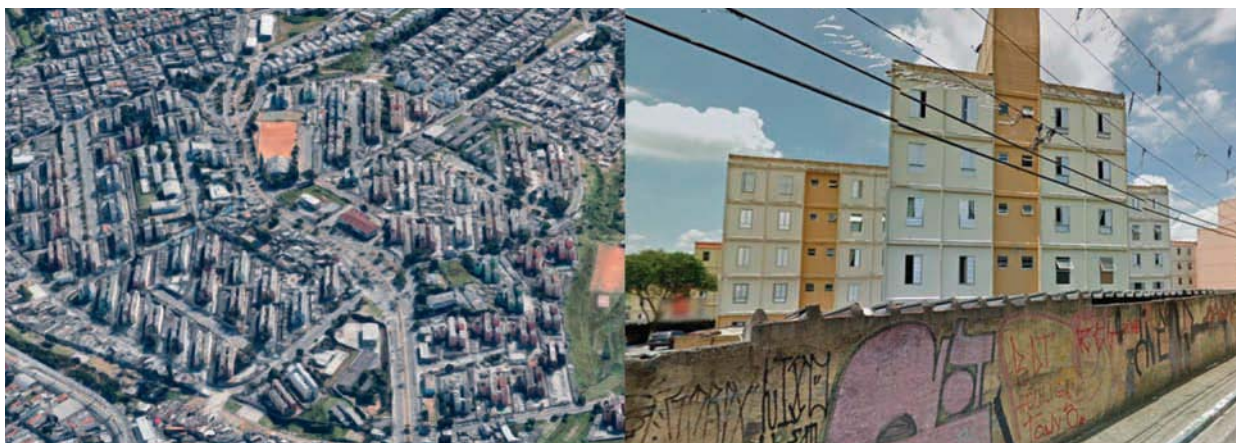


Imagem 09 - Conjunto Habitacional Jd. Sinhá.  
 Fonte: Google Earth, 2016.  
 Imagem 10 - Conjunto Habitacional Cohab Teotônio Vilela.  
 Fonte: Google Earth, 2016.

Imagem 11 - Conjuntos Habitacionais Fazenda da Juta: “Prédios Brancos” - CDHU - e Mutirão União da Juta.  
 Fonte: Google Earth, 2016.

## LOTEAMENTOS IRREGULARES

Segundo o levantamento do HABISP, SB possui 23 loteamentos irregulares de famílias com renda menor do que 6 SM, que totalizam 7.396 domicílios com irregularidades. Os maiores – Fazenda da Juta e Sapopemba – localizam-se próximos à divisa com São Mateus. Outro loteamento de área expressiva, denominado Vila Prudente B, sobrepõe-se ao conjunto habitacional Vila Bancária e a quantidade de lotes é compatível com a base de lotes e de foto aérea, no entanto, o número de domicílios é maior pois trata-se de um conjunto verticalizado. Outras sobreposições como as favelas de Santa Madalena II, Mata da Juta, Fazenda da Juta II e Tanque Itápolis também podem alterar as estimativas dessa precariedade. O loteamento irregular Fazenda da Juta com 3.318 lotes está em processo de regularização fundiária e os moradores poderão iniciar os processos de registro nos cartórios (SEHAB, 2016). O loteamento irregular do Jardim Sapopemba possui características semelhantes, de grande porte, com equipamentos culturais – CEU Sapopemba – e de saúde – Hospital Estadual Sapopemba – e centralidades locais – Av. Sapopemba e Av. João Rodrigues Ruiz – de referência para a região. Outros loteamentos de menor porte e espalhados pelos bairros Vila Tolstói, Vila Fátima, Parque Luís Muciolo, Vila União, próximos ao eixo estruturador de SB – Av. Sapopemba e Av. Anhaia Mello – e os do Jardim Itápolis, Jd. Dona Sinhá e Pq. Novo Lar, próximos à centralidade da Av. Arq. Vilanova Artigas, possuem alta densidade construtiva, pouca arborização e espaços públicos escassos ou inadequados, exceto em algumas vias de centralidade com canteiros centrais.

## POSSIBILIDADES DO PMH-2016 E PRS

Os Perímetros de Ação do PRS, como Fazenda da Juta, Sinhá-Colorado, Teotônio Vilela, acima mencionados, Av. Sapopemba-Pq. Zilda Arns, Santa Madalena, Egidio Martins-Antônio Fontes e Vilanova Artigas-Mateo Bei, incorporam a maioria dos loteamentos irregulares, além de algumas favelas que se encontram sobrepostas ou próximas. Assim, são contemplados nos objetivos, que, além de indicar questões como equipamentos e serviços públicos, mobilidade, saneamento ambiental e espaços públicos, têm a promoção de atendimento habitacional contemplada.

O zoneamento para esses casos diverge, sendo a Fazenda da

Juta, Sta. Madalena e Vila Bancária delimitadas quase que inteiramente como ZEIS 1, o Jd. Sapopemba como Zona Mista (ZM) e ZEU, pela sua proximidade com o eixo do Monotrilho, e os outros loteamentos de menor porte ao longo desse eixo também são classificados como ZEU e algumas áreas como ZC (Zonas de Centralidade). Ou seja, além das regularizações fundiárias e promoção habitacional, essas são áreas com potencial transformador do território. Demanda-se então um cuidado especial nas intervenções e pós-intervenções para que não ocorra a gentrificação.

O que se aplica do PMH para esses assentamentos são os programas Linha Programática de Intervenção Integrada em Assentamentos Precários, que demandam Planos de Intervenção Integrada. Assim, para a maioria dos casos podem ser utilizados, de forma combinada os Programas de Urbanização em Assentamentos Precários em que se dispensa o Plano de Urbanização de ZEIS 1, caso se configurem como a modalidade de Pequenas Intervenções de Urbanização, e de Regularização Fundiária de Interesse Social que visa a regularização da base fundiária, da posse ou propriedade e administrativa. Para algumas moradias há necessidade do Programa de Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários, já que a alta densidade construtiva de alguns casos interfere na salubridade das habitações, por exemplo. Caso haja necessidade de desadensamento de algumas áreas, o PMH indica a necessidade de implantar os programas da Linha Programática Provisão de Moradia, tais como Programa Provisão de Moradia nas modalidades Promoção Pública de Moradia em Assentamentos Precários, Promoção de Moradia por Autogestão ou Promoção Privada de Moradia.

O Programa de Assistência Técnica, Jurídica e Social também é importante para esses casos que demandam ações multidisciplinares e intersecretariais. Novamente, as Ações Transversais têm aqui um papel articulador dos possíveis programas indicados, sendo acionados os Programa de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários e Imobiliários Urbanos e de Pós-Intervenção e Integração aos Serviços de Controle Urbanos e, se houver necessidade de provisão de novos empreendimentos habitacionais, de Gestão do Patrimônio Fundiário e Imobiliário Público para Habitação e de Parâmetros e Normas para Habitação de Interesse Social e Qualidade dos Projetos Arquitetônicos e Urbanísticos.



Imagem 12\_Jd. Sapopemba.  
Fonte: Google Earth, 2016.

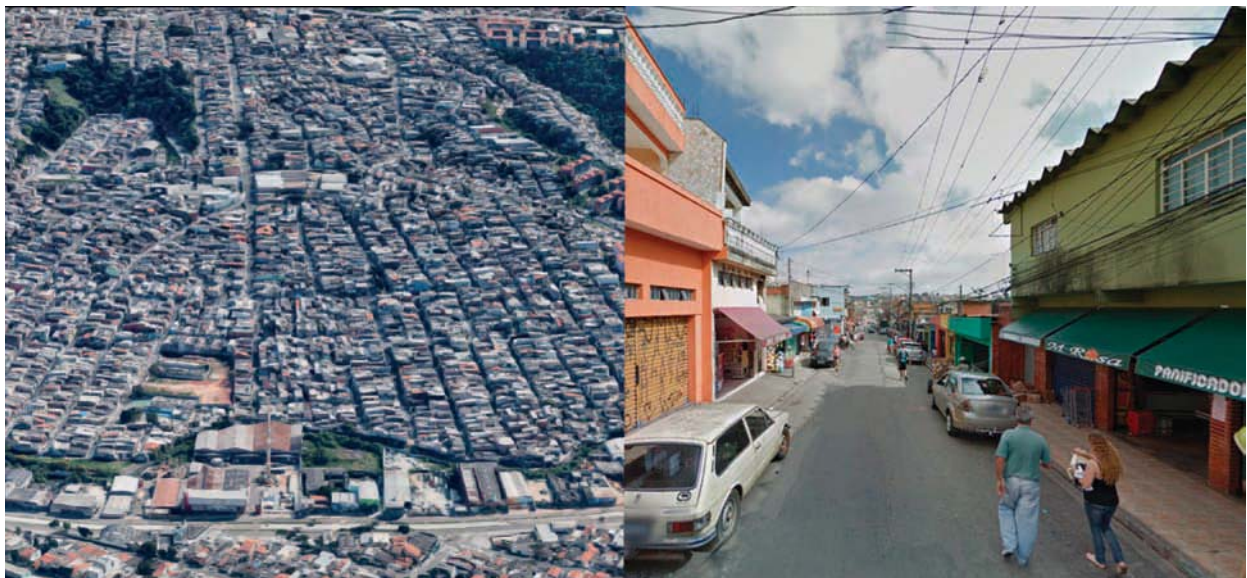


Imagem 13\_Fazenda da Juta.  
Fonte: Google Earth, 2016.

## FAVELAS

Em SB localizam-se 44 favelas com 18.117 domicílios, 17,5% de moradores, em 2,62% do total da área da subprefeitura, ou seja, áreas de precariedade de alta densidade e delimitadas como ZEIS-1. Ainda segundo o HABISP, prevê-se a necessidade de quase 40% de remoções, ou seja, 7.076 dessas casas, por estarem em áreas de risco geológico e/ou hidrológico, de proteção, em áreas destinadas a obras públicas ou inadequadas a ocupação como sob oleodutos, gasodutos ou adutoras. Portanto, a necessidade de provisão de moradias é latente nessa região.

Os maiores conglomerados desse tipo de precariedade habitacional são as favelas Sinhá, Parque Santa Madalena I, Iguaçu, Jardim Planalto I, II e III, Jardim Elba, Teotônio Vilela e Jardim Adutora que abrigam de 800 a 3500 residências.

As principais áreas de risco encontram-se próximas aos cursos d'água, ao longo do Ribeirão do Oratório e seus afluentes, como a do Jd. Planalto no Córrego Morro Grande, a do Parque Santa Madalena II, nas encostas do Ribeirão do Oratório, do Parque Santa Madalena I, nas encostas do vale do córrego da área, e da Mata da Juta, também na encosta do córrego<sup>05</sup>. Ao norte do eixo estruturador, favelas menores também ao longo de córregos da sub-bacia do Rio Aricanduva, há áreas de risco nas favelas Oreste Damolin e Tanque Itápolis, ao longo de dois afluentes do Rio das Pedras. Essa última encontra-se em uma área municipal e interrompe a continuação da Av. Arq. Vilanova Artigas. Esse é o caso também de algumas favelas ao longo do Ribeirão do Oratório, que ocuparam áreas de continuação do Parque Linear do Oratório e da Avenida Marginal do Oratório. Essas favelas ao Sul foram incorporadas nas propostas do PAI-Oratório como áreas prioritárias de atendimento.

Um outro tipo são as favelas junto aos conjuntos habitacionais, em áreas remanescentes ou muito próximas, como as do Jardim Primavera, Teotônio Vilela, Teotônio Vilela Artigas e Teotônio Vilela Cohab.

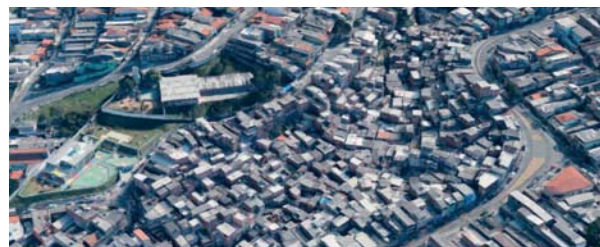
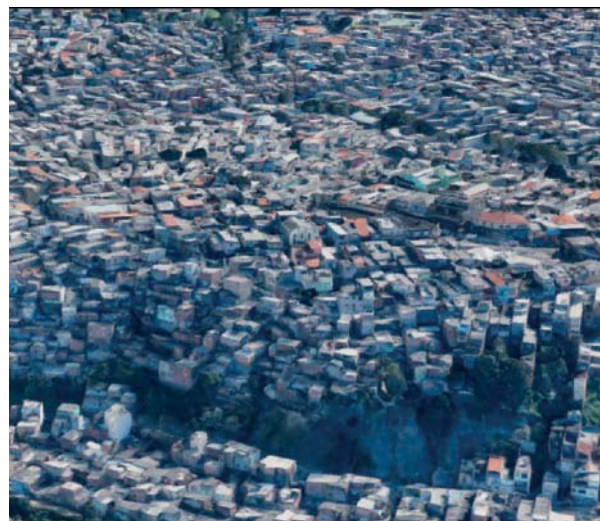


Imagem 14 - Pq. Sta. Madalena II

Imagem 15 - Mata da Juta

Imagem 16 - Jd. Planalto. Fonte: Google Earth, 2016.

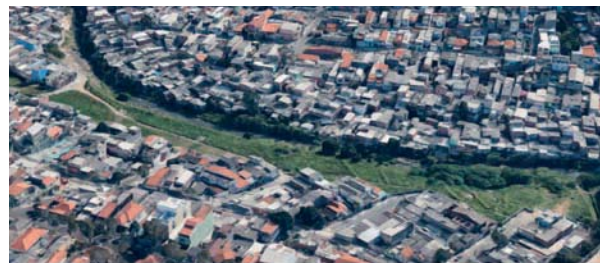


Imagem 17 - Pq. Sta. Madalena I

Imagem 18 - Tanque-Itápolis

Imagem 19 - Oreste Damolin. Fonte: Google Earth, 2016.

Imagem 20 - Altos de Vila Prudente e Fazenda da Juta IV

Imagem 21 - Jd. Elba

Imagem 22- Jd. Adutora. Fonte: Google Earth, 2016.

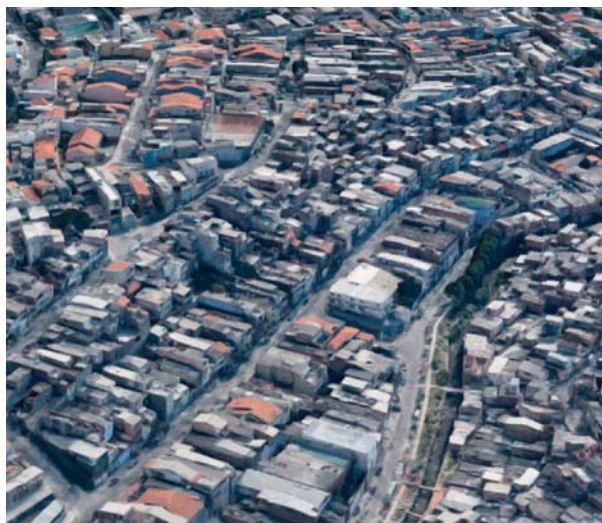
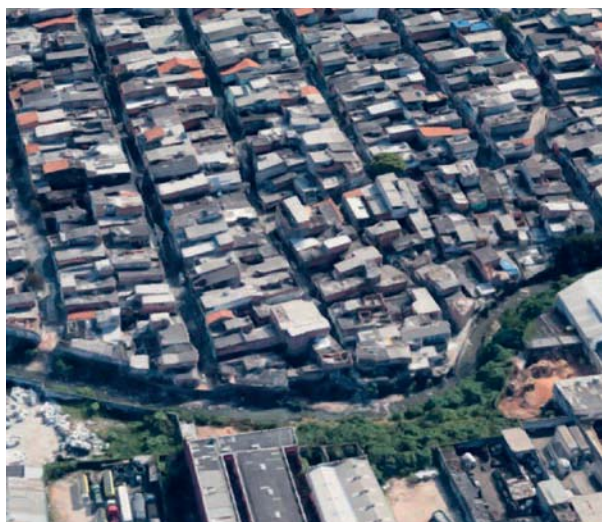


Imagem 23- Palmeira de Vinho  
Imagem 24- Fazenda da Juta III  
Imagem 25 - Jd. Alzira. Fonte: Google Earth, 2016.

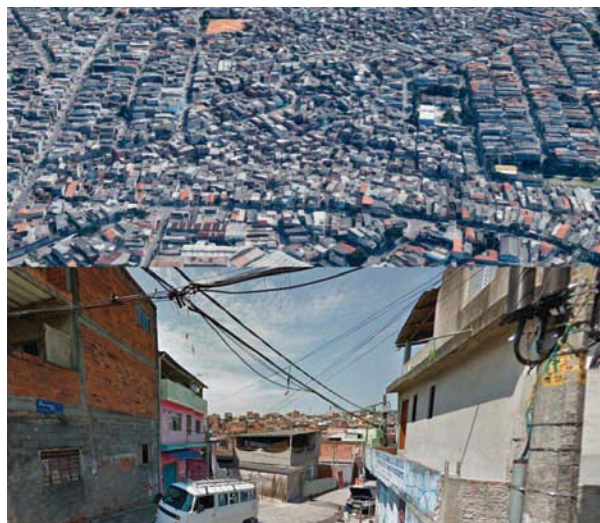


Imagem 26 - Iguazu  
Imagem 27 - Teotônio Vilela  
Imagem 28 - Sinhá. Fonte: Google Earth, 2016.



Imagem 29 - Jd. Primavera. Fonte: Google Earth, 2016.

## POSSIBILIDADES DO PMH-2016 E PRS

A maioria das favelas foi incorporada nos oito Perímetros de Ação do PRS, que têm entre seus objetivos o atendimento habitacional de acordo com o PMH.

No perímetro denominado Sinhá-Colorado, as favelas Sinhá, Tesoureiro, Lauro Xerfan e Jardim Primavera II são incorporadas nas demandas de atendimento habitacional e de qualificação e implantação de parques e áreas públicas de lazer, acessibilidade e mobilidade, serviços e equipamentos, além de qualificação de sua centralidade – Av. Barreira Grande. Há três tipologias de favelas: próximas a conjuntos habitacionais, isoladas em áreas com infraestrutura e em grande gleba com alta densidade e viário precário, mas nenhum dos casos possui áreas de risco.

O perímetro Fazenda da Juta trata das questões ambientais da Mata da Juta relacionadas à precariedade habitacional e risco geológico e ambiental da favela de mesmo nome. O PAI-Oratório prevê atendimento habitacional prioritário para essa área e prevê remoção total. Além da favela Mata da Juta, outra menor e sem área de risco – Fazenda da Juta II – é contemplada nos objetivos de promoção habitacional.

O Santa Madalena foi delimitado em razão da existência do grande aglomerado de precariedade em área de risco, a favela Parque Santa Madalena I. Além do atendimento habitacional, preveem-se melhorias de mobilidade e acessibilidade, principalmente pelo eixo de conexão da divisa com o município de Santo André com a Av. Sapopemba e eixo do Monotrilho. Esse eixo da Av. Custódio de Sá e Faria caracteriza-se como um caminho verde pelo seu canteiro central amplo, que conecta equipamentos

públicos e ao longo do qual há comércio e serviços locais nas proximidades com Santo André. A favela Palmeira de Vinho, com apenas 60 domicílios, encontra-se em uma encosta, mas não é caracterizada como área de risco e localiza-se em uma área com viário melhor estruturado. A proposta do PAI-Oratório para essa área prevê a requalificação do córrego do Santa Madalena com seu destamponamento e criação de uma lagoa de retenção a fim de auxiliar a drenagem dessa microbacia.

O perímetro Oratório e Afluentes, inserido no PAI-Oratório, é marcado pela presença de assentamentos precários e pela possibilidade de qualificação ambiental com parques e áreas verdes e de lazer. O objetivo de atendimento habitacional tem como uma de suas diretrizes recuperar algumas propostas do Programa Renova a partir das diretrizes do novo PMH. As favelas desse perímetro são: Jd. Planalto I, II e III ao longo do Córrego Morro Grande em áreas de risco R4; Jd. Alzira I e II, também em área de alta declividade sem risco e com um entorno mais estruturado; Jd. Maria Terezinha que não era contemplada pelo PAI-Oratório mas localiza-se nas margens do Iguaçu, junto ao encontro do Córrego Morro Grande e Ribeirão do Oratório e com poucas áreas de risco; Pq. Santa Madalena II, na encosta íngreme do Oratório em área de risco R3; Jd. Elba, populosa e extensa ao longo do rio e da Av. Marginal do Oratório e sem áreas de risco; Jd. Aduora, também isenta de áreas de risco, mas densamente ocupada acima de curso d'água; Altos de Vila Prudente, Fazenda da Juta I, IV e V que juntas ocupam as margens de outros dois afluentes mas sem áreas de risco; Teonilo de Souza, em área próxima às anteriores, íngremes e em terreno municipal; e Fazenda da Juta III, ao longo do Oratório em áreas mais consolidadas, com viário adequado, não muito densas em relação às outras e sem áreas de risco.



O perímetro Egídio Martins-Antônio Fontes tinha como prioridade a questão da mobilidade regional e metropolitana por indicar corredores de ônibus e melhoramentos viários previstos pela CET e SPTrans. Para a realização dessas intervenções, as favelas Jardim Primavera, Egídio Martins e Walter Ferreira devem ser atendidas ao serem removidas pelas obras públicas.

O perímetro Teotônio Vilela é marcado por algumas favelas que se encontram junto a esses empreendimentos habitacionais e outras próximas ao limite com SM, Promorar e Oreste Damolin. Essa última encontra-se em áreas de risco que vão de baixo (R1) a muito alto (R4) pela sua declividade. Esse perímetro foi delimitado por conta da grande gleba do conjunto habitacional e suas demandas por mobilidade local além da potencial mobilidade regional da Av. Arq. Vilanova Artigas e do Terminal Sapopemba. As favelas próximas ampliaram os limites do perímetro e foram contempladas em seus objetivos relativos ao atendimento habitacional.

O maior perímetro é o Parque Zilda Arns-Av. Sapopemba que também diz respeito à mobilidade regional, mas também à importância desse espaço público de lazer e às possibilidades de transformação dadas pelo Zoneamento ao delimitar seu entorno como ZEU. As favelas que são incorporadas a esse perímetro são menores do que as descritas anteriormente, não estão em áreas de risco e localizam-se em áreas bem estruturadas quanto ao viário e acesso a equipamentos e serviços. São as favelas Orlando Chiodi, Vila Feliz, Manoel Quirino de Matos, Ceu Sapopemba e João Peres Calhamares.

Por fim, o perímetro Vilanova Artigas-Mateo Bei abrange a favela Tanque-Itápolis que obstrui a continuação da Av. Arq. Vilanova Artigas no limite com SM e a favela Barreira Grande impedindo a avenida de mesmo nome de conectar-se com a Av. Mateo Bei, já na subprefeitura de SM. A favela Tanque-Itápolis encontra-se em área de risco de solapamento da encosta do córrego tamponado, afluente do Rio das Pedras.

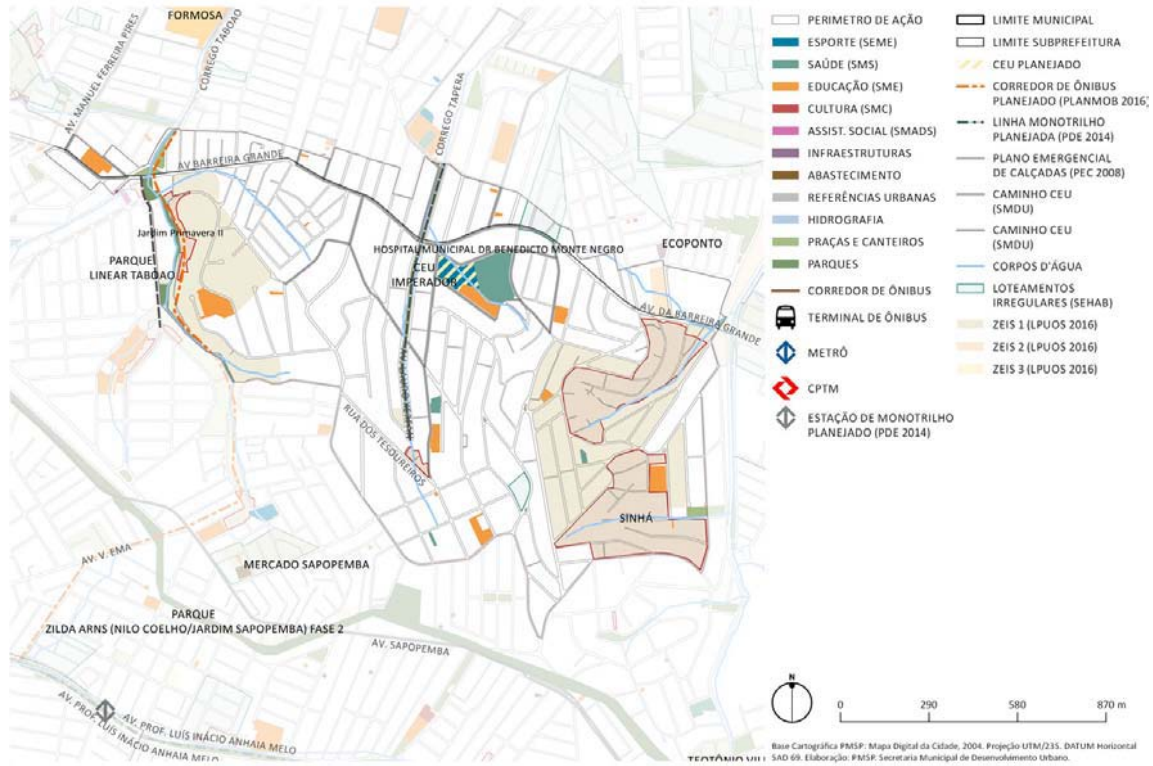
O PMH-2016 oferece uma combinação dos programas da Linha de Intervenção em Assentamentos Precários

com os programas da Linha de Provisão de Moradia. O programa Urbanização de Assentamentos Precários – Urbanização Complexa aplica-se na maioria dos casos pelos altos índices de remoções necessárias e para os assentamentos não-consolidáveis, sendo necessário o Plano de Reassentamento ou Remanejamento com participação das famílias removidas. Nos casos de urbanização simples, pode-se aplicar o Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social e o Programa de Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários. Na Linha de Provisão de Moradia, os programas possíveis, já que são áreas localizadas em ZEIS 1, são Programa de Provisão de Moradia para Aquisição nas modalidades de Promoção Pública de Moradia em Assentamentos Precários, Por Autogestão ou até Privada. Esse último talvez se aplique melhor em áreas de ZEIS 5, que, em SB, localiza-se entre a Av. Sapopemba e a favela Jd. Adutora.

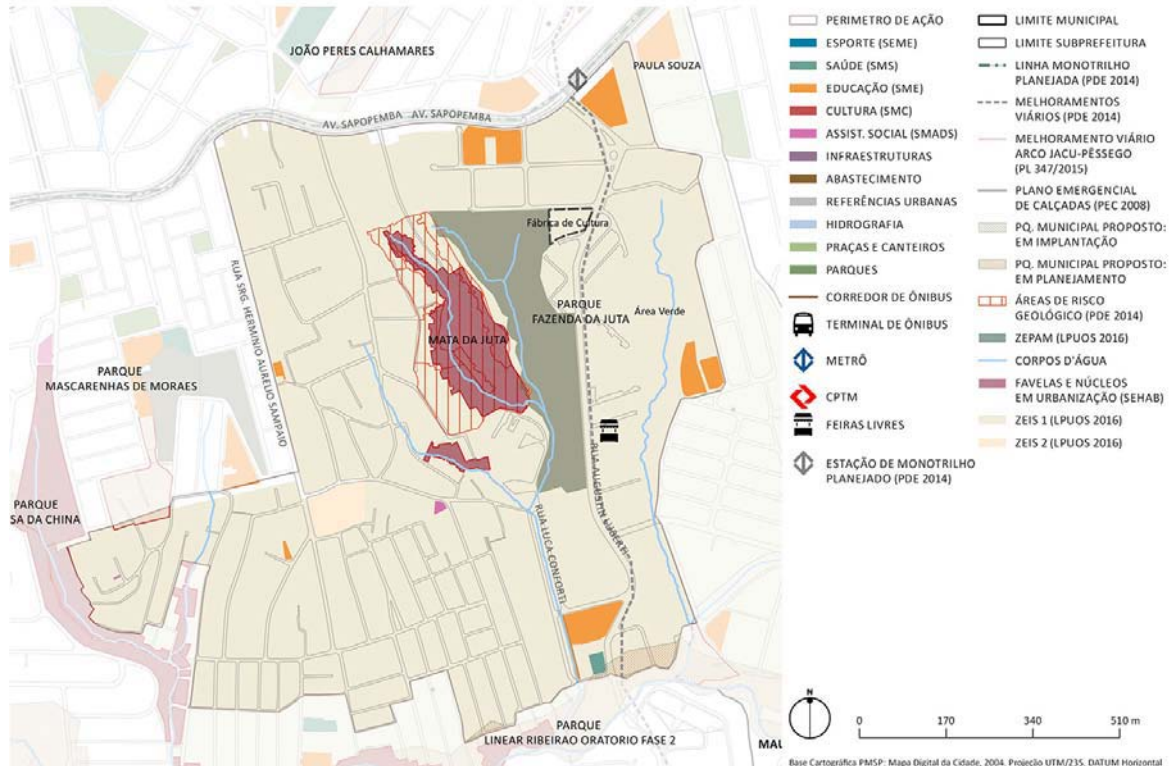
Os programas da Linha Serviço de Moradia Social podem ser necessários na medida em que remoções das famílias de áreas de risco ou desastres nessas mesmas áreas ocorram. No entanto, os programas dessa Linha não têm prioridade em SB, pois não é região central tampouco aí se aplicam PIU, AIU, OUC ou MEM. O que parece ser o mais aderente a esse caso é o Bolsa Aluguel, mas mesmo esse, aliado ao Locação Social, não prioriza regiões como SB.

O Programa de Assistência Técnica, Jurídica e Social, por sua multidisciplinaridade se faz necessário no atendimento a essas famílias, seja na modalidade Assistência Técnica à Comunidade ou Escritório Local de Assistência Técnica ao Município. As Ações Transversais também podem articular todos os programas mencionados, e todas as suas modalidades parecem ter espaço nesse atendimento: Mediação de Conflitos Fundiários e Imobiliários Urbanos, Pós-Intervenção e Integração aos Serviços e Controle Urbanos, Gestão de Patrimônio Fundiário e Imobiliário Público para Habitação, Parâmetros e Normas para Habitação de Interesse Social e Qualidade dos Projetos Arquitetônicos e Urbanísticos e Ações de Gestão de Risco.

ID 306 | SINHÁ E COLORADO



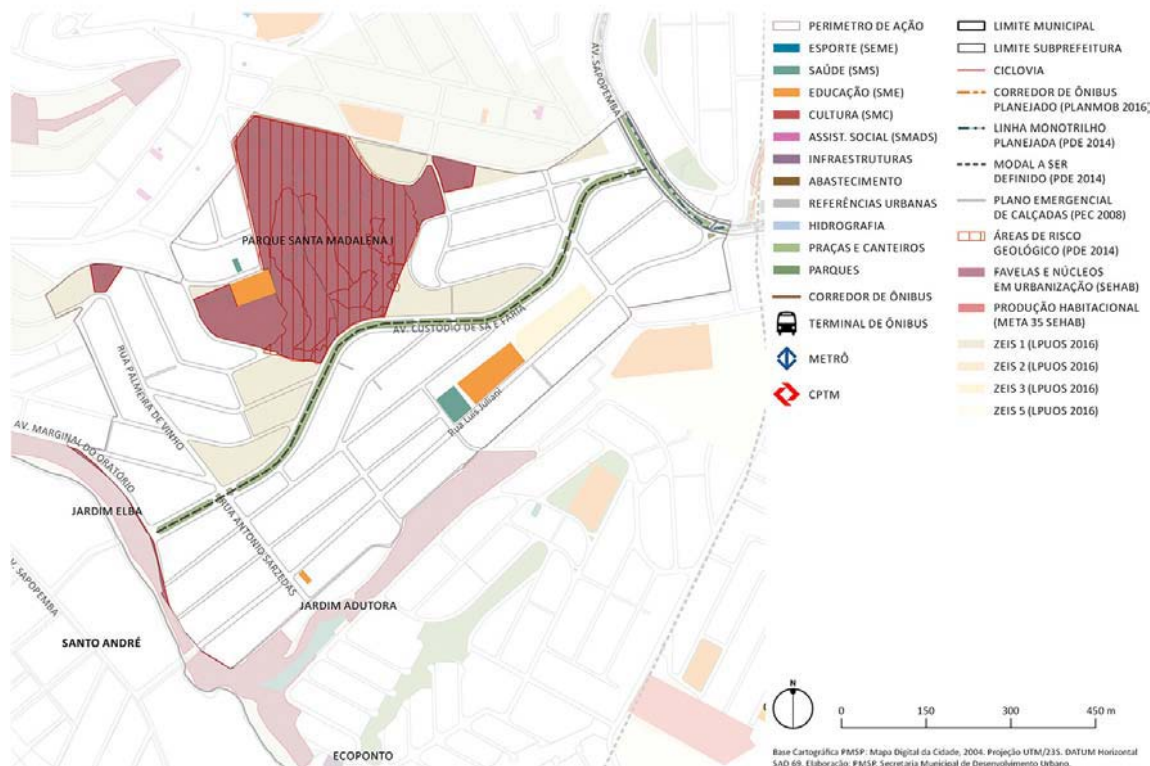
ID 307 | FAZENDA DA JUTA



Mapa 12\_Perímetro de Ação 306: Sinhá e Colorado

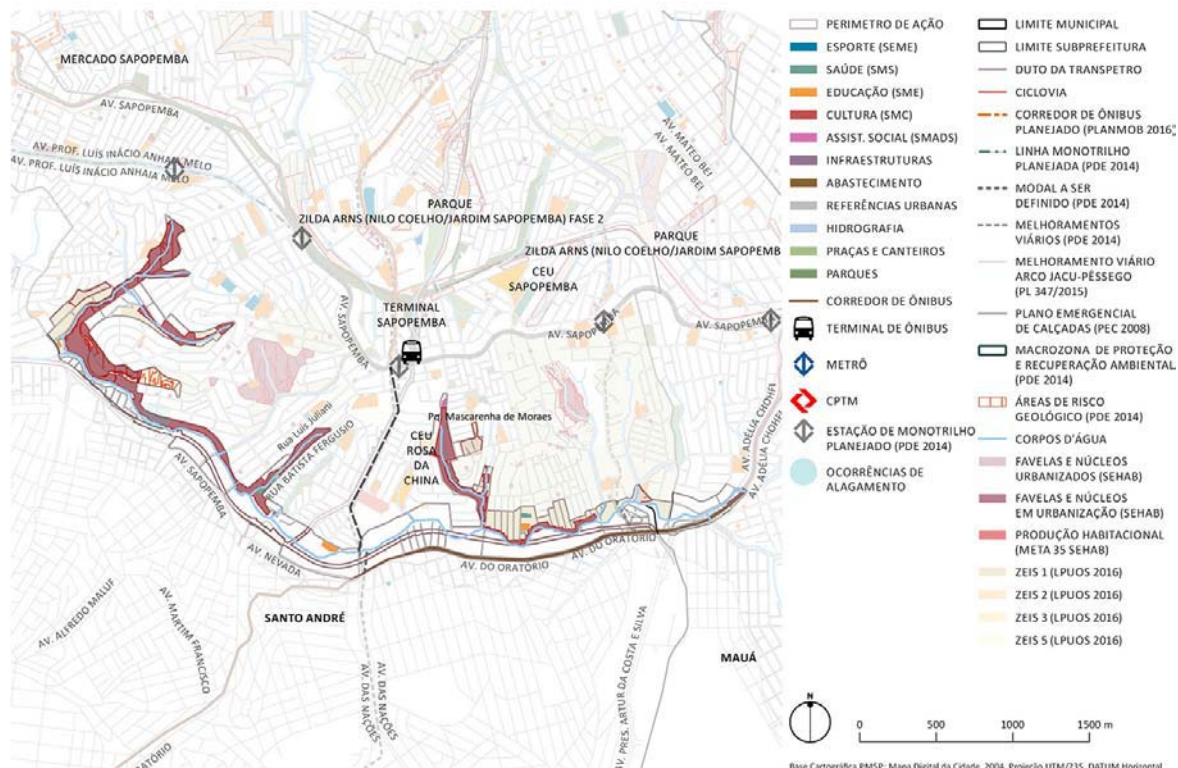
Mapa 13\_Perímetro de Ação 307: Fazenda da Juta.

ID 308 | SANTA MADALENA



Base Cartográfica PMSP: Mapa Digital da Cidade, 2004. Projeção UTM/23S. DATUM Horizontal SAD 69. Elaboração: PMSP, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.

ID 309 | ORATÓRIO E AFLUENTES

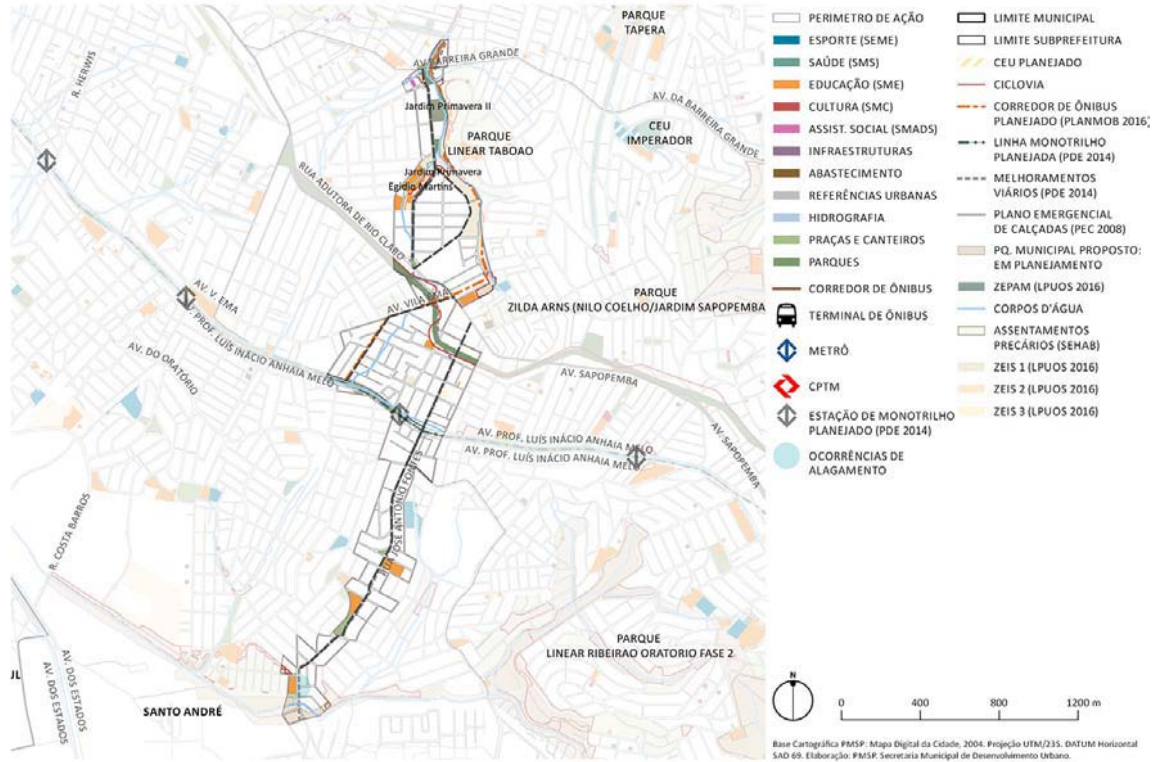


Base Cartográfica PMSP: Mapa Digital da Cidade, 2004. Projeção UTM/23S. DATUM Horizontal

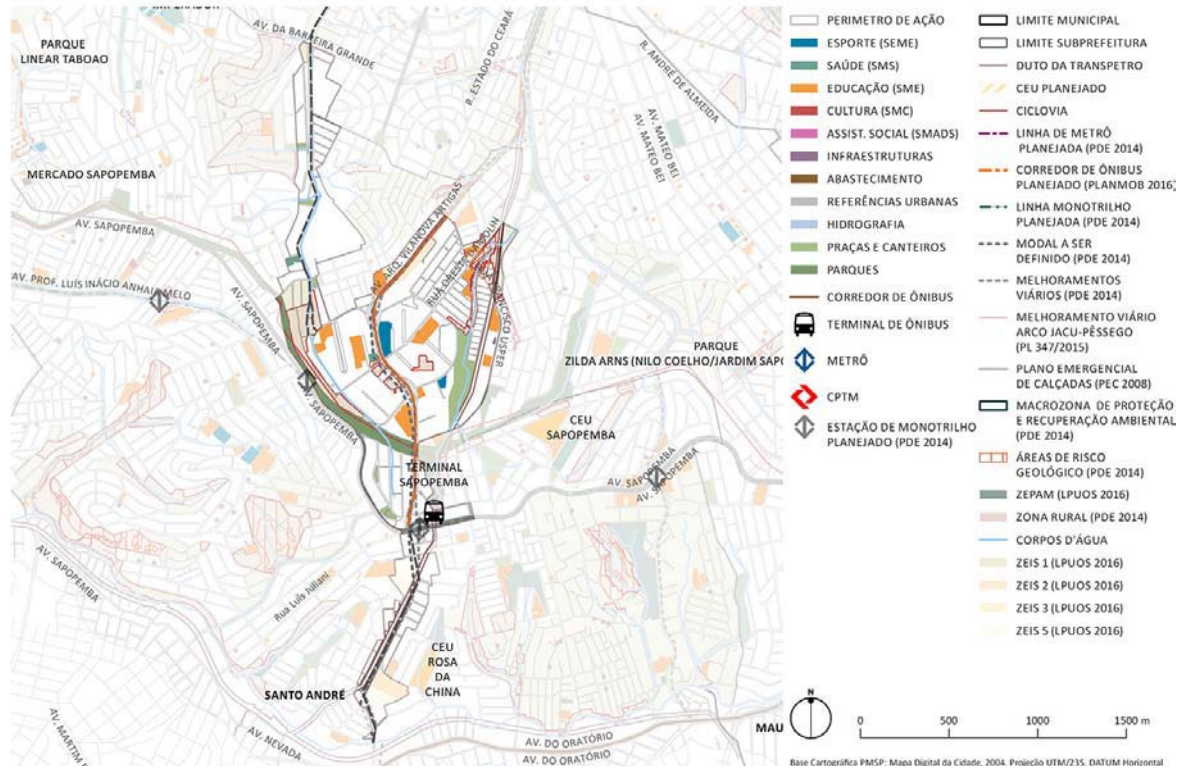
Mapa 14\_Perímetro de Ação 308: Santa Madalena.

Mapa 15\_Perímetro de Ação 309: Oratório e Afluentes.

ID 310 | EGÍDIO MARTINS | ANTÔNIO FONTES



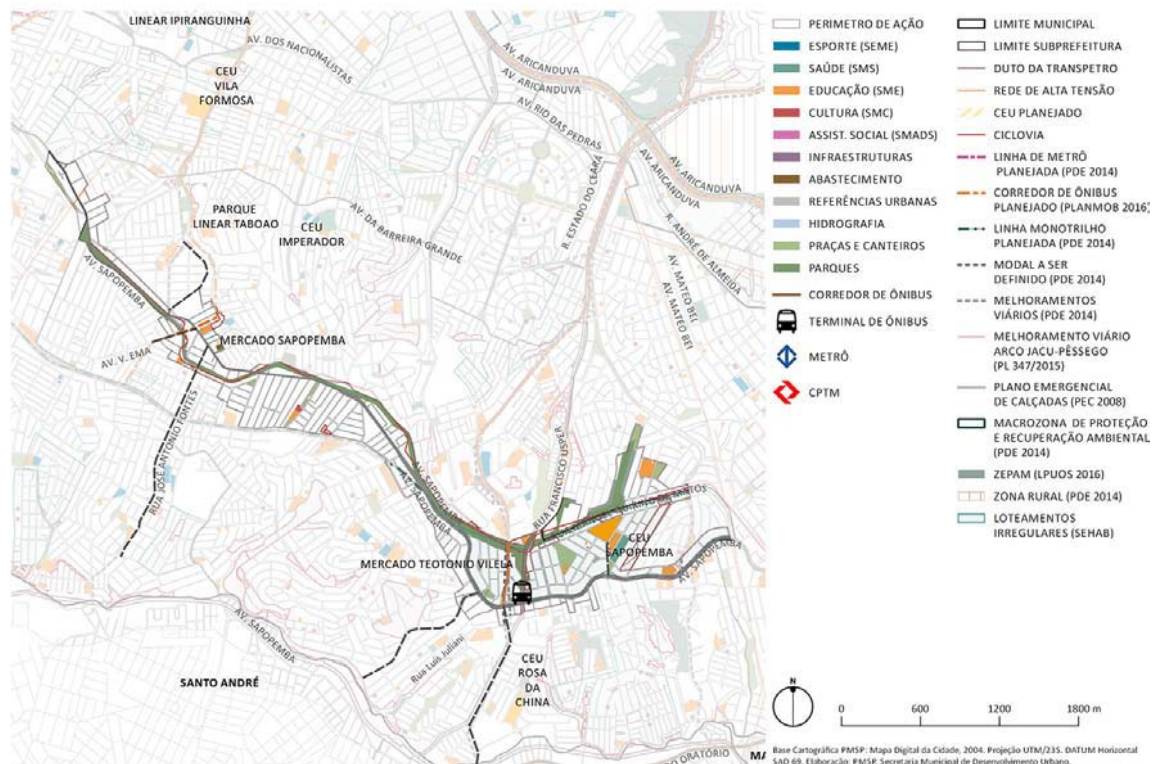
ID 311 | TEOTÔNIO VILELA



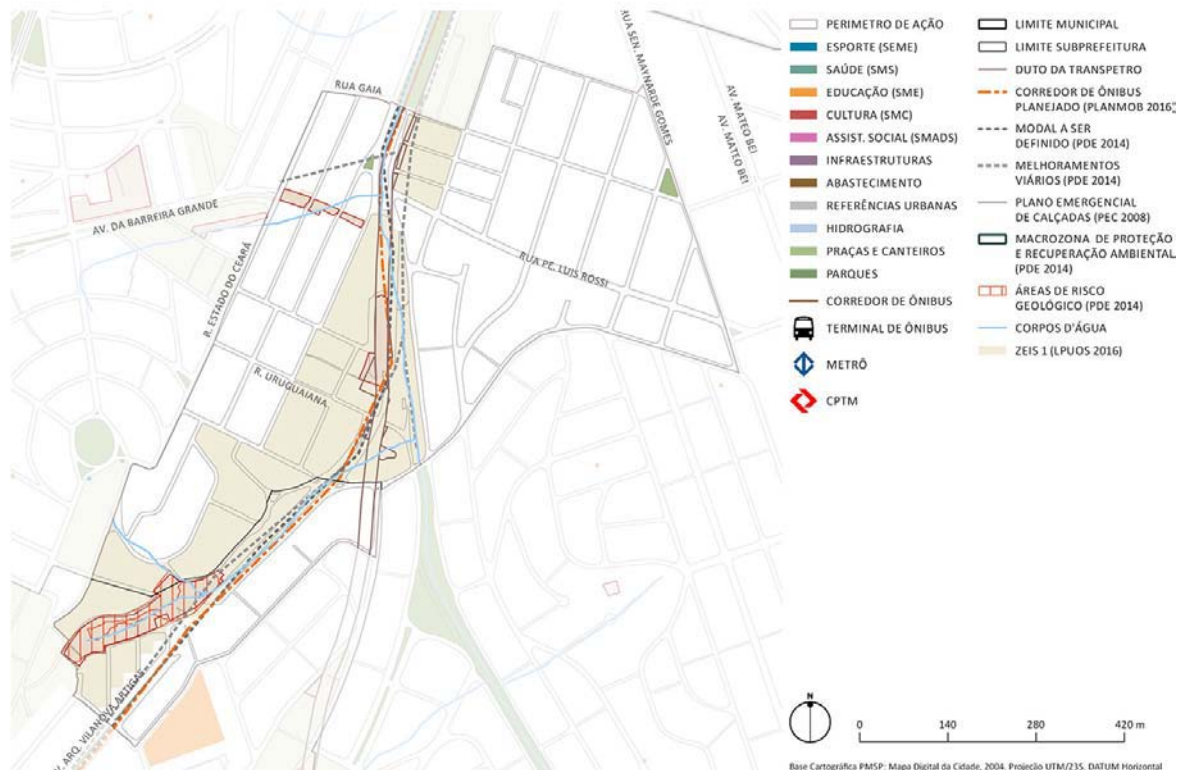
Mapa 16\_Perímetro de Ação 310: Egídio Martins - Antônio Fontes.

Mapa 17\_Perímetro de Ação 311: Teotônio Vilela.

ID 312 | AV. SAPOEMBÁ - PARQUE ZILDA ARNS



ID 401 | VILANOVA ARTIGAS - MATEO BEI



Mapa 18\_Perímetro de Ação 312: Avenida Sapopemba – Parque Zilda Arns

Mapa 19\_Perímetro de Ação 401: Vila Nova Artigas – Mateo Bei.

## OUTRAS POSSIBILIDADES DA POLÍTICA URBANA EM SB

Em SB, outras áreas que não apenas as dos Perímetros de Ação sugeridos pelo PRS podem auxiliar na resposta às demandas habitacionais. Áreas delimitadas como ZEIS que não foram incorporadas, por exemplo, o grande lote de ZEIS 5, algumas áreas de ZEIS 3, próximas a alguns assentamentos precários e em áreas com oferta de transporte público e comércio e serviços e ZEIS 2 também próximas às favelas e loteamentos irregulares. As Zonas de Centralidade de ZEIS (ZCZEIS) também são importantes para a transformação desses territórios cujo uso principal é de moradia, bem como a grande ZEU ao longo do eixo estruturador de SB, que incentiva a produção de HIS.

O que parece não ter sido solucionada pelo PMH é a questão do Serviço de Moradia Social priorizar áreas centrais e PIUs, AIUs, OUCs e MEM, pois o atendimento emergencial à população vítima de desastres ambientais, ou removida por obras públicas ou em atendimento transitório que aguarda o atendimento definitivo deveria ser respondido em áreas mais próximas aos seus locais de origem ou de reassentamento. O Programa Locação Social aliado ao Bolsa Aluguel, por exemplo, poderia ter um papel importante nessas áreas em que muitas remoções são necessárias, a fim dar uma resposta transitória e emergencial a essas famílias.

# NOTAS FINAIS

Após levantamento e análise das precariedades habitacionais de SB e de passar o último ano da gestão Haddad discutindo a territorialização de ações, parece claro que o debate sobre as respostas à precariedade deva ser feito sobre o território. O que parece ser a diferença principal entre o Programa Renova e o PMH-2016 é que no primeiro caso, cada assentamento é tratado de uma forma específica, um projeto arquitetônico e urbanístico para cada área, e no segundo caso os programas ditam as intervenções.

Por outro lado, vimos que para cada perímetro do PRS que possui a questão habitacional como tema, os programas que o PMH-2106 indica podem ser diversos e sua diretriz é também articular os Planos de Intervenção aos Perímetros de Ação. Ou seja, delimitada uma área, cada caso teria sua peculiaridade, seu atendimento e projeto urbanístico e arquitetônico e, no geral, uma combinação que resulta em uma atuação específica para cada perímetro. Assim, o que parecia ser uma abordagem divergente entre os Planos, acabou resultando em uma atuação semelhante.

No entanto, com os programas definidos, ações transversais e grupos de trabalho especificados, o PMH sugere uma mudança no olhar do planejamento de habitação, pois encara o problema na escala municipal, até mesmo metropolitana. Em linhas gerais, o PMH rejeita que cada caso seja um caso, pois declara que não se pode deixar de relacionar a existência de assentamentos precários a outros fatores urbanos e até econômicos, como as desigualdades socioterritoriais, as ações especulativas do mercado imobiliário, os limites legais para respostas à questão habitacional e fatores socioeconômicos das famílias moradoras em assentamentos precários.

Tendo em vista que já foram dispendidos esforços e recursos dos diversos atores do Programa Renova, ou seja, do escritório UNA Arquitetos, vencedor do concurso, da SEHAB, agente promotor da contratação e acompanhamento do projeto e obra, da população representada pelo conselho gestor PAI-Oratório que se reuniu para discussão e participação no projeto, seria um desperdício não dar continuidade às suas propostas

e participação social. Além disso, a articulação de ações setoriais, contidas no projeto PAI-Oratório, é diretriz central tanto do PMH-2016 quanto do PRS, e sua proposta de atendimento habitacional é adaptável às linhas, programas e modalidades do PMH, bem como as intervenções urbanas do projeto são condizentes com as diretrizes dos PRS.

A conclusão geral que se tem do Programa de Residência em Planejamento e Gestão Urbana é que, apesar de incentivar, ainda falta um diálogo maior entre as secretarias e seus planos e também entre os próprios instrumentos de planejamento urbano. Essa articulação entre secretarias e subprefeituras é evidentemente difícil, ainda mais com um corpo técnico sobrecarregado e estruturas centralizadoras. Tanto os planos regionais como o plano de habitação evidenciam a importância de descentralizar as ações, incentivar a participação social no planejamento e fortalecer seu corpo técnico e estruturas para garantir maior eficiência no desenvolvimento de projetos e no atendimento às demandas da população.



# NOTAS

**01** Destaca-se a dificuldade de contabilizar e mapear os bairros da cidade, pois não são limites legais. O mapeamento foi feito a partir de dados do Google Maps, CEP e logradouro dos Correios e de nomes de bairros da publicação de PONCIANO, 2001.

**02** O projeto apresentado pelas técnicas previa praças ao longo da linha do monotrilho. Uma delas, com um projeto mais avançado, possuía um pequeno anfiteatro para atividades de lazer e cultura, tratamento paisagístico e áreas de permanência com bancos e calçadas mais amplas.

**03** Disponível em <[www.infocidade.prefeitura.sp.gov.br](http://www.infocidade.prefeitura.sp.gov.br)>. Acesso em: 10/11/2016.

**04** ZEIS-1: áreas com favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais onde haja interesse público em manter a população e promover a regularização fundiária, urbanística e ambiental e produção de HIS;

**ZEIS-2:** glebas ou lotes não edificadas ou subutilizadas e adequadas à urbanização e produção de HIS;

**ZEIS-3:** imóveis ociosos, subutilizados, encortiçados ou não edificadas em regiões com infraestrutura, equipamentos e serviços e oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover HIS;

**ZEIS-4:** glebas ou lotes não edificadas e adequadas à urbanização em Área de Proteção aos Mananciais, destinadas à promoção de HIS para a população moradora destas áreas;

**ZEIS-5:** lotes vazios ou subutilizados em regiões com infraestrutura, equipamentos e serviços, onde haja interesse privado em promover HIS;

**05** Levantamento de Proteção e Defesa Civil. Disponível no geoportal <[www.http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/)>. Acesso em: 05/11/18.

# — BIBLIOGRAFIA

## PUBLICAÇÕES

PONCIANO, Levino. São Paulo: 450 bairros, 450 anos. Ed. Senac, São Paulo, 2004.

SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO. Meu Bairro, Minha Cidade: você também faz parte desta história, Sapopemba. São Paulo, 2004.

SEHAB. Renova Sp: Concurso de Projetos de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2011.

SEHAB. Plano Municipal de Habitação: a experiência de São Paulo. São Paulo, 2012.

SEHAB. Plano Municipal de Habitação de São Paulo: Caderno para Discussão Pública. São Paulo, 2016.

SEHAB. Plano Municipal de Habitação de São Paulo: Caderno para Discussão Pública. São Paulo, 2016.

SEHAB. Plano Municipal de Habitação de São Paulo:

Minuta do Projeto de Lei. São Paulo.

SEMPLA. Planos Regionais Estratégicos: Subprefeitura de Vila Prudente/Sapopemba. São Paulo, 2004.

SMDU. DataSub: Cadernos das Subprefeituras: Material de apoio para Revisão Participativa dos Planos Regionais das Subprefeituras. São Paulo, 2016.

BARROS, J., MIAGUSKO, E., Mutirão União da Juta: do “Fim do Mundo” à Padaria Comunitária, in VILAÇA, I.; CONSTANTE, P. (org.). Usina: entre o projeto e o canteiro. São Paulo: Edições Aurora, 2015.

## LEGISLAÇÃO

SÃO PAULO, Lei no 13.885, de 06 de outubro de 2004. Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras. Diário Oficial do Município de São Paulo.

SÃO PAULO, Lei Nº 15.764 de 27 de maio de 2013, Título VII. Dispõe sobre a criação da Subprefeitura de Sapopemba.

USINA CTAH, União da Juta. Disponível em < <http://www.usina-ctah.org.br/uniaodajuta.html>>. Acesso em 08/10/16.

SÃO PAULO, Lei no 16.050, de 31 de julho de 2014., Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. Diário Oficial do Município de São Paulo.

SÃO PAULO, Lei no 16.402 de 22 de março de 2016. Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. Diário Oficial do Município de São Paulo.

## SITES

ASSOCIAÇÃO UNIÃO DA JUTA. Nossa história. Disponível em <[www.uniaodajuta.org.br/historia](http://www.uniaodajuta.org.br/historia)>. Acesso em 12/11/2016.

BASILIO, M., A Cohab e o Conjunto Marechal Mascarenha de Moraes. 12/09/08. Disponível em <<http://mascarenhasmoraes40.blogspot.com.br/2008/09/cohab-e-o-conjunto-mal-mascarenhas-de.html>>. Acesso em 09/11/2016.

GESTÃO URBANA. <[gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br)>. Acesso em 10/10/2016.

INFOCIDADE. <[www.infocidade.prefeitura.sp.gov.br](http://www.infocidade.prefeitura.sp.gov.br)>. Acesso em 15/11/2016.

SEHAB, Perímetro de Ação Integrada Oratório 1 vai beneficiar 12 mil famílias na Vila Prudente. 28/05/2013. Disponível em <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=149051>>. Acesso em 15/11/16.

SEHAB, Regularização fundiária da Fazenda da Juta é uma conquista marcante, após décadas de luta. 21/06/2016. Disponível em <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=219534>>. Acesso em 16/11/16.







# FRUIÇÃO DO ESPAÇO

---

FOTO CEDIDA POR MARINA LUNA



PESQUISA  
EXPLORATÓRIA:  
A MULHER NO  
ESPAÇO PÚBLICO  
PARQUE VILA MARIA X  
ECOBAIRRO (SP)

---

CLARICE FERNANDES  
RODRIGUES  
E GABRIELA CASCELLI  
FARINASSO





---

CLARICE FERNANDES RODRIGUES

GABRIELA CASCELLI FARINASSO

Clarice Fernandes Rodrigues: Arquiteta Urbanista formada pela Universidade Federal de São João del Rei no ano de 2015. Compôs a primeira turma do Programa de Residência em Gestão e Planejamento Urbano da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) durante 2015 e 2016. Pesquisa formas de planejamento urbano com perspectiva de gênero com enfoque na mulher.

Gabriela Cascelli Farinasso: Arquiteta Urbanista formada pela Universidade de Brasília no ano de 2014. Compôs a primeira turma do Programa de Residência em Gestão e Planejamento Urbano da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) durante 2015 e 2016. Faz parte do Coletivo Arquitetas Invisíveis e pesquisa intervenções urbanas, apropriação de espaços públicos e direito à cidade pela perspectiva da mulher.

ORIENTADORA

PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. PAULA FREIRE SANTORO

---



# RESUMO

EsO Trabalho Final do Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo 2015/2016: Planejamento e Gestão Urbana se propõe a contribuir para a produção de conhecimento e reflexão acerca da construção do papel social designado à mulher através do entendimento sobre a sua vivência no espaço público da cidade contemporânea e de sua (não) participação no processo de urbanização. Para tal, são observadas as experiências de mulheres moradoras e/ou trabalhadoras da região do Parque Vila Maria e do Ecobairro da Vila Jataí. Ambas as regiões foram escolhidas por se inserirem dentro dos perímetros das Subprefeituras, no contexto do Plano Regional de 2016. Buscou-se entender como se apresentam no espaço as relações de gênero e, também, como a capitalização dos comuns se rebatem na manutenção das desigualdades entre homens e mulheres.

Esta pesquisa exploratória tem como produto o mapeamento e o diagnóstico de problemáticas e conflitos vividos por essas mulheres e a comparação entre as duas regiões. O debate aqui apresentado é uma forma de afir-

mar a importância de incorporar na produção do campo da Arquitetura e do Urbanismo soluções para as especificidades das vivências de grupos sociais mais vulneráveis, marcando a necessidade de incluir a mulher no pensar da cidade como agente transformadora e usuária ativa deste espaço.

## PALAVRAS CHAVE

GÊNERO, ESPAÇO URBANO, ESPAÇO PÚBLICO, MULHER, PLANEJAMENTO

# POR QUE A — MULHER?

Primeiro, é importante definir o que significa identidade de gênero, orientação afetiva e sexo. Essas três características moldam as pessoas e definem quem ela é e como ela se projeta no mundo. O sexo está ligado à genética, ou seja, a qual genitália a pessoa possui: vagina ou pênis. A orientação afetiva está ligada a atração sexual, ou seja, por qual gênero a pessoa se atrai. Quando a pessoa se sente atraída por alguém do gênero oposto ao dela, diz-se que ela é heterossexual, e quando ela se sente atraída por alguém do mesmo gênero, diz-se que ela é homossexual. Já o gênero é algo mais subjetivo, pois é uma construção cultural binária (feminino e masculino) que atribui a cada lado formas de poder.

É claro que estas questões são bem mais complexas e precisam ser aprofundadas, pois apesar de termos criado formas de caracterização (compostas apenas por extremos), existe toda uma diversidade e pluralidade que oscila entre um e outro. Por exemplo, existem pessoas que não se identificam nem com o gênero masculino, nem com o feminino. Ou pessoas que se sentem atraídas por ambos os gêneros. Ou até pessoas que biologi-

camente têm mais de um sexo. A complexidade humana não cabe nesse padrão binário aqui apresentado, mas é importante entender essa divisão pois ela tem desdobramentos práticos na construção do espaço e na forma como se dão as relações em nossa sociedade.

Isso quer dizer que embora o sexo da pessoa não tenha nada a ver com o gênero, na nossa sociedade em geral essas duas coisas são vistas como uma só. Ou seja, para a nossa sociedade todo homem necessariamente tem um pênis e toda mulher uma vagina. No nosso dia-a-dia as pessoas não conseguem ver o sexo umas das outras, mas de forma automática já relacionam o sexo à forma como a pessoa se veste e se comporta. Então, de forma simplificada podemos entender que o gênero nada mais é do que a imagem que temos da pessoa: suas roupas, seu modo de falar, seu comportamento, suas atribuições, seu lugar.

Mas então, o que significa ser mulher? Ser mulher está ligado ao gênero feminino e se refere aos papéis atribuídos pela sociedade a este grupo. Normalmente (e

historicamente) atribui-se à mulher os cuidados do setor reprodutivo e da vida privada, enquanto aos homens, atribui-se os cuidados do setor produtivo e da vida pública.

“O que conhecemos como ‘homem’ e o que conhecemos como ‘mulher’ não consiste em um conjunto de atributos, em um conjunto de objetos predominantemente naturais, mas trata-se, em grande parte, de construções culturais [...]. Segundo o pensamento da diferença sexual, o sujeito do conhecimento não seria um ser neutro universal, mas sexuado, e o conhecimento que esse sujeito pretensamente universal produziu ao longo da história seria somente um conhecimento masculino, no qual nós, mulheres, não nos reconhecemos. Nas sociedades patriarcais, os homens teriam construído sua identidade masculina como única identidade possível, e teriam negado às mulheres uma subjetividade própria” (GARRETA, 2003 apud MONTANER e MUXÍ 2014)

A diferença aqui narrada que divide mulheres de homens é uma construção cultural binária que atribui a cada lado formas de poder. Assim, o tempo instituiu que aqueles do sexo masculino (homens) são responsáveis pelo público, pelo urbano, pelo exterior, pelo importante, pelo difícil. Enquanto aquelas do sexo feminino (mulheres) são responsáveis pelo privado, pelo doméstico, pelo interior, pelo frágil, pelo delicado, pelo sentimental, pelo secundário. Essa divisão binária é reproduzida nas diversas escalas da vida cotidiana, desde o inconsciente até as coisas concretas.

Entendida esta diferença entre homens e mulheres é preciso agora explicitar porque a mulher não está em patamar de igualdade em relação ao homem. Existem diversos fatores que poderiam ser discutidos aqui, mas de forma objetiva podemos citar<sup>1</sup>:

- A cada dois minutos, morre uma mulher devido à complicações da gravidez ou parto;

- 39.000 meninas (crianças e adolescentes) se casam todos os dias no mundo;
- Uma em cada três mulheres sofrem agressão física ou sexual ao longo da vida;
- As mulheres têm posse de apenas 1% das terras do mundo;
- As mulheres recebem apenas 10% da renda mundial;
- Mais de 800 milhões de mulheres não sabem ler e escrever;
- Um em cada três brasileiros acredita que, nos casos de estupro, a culpa é da mulher;
- 85% das mulheres brasileiras têm medo de ser vítima de agressão sexual;
- O Brasil é o pior país da América do Sul para ser menina;
- No Brasil as mulheres dedicam mais que o dobro de seu tempo para as tarefas domésticas do que os homens;
- O Brasil é o sétimo país do mundo com maiores taxas de feminicídio, sendo que para a mulher negra a taxa é o dobro do que para a mulher branca;
- O Brasil tem cerca de 50.000 casos de estupro por ano em dados oficiais. Porém, o estupro é o crime com a maior taxa de subnotificação no mundo. O Fórum Brasileiro de Segurança Pública acredita que possam ocorrer entre 136 mil e 476 mil no ano. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) aponta que apenas 10% dos casos chegam ao conhecimento da polícia.

Assim, fica evidente que além do papel social atribuído à mulher, também existe um problema de (in)segurança e vulnerabilidade que interfere diretamente na forma

como elas vivenciam o mundo e, principalmente, a cidade.

A falta de representatividade, a falta de poder, a dívida histórica, a desvalorização profissional, a responsabilização pelo papel reprodutivo, a objetificação sexual, a insegurança e a vulnerabilidade, todos estes aspectos impactam não só subjetivamente na construção do papel social das mulheres, mas também impactam diretamente na forma como a mulher vive a cidade. Por isso, este trabalho se propõe a partir da mulher como sujeito que mais carece de um espaço público qualificado e de um olhar diferenciado sobre como ela utiliza o espaço.

“O desafio consiste em construir um espaço sem gênero nem ordem patriarcal; portanto, um espaço sem hierarquias, horizontal, um espaço que evidencie as diferenças, e não as desigualdades, um espaço de todos e de todas em igualdade de valoração de olhares, saberes e experiências. O objetivo é ressignificar a construção de nossas cidades a partir da experiência que os homens e as mulheres têm do mundo – duas maneiras de enunciar a realidade” (MONTANER & MUXÍ, 2014).

# POR QUE A MULHER E A CIDADE?

“O contexto de crise – e, por que não?, reinvenção – que nossas cidades estão atravessando sinaliza a necessidade de novas maneiras de se pensar o planejamento e a gestão urbana. A sociedade civil se organizando de formas inovadoras e a apropriação pela população da discussão sobre o futuro que se quer para as cidades mostram que existe abertura e necessidade de se incluir a discussão sobre gênero como pauta transversal a todas as políticas. Como falar em combate à violência doméstica ou às desigualdades salariais entre homens e mulheres sem levar em conta que o meio urbano é cenário desses conflitos? Com mais de 80% da população brasileira vivendo em cidades, é evidente que o espaço construído exerce influência fundamental na manutenção ou superação de tal assimetria na relação entre

homens e mulheres – e que muito pode se avançar ao se abordar a questão a partir da perspectiva do planejamento e desenho urbanos” (HARKOT, 2015).

Com a modernidade, houve uma construção social dos gêneros que excluiu a mulher da vida pública e do trabalho produtivo e representativo, delegando a ela tarefas relacionadas ao espaço privado e alheia ao mundo público. A mulher não desfruta plenamente de sua reclusão e privacidade, pois para isso é necessário fazer parte da vida pública (MONTANER & MUXÍ, 2014).

Foi-se construindo o privado como direito à propriedade, à privacidade e à intimidade, enquanto o público deveria servir como garantia de igualdade de oportu-



nidades, de oferta de serviços e de bem-estar. Segundo Hannah Arendt (2004) apud Muxí (2014), há uma esfera que permeia tanto o público quanto o privado, que é a esfera social. Se a esfera pública se refere ao comum, àquilo que se expressa e que se propaga em um amplo mundo compartilhado, é na esfera social que se “comunica” o privado. Por outro lado, a esfera privada está relacionada à intimidade e à propriedade, e sua concepção parte da consciência de estar privado de coisas essenciais de uma verdadeira vida humana. Estar privado da realidade que provém de ser visto e ouvido pelos outros. Por isso, carecer de um lugar próprio e ser impossibilitada de ter voz, significa estar privada de direitos e não exercer com plenitude sua cidadania.

A habitação, um dos direitos universais, é definida por Zaida Muxí e outras autoras como “poder desenvolver as diversas esferas da vida em igualdade de oportunidades, com intensidade e integridade.” (MUXÍ et al., 2011). Portanto, a igualdade deveria se expressar na esfera privada da habitação e na sua dimensão política, o que ainda não é observado: mulheres são mais responsáveis por várias tarefas de casa, assim como são menos proprietárias, ainda que sejam grandes possuidoras de terras (DEERE & LEÓN, 2003 apud SANTORO, 2007). Assim, as mulheres vêm sendo privadas de seu direito à habitação, bem como do seu direito à cidade. Essa exclusão, ironicamente, tem aparatos legais para ser superada, como a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade (LEI FEDERAL no 10.257/01), este último especialmente, ainda pouco preocupado com as diferenças de gênero.

Estando a mulher, portanto, privada da vida pública, os movimentos feministas foram responsáveis pela constante busca de seus direitos. É recente a conquista de direitos básicos, como a participação da vida política através do voto. Berta Lutz foi uma grande líder sufragista brasileira, responsável por aglutinar um grupo de mulheres da burguesia para divulgar a demanda (BLAY, 2001). Começaram a pedir o voto feminino no início dos anos 20, mas este só foi concedido por direito em 1933 e posto em prática pela primeira vez em 1945. A garantia de participação política, porém, não pressupõe

que a mulher é livre. Em 1962 o Estatuto da Mulher Casada passou a considerar a mulher civilmente capaz e só em 1988 a Constituição Federal do Brasil garantiu que muitos conceitos desiguais fossem efetivamente alterados. Mesmo assim, o cenário de desigualdade se perpetua em condições mais simbólicas e menos palpáveis, mas com sérios desdobramentos de injustiça social e violência. Ainda há um lento avanço que busca eliminar o papel socialmente construído para a mulher, que lhe impõe salários mais baixos para realizar as mesmas funções, jornadas duplas e triplas, recorrentes abusos morais e sexuais, pouca representação política nas instâncias de poder e dificuldade de acesso à cidade.

Portanto, essa relação que foi tecida pela história, ditando o lugar que cabe à mulher e o associando falsamente com a vida doméstica, precisa ser constantemente questionada e problematizada pelas/os projetistas, a fim de refletir nos projetos as características que permitam uma maior presença feminina nos espaços públicos.

“Durante o último século, um dos princípios mais importantes do projeto arquitetônico e do urbanismo nos Estados Unidos foi ‘O lugar da mulher é o lar’. Um princípio mais implícito que explícito de uma profissão conservadora e dominada pelos homens [...]. Essa questão gerou muito menos debate que outros princípios organizativos da cidade norte-americana contemporânea, em uma era do monopólio capitalista, que inclui a pressão destruidora da urbanização de terrenos privados, a dependência fetichista de milhões de veículos privados e o uso desmedido de energia [...]. Ao deixar de ouvir essa norma, mulheres ingressaram em massa na força laboral paga. Edifícios, bairros e cidades eram projetados para manter as mulheres no lar, constringendo-as física, social e economicamente [...]. O remédio para essa situação é desenvolver um novo paradigma do lar, do bairro e da cidade [...] que deverá dar suporte, mais do que restringir, as atividades das mulheres trabalhadoras e de suas famílias” (HAYDEN, 1980).

Em entrevista à revista *Su Casa*[2], Zaida Muxí descreve que de acordo com a divisão de papéis, as mulheres são responsáveis pelos cuidados da reprodução, o que a leva a ser uma especialista em habitar para si e para os outros. Esta concepção foi elaborada por autoras marxistas e feministas, que ao observar o processo de industrialização mostraram a invisibilidade da mulher, responsável pelo espaço da reprodução social, fundamental para que o “homem” trabalhe na fábrica e que seja construída toda a forma de exploração do fruto deste processo, que historicamente restringe os movimentos da mulher junto à vida pública.

Constrói-se uma experiência múltipla e não exclusiva, por ser quem cuida dos bebês, idosos ou doentes; vai ao banco, farmácia, padaria, etc. Mulheres usam a cidade de forma diferente dos homens. De maneira geral, elas transitam pelo espaço público com uma lógica específica, porque combinam funções de trabalho e de cuidado com a casa e com os filhos. O assédio também impacta as escolhas das mulheres sobre como e onde circular no espaço urbano. E isso tudo resulta em necessidades diferentes de acessibilidade nas vias, iluminação, transporte público e até zoneamento urbano. E ainda mais, de presença de vida nas ruas, à qual sua segurança está associada. A arquiteta Shilpa Ranade defende que o desenho urbano deve passar a mensagem de que a mulher é realmente bem-vinda para participar e exercer seus direitos, não apenas ir e vir. As mulheres usam o espaço público para transitar entre um espaço privado e outro. Elas pensam em quem poderia estar olhando para elas e criam estratégias ao longo de suas caminhadas para evitar situações de vulnerabilidade, como cruzar uma rua para evitar grupos de homens (WILLIAMS, 2014).

“Homens ocupam o espaço público de maneira bem diferente. Homens escolhem um caminho porque ele é mais interessante e eles podem passear.” (WILLIAMS, 2014)

A mulher faz muitas coisas que não são necessidades próprias, assim, sua experiência é múltipla e leva em conta as necessidades de todos que estão sob seus cuidados e atenção. Quando, por exemplo, acompanha

uma criança para atravessar a rua e caminha ao ritmo desta pequena criança. Ou quando vai às compras, buscando alimentar os que dependem de seus cuidados, no âmbito privado. Assim, a experiência sensorial de uma mulher sobre a cidade é diferente diante de um olhar técnico.

Tais padrões estariam relacionados às culturas ou modos de vida brasileiro, mas também estão relacionados com os modos como as mulheres fazem uso do território e ocupam-no, resultando, portanto, na forma possivelmente diferente como elas se locomovem e circulam pelo espaço em relação aos homens. Isto se expressa nas diversas escalas do espaço urbano, que exigem um olhar de gênero que enfatize as diferenças entre a maneira como a cidade é apropriada pelos diversos grupos sociais, onde a perspectiva de gênero se insere (MARKOT et al., 2017; HAYDEN, 1980; DOMINGUEZ, 1997). Especialmente no espaço público e na mobilidade urbana há estudos recentes que procuraram medir as diferenças espaciais que mais importam às mulheres e aos homens e aferir especificidades dos deslocamentos ativos diferenciando gênero. Harkot et al. (2017) recuperam alguns destes autores. Lemos et al. (2017) mostram que as viagens a pé são majoritariamente feitas pelo gênero feminino, que corresponde a 55% da população, e que apresenta a caminhada como modo principal. Siqueira (2015) estuda a escolha dos trajetos pelas mulheres, abordando sensações como “medo da rua”, “medo de andar sozinha”, especialmente atrelado à violência de gênero, desenhando os lugares, formas e horários nos quais a mulher é bem-vinda para caminhar e se deslocar.

“A observação de fatores espaciais [...] pode produzir uma leitura determinista do espaço, conforme tem sido realizado por alguns teóricos hoje muito disseminados e que veem tais fatores como sendo critérios objetivos de avaliação para determinar a (boa) qualidade dos espaços públicos (como exemplo, ver Gehl [2013]). Tal avaliação se dá a partir de certas características e organização do espaço público que colaborariam para o aumento dos deslocamentos ativos, culminando

em propostas generalistas, que não observam as especificidades das mulheres ao utilizarem os espaços (SANTORO, 2007). Também têm sido ignorados os fatores diferentemente percebidos de acordo não somente com o gênero, mas também com a faixa de renda, religião e cor da pele. ” (HARKOT et al., 2017).

Ou seja, o espaço público não pode ser visto como mero potencial de ocupação e de deslocamentos ativos. Ele precisa ser modificado de acordo com as especificidades da parcela da população que mais necessita de um espaço próprio, e preferencialmente de forma a garantir a segurança das mulheres e outras minorias.

## OS “COMUNS”

David Harvey em seu livro *Cidades Rebeldes* apresenta a ideia do comum:

“O recente ressurgimento da ênfase na suposta perda da comunalidade urbana reflete os impactos aparentemente profundos da recente onda de privatizações, cercamentos, controles espaciais, policiamento e vigilância na qualidade da vida urbana em geral e, em particular, na potencialidade de se criar ou inibir novas formas de relações sociais (novos bens comuns) em um processo urbano influenciado, quando não dominado, por interesses de classe dos capitalistas. ” (HARVEY, 2014)

Uma primeira ideia do que significa “comum” remete às coisas que a priori pertencem ao conjunto da sociedade, como a água, as florestas e a terra. A princípio a ideia de cercar qualquer um desses comuns e controlar seu acesso de forma não democrática soa absurda, mas isso acontece. Materiais genéticos, o conhecimento, os bens culturais também são comuns que se encontram em processo de mercantilização e cercamento.

Os comuns não são a mesma coisa que público. O público precisa ser constantemente defendido e melhorado,

mas as pessoas não têm controle sobre o que é público, pois ele segue uma lógica top-down, ou “de cima para baixo”. Pode-se constatar que aquilo que é privatizado (deixa de ser público) tem uma relação direta com a precariedade, pois quase que invariavelmente tudo que é privatizado pressupõe aumento de lucratividade, portanto, diminuição da qualidade. O comum é algo que é organizado, controlado e dirigido numa lógica bottom-up, ou “de baixo para cima”, ou seja, as pessoas que o constroem tem controle sobre ele. Novos comuns necessariamente precisam ser produzidos através de relações de solidariedade, eles não podem ser dados.

Os comuns são o princípio da vida social na história humana. É como as pessoas sempre se relacionaram com as coisas, ele predispõe obrigações e reciprocidade. Ou seja, quem se beneficia é quem cuida. Um exemplo disso no ambiente urbano são as mulheres que moram nas ruas. Essas mulheres criam vínculos de solidariedade e autonomia, ajudando assim a cuidar umas das outras e das crianças. É uma forma de contra-poder.

Nessa mesma lógica, o trabalho doméstico é opressivo porque é feito de forma isolada. Se os cuidados reprodutivos, incluindo o trabalho doméstico, fossem um comum entre certo grupos de pessoas, as tarefas não seriam feitas de forma isolada e solitária. Assim, ele não seria uma forma de opressão que decai sobre alguém, mas sim um trabalho coletivo que é dividido, compartilhado e até – por que não? – divertido.

O comum não deve ser entendido como um tipo específico de coisa, de ativo ou mesmo de processo social, mas como uma relação social instável e maleável entre determinado grupo e os aspectos do meio social e/ou físico, considerada crucial para sua vida e subsistência.

O comum nem sempre pode ser cercado, mas sempre pode ser vendido. Como uma área de proteção ambiental, que pode ser explorada pelo turismo. Ela não pertence a ninguém, mas pode ser capitalizada por um grupo específico. Ou o ambiente e a atratividade de uma rua, que é um produto coletivo de seus cidadãos. Mas essa condição pode ser capitalizada comercialmente de for-

ma a alterar a dinâmica de todo um bairro. O caso da Vila Madalena ilustra muito bem essa situação, uma vila que começou sendo o local de encontro da boêmia universitária e acabou sendo capitalizada ao ponto de ter uma das maiores festas de rua da cidade, no carnaval e na Copa do Mundo.

Harvey explica que o comum urbano é continuamente produzido e o problema maior é o fato dele ser continuamente apropriado pelo capital. Essa apropriação se dá principalmente pela extração de terras e do aluguel das propriedades. Por exemplo, um grupo comunitário que luta por manter a identidade de seu bairro e protegê-lo da gentrificação pode descobrir que os preços de suas propriedades aumentam à medida que os agentes imobiliários propagandeam o caráter multicultural, diversificado e movimentado de seu bairro. Quando o mercado termina de se apropriar do espaço (especulação, juros, aumento de aluguéis etc.), não só os residentes originais são despojados do comum que haviam criado, como também o próprio comum deixa de existir.

A vida noturna da Vila Madalena é continuamente apropriada e vendida, sendo resultado de um intenso processo de especulação imobiliária e perda das características que a princípio a fizeram um comum. Os que criam um cotidiano comunitário interessante e estimulante acabam por perdê-lo para as práticas predatórias dos agentes imobiliários, dos financistas e consumidores de classe alta. Quanto melhores as qualidades comuns que um grupo social cria, mais provável é que sejam tomadas de assalto e apropriadas por interesses privados de maximização de lucros.

O direito para usar um comum deve ser concedido a todas as pessoas que participaram de sua criação/ produção, para que assim todo mundo que ajuda na construção do comum usufrua dele. Quando o comum deixa de ser usufruído pelas pessoas que fazem parte da relação de troca e passa a ser usufruído por outros, é porque ele está sendo capitalizado. Grande parte da desigualdade que assola as políticas urbanas relaciona-se ao modo como os investimentos públicos são alocados para produzir algo que se assemelhe ao comum, mas

que promove ganhos em valores patrimoniais privados de proprietários privilegiados de bens de imóveis. Nesse sentido, é questionável o valor comum das Operações Urbanas em São Paulo, projetos subsidiados pelo Estado em nome do interesse comum, mas que na verdade beneficiam alguns proprietários de terras, financistas e empreiteiras. Os investimentos públicos são focados em resolver problemas de uma parcela da população que já é socialmente privilegiada. Em escalas locais essa diferença é muito mais clara do que em escalas metropolitanas, o que tende a deixar a discussão esvaziada à medida que ela se torna mais complexa.

“Se os bens públicos oferecidos pelo Estado diminuem ou se transformam em mero instrumento para a acumulação privada, e se o Estado deixa de oferecê-los, então só há uma resposta possível, que é as populações se auto-organizarem para oferecerem-se seus próprios comuns. O reconhecimento político de que os comuns podem ser produzidos, protegidos e usados para o benefício social transformam-se em um modelo para resistir ao poder capitalista e repensar a política de uma transição anticapitalista.” (HARVEY, 2014)

Numa perspectiva feminista, O Feminismo e as Políticas do Comum em uma Era de Acumulação Primitiva, de Silvia Federici (2014), apresenta as mulheres como os principais sujeitos do trabalho reprodutivo e, portanto, mais dependentes e comprometidas com a defesa dos comuns.

O trabalho reprodutivo é um dos únicos que ainda não foi mecanizado. Não existem enfermeiras ou cuidadoras robôs. Durante séculos a reprodução dos seres humanos foi um processo coletivo, compartilhado. A segmentação e desvalorização de nossas vidas foi um advento do capitalismo, que trouxe com isso também uma individualização das tarefas acompanhada pela solidão. Essa segmentação da produção esvaziou muitos processos de sentido, pois as pessoas passaram a trabalhar com apenas uma etapa da produção, ao invés de entender o processo como um todo. Quando isso acontece, o traba-

Isto pode ser facilmente mecanizado. Mas não o cuidado com o outro, como as enfermeiras e mães. Esse trabalho reprodutivo, que envolve atenção, envolvimento, improvisação e relações de troca é feito por pessoas, majoritariamente por mulheres.

Silvia defende que sendo a casa o pilar sobre o qual se constrói a economia, então seriam as mulheres, tradicionalmente as trabalhadoras e as prisioneiras domésticas, que deveriam tomar a iniciativa de reivindicar o lar como centro da vida coletiva, de uma vida perpassada por diferentes pessoas e formas de cooperação, que proporcione segurança sem isolamento e sem obsessão, que permita o intercâmbio e a circulação de posses comunitárias e, sobretudo, que lance as bases para o desenvolvimento de novas formas coletivas de reprodução.

Isso não quer dizer atribuir às mulheres a tarefa de partilha e coletivização da reprodução como uma concessão à visão naturalista de “feminilidade”:

“Está profundamente esculpido em nossa consciência que as mulheres foram designadas como o comum dos homens, como uma fonte de riqueza e serviços colocados à sua disposição, do mesmo modo como os capitalistas se apropriaram da natureza. Mas, citando Dolores Hayden, a reorganização do trabalho reprodutivo e, conseqüentemente, a reorganização da estrutura domiciliar e do espaço público, não é uma questão de identidade, é uma questão de trabalho e, poderíamos acrescentar, uma questão de poder, segurança e proteção (Hayden, 1986). Aqui é o caso de recordar a experiência das mulheres do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), no Brasil, que, quando suas comunidades conquistaram o direito de manter-se nas terras que tinham ocupado, insistiram que as novas casas deveriam ser construídas formando um conjunto, para que pudessem continuar compartilhando seus trabalhos domésticos, lavar juntas, cozinhar juntas e fazer turnos com os homens, como haviam feito durante o decorrer da luta, e para estar preparadas para acudir, dar apoio mútuo

e prestar socorro em caso de agressão por parte dos homens. Afirmar que as mulheres devem tomar as rédeas na coletivização do trabalho reprodutivo e da estruturação das moradias não significa naturalizar o trabalho doméstico como uma vocação feminina. É rejeitar a obliteração das experiências coletivas, do conhecimento e das lutas que as mulheres acumularam em relação ao trabalho reprodutivo, e cuja a história é parte essencial de nossa resistência ao capitalismo. Hoje em dia, tanto para as mulheres como para os homens, é crucial dar um passo e reconectar nossa realidade com essa parte da história, para dismantelar a arquitetura de gênero em nossas vidas e reconstruir nossos lares e nossas vidas como comuns” (FEDERICI, 2014).

# — MÉTODO

Está em andamento na Prefeitura da cidade de São Paulo a revisão dos Planos Regionais das Subprefeituras da cidade, ao todo temos 32 subprefeituras. Neste trabalho trataremos de duas delas: Vila Maria/Vila Guilherme, na região norte da cidade e Pinheiros, na região centro-oeste. Os novos Planos Regionais tratam especialmente da interação inter-regional e dos espaços públicos, propondo um diálogo com os Conselhos Participativos e com as Secretarias. A partir desse diálogo e de um diagnóstico feito de todo o território da subprefeitura, tirou-se perímetros de problematização. As regiões escolhidas para este trabalho foram selecionadas a partir desses perímetros, e a aproximação com as mulheres que participaram aconteceu por meio de conselheiras participativas de cada uma dessas subprefeituras.

A região escolhida na subprefeitura Vila Maria/Vila Guilherme foi a do Parque Vila Maria, que se estende um pouco até a do Parque Novo Mundo. Na subprefeitura de Pinheiros, a região escolhida é a de Alto de Pinheiros, que possui um projeto de Eco-bairro idealizado por moradoras e moradores da região.

A metodologia usada aqui é parte essencial para se entender o espaço e as relações das mulheres nesse espaço, sob perspectiva das próprias mulheres. Para entender como se dá essa diferença de apropriação e vivência do espaço entre homens e mulheres, é necessária uma aproximação com mulheres que vivem esse espaço. Através de conversas e entrevistas, é possível observar quem são essas mulheres, suas dinâmicas familiares, suas rotinas fora e dentro de suas casas e como se sentem percorrendo os espaços públicos da cidade.

O tempo foi um fator determinante para como se planejou esse trabalho. Por causa do curto período de tempo, optou-se por uma curta série de entrevistas qualitativas e uma caminhada exploratória. As mulheres escolhidas para as entrevistas obrigatoriamente moram no perímetro do Parque Vila Maria. As entrevistas da subprefeitura de Pinheiros moram e/ou trabalham no perímetro do Eco bairro. Foram gravadas as conversas, que tiveram como base um questionário e um mapa previamente elaborado. O mapa permitiu que as entrevistas localizassem os principais lugares e trajetos, especializando algumas questões. As informações

consideradas relevantes para uma leitura mais aprofundada do perímetro foram sistematizadas e especializadas.

A seguir, questionário base formulado com algumas questões a serem abordadas durante as conversas/entrevistas com as mulheres.

Os mapas gerados a partir desse trabalho podem ser explorados no seguinte endereço eletrônico: [https://issuu.com/clarice1/docs/mapas\\_pesquisaexplorat\\_\\_ria](https://issuu.com/clarice1/docs/mapas_pesquisaexplorat__ria)

Devido ao formato da publicação, não foi possível incorporá-los ao corpo do texto.

Questionário
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nome / foto</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Idade?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Composição familiar (considera família como pessoas que moram na mesma casa?) (com idades)?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onde mora? Endereço completo</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudou? Tem uma profissão? <ul style="list-style-type: none"> <li>o Quais suas expectativas com relação à emprego</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renda: Possui renda? <ul style="list-style-type: none"> <li>o Proprietária da casa? Paga aluguel?</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possui filhos?</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>o Com que idade engravidou?</li> <li>o Como alimenta os filhos? Cesta básica?</li> <li>o Bolsa Família?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onde trabalha (caso seja fora de casa)? Endereço completo?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Trajeto casa-trabalho (Qual modal? Qual horário?)</li> <li>o Existe algum ponto específico (ou pontos) dos seus trajetos rotineiros que te desperte a sensação de insegurança, medo ou vulnerabilidade? Por quê? Consegue marcar no mapa?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onde é a escola que suas filhas/filhos frequentam? Ela é período integral?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Trajeto casa-escola (Qual modal? Qual horário?)</li> <li>o Existe algum ponto específico (ou pontos) dos seus trajetos rotineiros que te desperte a sensação de insegurança, medo ou vulnerabilidade? Por quê? Consegue marcar no mapa?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe algum espaço público que frequenta na região em que mora? <ul style="list-style-type: none"> <li>o Consegue marcar no mapa?</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quais espaços de lazer você costuma frequentar?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Trajeto casa - lazer pessoal (Qual modal? Qual horário?)</li> <li>o Existe algum ponto específico (ou pontos) dos seus trajetos rotineiros que te desperte a sensação de insegurança, medo ou vulnerabilidade? Por quê? Consegue marcar no mapa?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quais espaços de lazer você costuma frequentar com sua filha/filho?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Trajeto casa - lazer familiar (Qual modal? Qual horário?)</li> <li>o Existe algum ponto específico (ou pontos) dos seus trajetos rotineiros que te desperte a sensação de insegurança, medo ou vulnerabilidade? Por quê? Consegue marcar no mapa?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quais outros trajetos você faz no dia-a-dia? (ex: padaria, farmácia, supermercado, academia etc) <ul style="list-style-type: none"> <li>o Existe algum ponto específico (ou pontos) dos seus trajetos rotineiros que te desperte a sensação de insegurança, medo ou vulnerabilidade? Por quê? Consegue marcar no mapa?</li> <li>o Existem espaços para a comunidade se reunir?</li> <li>o Quais os motivos pelos quais vocês se reúnem?</li> </ul> </li> </ul>

# PARQUE — VILA MARIA

A região do Parque Vila Maria está a extremo sul no território da subprefeitura de Vila Maria/Vila Guilherme. Devido à sua localização estratégica, próxima a Rodovias (Presidente Dutra e Fernão Dias) e a Marginal Tietê, a região é de uso predominantemente industrial, ocupada principalmente por galpões. Possui grande circulação de caminhões e outros veículos de grande porte que atendem às indústrias e fazem a distribuição de mercadorias pelo município.

A mobilidade local e regional é bastante deficiente: existem poucas linhas de ônibus que atendem a região e as calçadas, quando existentes, são estreitas e estão bastante danificadas. O deslocamento a pé também é dificultado pelo tamanho das quadras, muito grandes, fazendo com os pedestres tenham que andar muito para chegar aos bairros vizinhos.

Com densidade demográfica bem alta, a região possui alto índice de vulnerabilidade social e abriga vários aglomerados urbanos precários. A incidência de crianças é bastante alta, aumentando a demanda por CEIs. Pos-

sui uma UBS e um Pronto Socorro que não conseguem atender a demanda da região.

Várzea do Rio Tietê, a região possui ainda alguns córregos que recebem esgoto clandestino, que enchem nas épocas de chuvas, atingindo as moradias. A situação é agravada ainda mais devido à baixa cobertura vegetal e à alta taxa de impermeabilidade do solo. Em andamento está a construção do Território CEU Novo Mundo, que será discutida especificamente a seguir.

## TERRITÓRIO CEU NOVO MUNDO

Os Centros Educacionais Unificados (CEUs) são equipamentos municipais que fazem parte do Programa Rede Integrada de Equipamentos, coordenado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). Com o objetivo de atender as diferentes necessidades de cada lugar, incorporam atividades nas áreas de educação, cultura (teatro, biblioteca e oficinas) e esportes (quadra coberta e piscinas), podendo atender a outras ativida-



des caso seja demandado pela população local: serviços de assistência social, oficinas culturais de apoio ao desenvolvimento dos coletivos de cultura do bairro, polos de Universidade Aberta do Brasil, atividades do Pronatec (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego), entre outros.

Os Territórios CEU se caracterizam pela implantação do edifício do Centro Educacional Unificado, aliado à requalificação dos espaços públicos e integração dos equipamentos públicos já existentes no entorno (raio de 600m a 1 Km), através de vias sinalizadas, acessíveis e iluminadas, paisagismo e implantação de áreas verdes.

Está em processo de implantação na região do Parque Vila Maria o Território CEU Novo Mundo. O edifício do CEU está sendo construído onde antes ficava o antigo serviço funerário da prefeitura, na Rua Ernesto Augusto Lopes, nº 100.

A partir de diagnóstico feito com moradores e moradoras da região, foram feitas propostas de projeto com o objetivo de solucionar alguns problemas, como por exemplo o grande fluxo de caminhões e carros que passam dentro da região. O território está cercado pelas Rodovias Pres. Dutra e Fernão Dias e pela Marginal Tietê, e devido aos congestionamentos, alguns motoristas acabam usando a região para cortar caminho para outras localidades da cidade.

Para solucionar esse problema, sugeriu-se a abertura de um pontilhão sobre um dos córregos que corta a área, na Avenida Berimbau, possibilitando uma nova conexão viária.

Outra proposta para o território é a reforma e o alargamento das calçadas e a ampliação da oferta de espaços públicos de lazer, possibilitando uma melhor convivência na rua e com segurança. Por causa do alto fluxo de automóveis, os pedestres acabam sofrendo com essa falta de segurança e com muitos atropelamentos. Está planejada ainda a continuação da ciclovia que antes acabava na no final do viaduto da Avenida Curuçá, que agora passará por dentro do Parque Vila Maria, indo em

direção ao Parque Novo Mundo, como um incentivo ao uso da mobilidade ativa para os moradores. A instalação de iluminação peatonal e de infra estrutura elétrica subterrânea, aliada ao plantio de árvores, também está prevista.

É importante que os projetos para a região sejam entendidos, pois eles servirão de suporte para os subsídios de projeto com olhar de gênero que serão propostos neste trabalho.

#### Resumo das entrevistas em Vila Maria:

O contato inicial com as mulheres entrevistadas foi feito através da conselheira participativa Kamila Gomes, que é professora na Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI) Professora Edalzir Sampaio Liporoni, localizada na Rua Nossa Senhora aparecida, nº 5; por isso, todas as mulheres são mães e possuem filhos que estudam nessa escola. Todas as conversas aconteceram na EMEI, durante o horário da tarde, quando as mulheres foram deixar seus filhos na escola.

- Cleane Souza Ferreira: 24 anos, estudou até a 8ª série do ensino fundamental (atua 9º ano), casada, mãe de uma criança de 5 anos e outra de 2 anos. Casada, não trabalha, vive em uma casa alugada e toda a renda para o sustento da família vem de seu marido. Engravidou aos 16 anos e recebe Bolsa Família para complemento da renda. Cleane se locomove sempre a pé, seja para trajetos do dia-a-dia, seja para lazer com os filhos. Ela diz se sentir insegura em todos os lugares em que transita.
- Paula Cristina Ribeiro Nascimento Galvão: 40 anos, estudou até a 4ª série do ensino fundamental (atual 5º ano), casada, mãe de três filhos (23, 16 e 6 anos). Já trabalhou de cozinheira e ajudante geral, mas hoje trabalha cuidando da casa. Toda a renda de sua família vem do marido, que paga o aluguel da casa onde moram. Engravidou pela primeira vez aos 16 anos é beneficiária do Bolsa Família.
- Paula considera como espaço de lazer sua igreja,

na qual vai sempre de ônibus, a não ser que lhe falte dinheiro para pegar a passagem, fazendo então o trajeto a pé. Segundo ela, não existem espaços de lazer que seus filhos frequentem na comunidade. Para outras tarefas de seu dia-a-dia, como ir ao mercado, ela faz o trajeto a pé, pois, segundo ela, não existem muitas opções de ônibus. Paula apontou a falta de calçadas como o que mais causa insegurança em seus trajetos diários, sendo feitos em sua totalidade no meio da rua. Segundo Paula, não existem espaços públicos frequentados pela comunidade.

- Jéssica Rufino dos Santos Souto: 25 anos, possui o segundo grau completo, casada, mãe de dois filhos. No momento encontra-se desempregada, assim como seu marido. Não pagam aluguel. Engravidou pela primeira vez aos 19 anos e, no momento, não está recebendo benefício do Bolsa Família. Os tempos de lazer são sempre aproveitados com os filhos. A família frequenta o Parque do Trote, em Vila Maria. O caminho é feito de carro, que o marido comprou e está pagando as prestações. Estando de casso, se sente mais segura, pois na região de Vila Maria e no caminho que fazem existe mais policiamento. A família também frequenta o Shopping de Guarulhos como alternativa de lazer. Para fazer compras e ir à farmácia, Jéssica se desloca a pé e reclamou da falta de ônibus para atender a região. Nos trajetos a pé, a insegurança está na falta de calçadas, sendo necessário caminhar no meio da rua. Como espaço público em que a comunidade se reúne, Jéssica citou o baile funk. A música é muito alta, acontecem muitas brigas e as pessoas consomem muitas drogas. Na região, de forma geral, acontecem muitos assaltos, a qualquer hora do dia, sendo este mais um dos fatores que causam insegurança, medo e a sensação de vulnerabilidade.
- Maria Vilma: 33 anos, possui o segundo grau completo, casada, mãe de duas filhas. Já trabalhou como balconista, mas no momento encontra-se desempregada e trabalha cuidando da casa e das filhas. Dessa forma, a renda de sua família vem toda

de seu marido. Engravidou pela primeira vez aos 28 anos. A família não é beneficiária do Bolsa Família. Não pagam aluguel, a casa é própria. Se locomove sempre a pé. Durante os trajetos, as ruas despertam sua sensação de insegurança e medo, não existe segurança nas calçadas, pois a maioria está tomada por carros velhos e lixo, o que faz com que ela tenha que andar na rua, correndo o risco de ser atropelada. Maria frequenta a praça do Parque Novo Mundo como espaço de lazer com suas filhas. O ônibus é usado quando precisa ir ao Hospital Nipo Brasileiro, em Vila Maria, e quando vai para o Ta-tuapé. Segundo Maria, não existem espaços para a comunidade se reunir. Sobre o baile funk, reclamou por ser muito barulhento e acontecer com muita frequência.

- Lucimara Cândido da Costa: 39 anos, possui segundo grau completo, casada e mãe de dois filhos. É manicure em um salão de beleza, porém, não possui renda física e é dependente do marido. A família mora em uma casa própria e é beneficiária do Bolsa Família. Lucimara se locomove a pé e de ônibus. Durante os trajetos até a escola de sua filha, reclamou da dificuldade em atravessar algumas ruas. Não se sente insegura ao andar de ônibus ou caminhar até o ponto de ônibus, apenas a noite, pois na marginal acontecem muitos assaltos. Não existem espaços para a comunidade se reunir, com exceção de uma quadra de futebol na rua em que mora, onde as crianças costuma frequentar. Sobre o baile funk, ela diz ser muito barulhento a noite e ter muitas bebidas e drogas, além de muitos adolescentes morrendo por causa dele.

# PINHEIROS – ECOBAIRRO

A Subprefeitura de Pinheiros é composta por quatro distritos: Pinheiros, Jardim Paulista, Itaim Bibi e Alto de Pinheiros. O Alto de Pinheiros surgiu como um loteamento da Companhia City, que ganhou com a valorização das terras após a retificação do Rio Pinheiros. Com as obras de infraestrutura para conter os alagamentos periódicos na região da várzea e um sistema viário generoso e arborizado, surgiu o distrito de Alto de Pinheiros, área predominantemente residencial, horizontal e de alto/médio padrão.

Quando comparada às outras Subprefeituras, Pinheiros é uma área extremamente privilegiada de São Paulo. Ela conta com uma das melhores qualidades ambientais (arborização, praças e parques) do município, vasta rede de transporte público (ônibus, trem, metrô, ciclovia), alta concentração de serviços e empregos, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,94, alta concentração de renda (tanto de seus habitantes quanto dos negócios que acontecem em seu território), alta concentração de investimentos públicos (levando-se em

conta o orçamento que é gasto com a manutenção dos serviços existentes), alto nível de escolaridade e renda.

Enquanto os outros distritos de Pinheiros tiveram uma intensa verticalização e inúmeros lançamentos comerciais nas últimas décadas, Alto de Pinheiros permaneceu pouco adensado e sem grandes transformações espaciais. Ele também é o distrito com a menor taxa de viagens não motorizada, ou seja, a maioria dos habitantes de Alto de Pinheiros gasta pouco tempo com deslocamentos e anda majoritariamente de carro.

Mesmo sendo uma subprefeitura com alto padrão de urbanização e localização privilegiada, as questões do território perpassam lógicas imobiliárias complexas e interesses privados. A democratização do acesso aos privilégios que se concentram em Pinheiros é um enorme desafio.

## ECOBAIRRO

Desde 2014 a comunidade da Vila Jatá desenvolve o projeto de um Ecobairro que mais recentemente também veio a englobar a Vila Beatriz. Foram os próprios moradores e frequentadores que se mobilizaram em torno desta bandeira que foi desenvolvida a partir da interação de três interfaces: Comunitária/Local, Institucional e Técnica. Nesse sentido, o Ecobairro seria o processo de transformação cogерido por essas três interfaces.

O Ecobairro apresenta um estudo detalhado da topografia e das bacias hidrográficas da região e do zoneamento incidente, colocando a questão da água em evidência. Para guiar os propósitos e as ações foram elencados oito princípios para serem considerados nas soluções: saúde, economia, cultura, política, comunicação, educação, espiritualidade, ecologia.

O Ecobairro também apresenta ações específicas de acordo com os princípios apresentados para diversos eixos, tais como: iluminação pública, equipamentos, mobiliários, esgoto, sistemas de águas, sistemas de energia, gestão de resíduos, mobilidade urbana, áreas verdes etc. O documento do Ecobairro traz desde diretrizes genéricas até ações específicas, com indicação dos locais exatos onde cabem cada tipo de ação.

Entre as conquistas que podem ser destacadas dentro deste contexto estão: a implantação de jardins de chuva e camas de galho; a Festa Junina como evento ao mesmo tempo lúdico, de conscientização e engajamento; o envolvimento da comunidade (especialmente das mulheres) na construção dos planos e desenvolvimento das ações; a valorização do comércio local e da cultura local; o trabalho desenvolvido em conjunto com a Subprefeitura e Conselhos; o uso de projeto como forma de planejar as intervenções propostas; maior entendimento de como a legislação pode afetar o bairro como um todo, não apenas um ou outro terreno/empreendimento; valorização das praças, áreas verdes e meio-ambiente; parceria com as escolas; desenvolvimento de uma proposta de linha de ônibus local que atenda melhor a população que não tem carro; mapeamento dos locais onde falta

iluminação pública.

Diante disso fica claro que o Plano de Bairro é um importante instrumento de mobilização local e que permite que a população se aproxime das dinâmicas que definem a produção do espaço na cidade, além de incentivar ações locais de Urbanismo Emergente/Tático. Nesse sentido, cita-se aqui um trecho do Manual de Táticas Urbanas Emergentes Sob a Perspectiva de Gênero, de Lara Pita Vieira:

“De modo geral, os urbanistas costumam projetar intervenções em grande escala, a fim de alcançar mudanças qualitativas num contexto urbano geral. Nos últimos anos, acompanhados de uma grande crise econômica mundial, vêm surgindo diversas iniciativas populares de menor escala com o propósito de melhorias dos espaços públicos. Esse processo é denominado de Urbanismo Emergente ou Urbanismo Tático, que se baseia na participação da população como ponto importante na construção da cidade. Podemos resumir o conceito de Urbanismo Emergente como uma definição do papel dos cidadãos como produtores de uma cidade, uma lógica de baixo para cima, bottom-up, em oposição à visão top-down, de cima para baixo, da planificação urbanística tradicional.

O pensamento bottom-up permite que os problemas sejam pensados pelos próprios moradores, dando a eles voz e ferramentas para que façam, por si mesmos, as mudanças necessárias para a melhoria do espaço público que utiliza. A lógica é não esperar que as mudanças ocorram, visto que a vontade pública, via de regra, demora a ser transformada em política pública, justamente por serem relegadas ao segundo plano frente a necessidades urbanas/sociais outras, mais emergentes a um nível macro. Fato este gera o atraso para mudanças significativas a nível local, em alguns casos beirando o abandono. Esperar que a iniciativa venha do topo para baixo, top-down, faz com que a população atingida enfrente cotidianamente problemas de zoneamento urbano, iluminação, acessibilidade, entre outros, sem

perspectiva de melhoras ou correção. Muitas vezes essa habituação leva as pessoas a considerarem como normal o descaso com que seus problemas são tratados, causando um certo desamparo, afinal, quem irá resolvê-los? “A cidade é assim mesmo”... “Isso nem é tão importante, o governo tem coisas maiores pra resolver”. Pois, então, que os cidadãos por si mesmos resolvam as questões que estão ao seu alcance, há muito o que pode ser feito, e desacostume-se, empodere-se, perceba como problema o que o hábito tornou normal.”

O perímetro Ecobairro foi definido a partir do Plano de Bairro para o Plano Regional. É um perímetro de ação direta, que envolve principalmente questões ambientais e de mobilidade. Quase não há ações setoriais previstas devido ao alto padrão de urbanização já existente. Em contrapartida, há uma série de questões que são relevantes: especulação imobiliária, adensamento por verticalização, democratização e ampliação do acesso à infraestrutura existente, economia solidária, diálogo entre diferentes instâncias de planejamento etc.

Por conta da mobilização já existente no âmbito dos moradores, há um potencial enorme de articulação e ação emergente. Nesse sentido, o perímetro pode vir a ser um indutor na interface institucional e técnica.

## RESUMO DAS ENTREVISTAS EM PINHEIROS

As mulheres escolhidas para as entrevistas moram ou trabalham no perímetro do Ecobairro, Subprefeitura de Pinheiros. Ao todo foram entrevistadas seis mulheres:

- Cecília L., branca, 41 anos, mãe de um menino e uma menina, é responsável por levá-los a escola e tem o carro da família a sua disposição. Tem ajudante doméstico duas vezes por semana e está começando o próprio negócio. Frequenta os espaços públicos da cidade, principalmente praças e parques da região Centro-Oeste.
- Taís M., branca, 18 anos, estudante de publicidade. Anda a pé e utiliza o transporte público, exceto à

noite. Tem o hábito de ir andando até as praças da região.

- Tainá M., branca, 15 anos, estudante do colegial. Normalmente vai de carro para a escola e volta à pé sozinha. Tem o hábito de ir andando até as praças da região.
- Thaís M., branca, 52 anos, médica e professora na USP. Tem ajudante doméstica, utiliza carro e transporte público, exceto à noite. É engajada nos eventos da comunidade, inclusive ajudando a organizar a festa junina. Gostaria que os ônibus fossem mais frequentes.
- Jussara, branca, 61 anos, enfermeira e consultora. Utiliza carro e transporte público, pedala e frequenta os eventos em espaços públicos da região. Também faz parte do GT Áreas Verdes junto com a Thais, ajudando a elaborar ações para implantação de bioaletas, floresta urbana e composteiras.
- Maria Luiza, negra, 55 anos, tem 30 anos de experiência como doméstica e trabalha em uma casa no perímetro do Ecobairro. Tem três empregos e depende inteiramente de transporte público, normalmente lotado. Precisa atravessar a Anhangueira quando volta do trabalho para casa e andar um trecho à pé, no caso de ser à noite ela não faz o trajeto sozinha e seu marido precisa buscá-la. Não frequenta espaços públicos e normalmente faz compras no trajeto do trabalho.

A apresentação completa das entrevistas não pode ser apresentada na íntegra por conta da formatação do trabalho, mas pode ser acessada no link: [https://issuu.com/gabrielacascellifarinasso/docs/trabalho\\_final\\_gabriela\\_cascelli](https://issuu.com/gabrielacascellifarinasso/docs/trabalho_final_gabriela_cascelli)

# — CAMINHADAS

Provocação para o olhar diferenciado da mulher:

“Para mim, é uma abordagem política do planejamento urbano. Trata-se de trazer as pessoas para espaços onde antes elas não existiam ou sentiam que não tinham direito de usar.” Eva Kail (FORAN, 2013)

A pesquisa nos traz subsídios para entender como a caminhabilidade deve ter um enfoque direcionado ao gênero.

A pesquisa sobre Caminhada e Caminhabilidade (Harkot, et al. no prelo) levou em consideração aspectos físicos para entender como e quais fatores interferem na mobilidade feminina a pé. Ela também aponta outros aspectos que podem (e devem) ser observados para o aprofundamento do assunto: localização de equipamentos públicos, localização e tipos de comércio, iluminação, terrenos baldios, passagens estreitas, escadarias, vielas e densidade de fluxos. Apesar do caráter explora-

tório deste trabalho, tentou-se observar esses aspectos ao longo da aproximação com o território, utilizando-se principalmente de relatos e informações levantadas anteriormente.

A distribuição de equipamentos e a mobilidade deve oferecer variedade principalmente para os pedestres, tanto em se tratando de localização como na variedade de horários, em sintonia com a não linearidade dos percursos da vida cotidiana decorrentes da demanda tanto do setor produtivo quanto do setor reprodutivo. A existência e a localização de creches e escolas, por exemplo, são determinantes nos deslocamentos das mães (COMEGNO, 2003). Esse fator, de distribuição, tem influência direta na percepção de segurança dos usuários, e principalmente, das mulheres. A clareza e variedade de rotas, de usos, de atividades e de pessoas favorecem a autonomia a partir do sentimento de segurança. Ou seja, características como escuridão, fachadas cegas, becos e falta de visibilidade do percurso necessitam ser evitadas para que se propague um sentimento de pertencimento.

Entretanto, o meio físico adequado por si só não garante que haverá sentimento de segurança e pertencimento. No quesito segurança, cita-se Jane Jacobs, que em seu livro *Morte e Vida de Grandes Cidades* (JACOBS, 2011) aponta a existência de olhos da rua como condição de diminuição da violência. Ela explica que fachadas cegas, muros, terrenos baldios e outras configurações do tipo barreiras, causam a sensação de insegurança do ponto de vista do espaço público porque condiciona os usos e a ocupação do espaço. Quantos mais claros os limites entre o espaço público e o privado, quanto mais janelas e fachadas ativas, mais olhos voltados para as ruas tem-se. Os espaços públicos são reflexos das relações de poder, das diferenças sociais, das diferenças nas formas de lazer e sociabilidade, esses aspectos são essenciais para se fazer uma análise de gênero (HARKOT, et al. no prelo, p. 10). Uma variedade de pessoas e usos pode tomar conta da rua de forma natural, como quem estabelece uma relação de troca, contribui para a sensação de vigilância coletiva, e conseqüentemente, para um aumento da segurança pública.

Do ponto de vista da sensação de pertencimento, é essencial que haja uma valorização do papel da mulher e das contribuições que elas fazem para a sociedade como um todo, inclusive da construção de riquezas. Tezozin (GONZAGA, 2004) chama atenção para o trabalho doméstico, que é sistematicamente desvalorizado e delegado às mulheres.

Ao menos uma conclusão é possível: se precisamos fazer cidades mais justas e igualitárias, para pensar numa cidade mais igual, é preciso formular políticas que visem a colaborar nessa correlação desequilibrada de gênero. Isso justifica políticas exclusivas ou a preocupação com o olhar transversal sob o tema “gênero” sobre as políticas. Trabalhar a “equidade” significa tratar diferentemente os desiguais, trabalhar no campo da diferença. (SANTORO 2008)

A caminhada exploratória é um modo de distinguir como as condições das duas Subprefeituras estudadas se diferem, além de possibilitar uma aproximação com a vizinhança. É também um modo de apreender as de-

cisões das mulheres ao ocuparem os espaços e possibilita aprendizado mútuo: as mulheres que caminharam estariam mais atentas aos seus modos de se locomover no espaço público e suas atividades, podendo inclusive repensá-las a partir deste olhar de gênero.

## PARQUE VILA MARIA/PARQUE NOVO MUNDO:

A caminhada ficou marcada para o acontecer no sábado, dia 22 de outubro. O encontro ficou marcado para ser em frente à casa de Jéssica, que mora na Rua Nossa Senhora Aparecida. Apesar do convite ter sido feito à todas as mulheres participantes, apenas Jéssica participou como moradora.

Partimos do ponto de encontro aproximadamente às 10 horas. Seguimos pela Rua Nossa Senhora aparecida e já pudemos sentir a dificuldade em transitar com segurança, já que andamos durante todo o tempo no leito carroçável, disputando espaço com os carros, motos, bicicletas e caminhões estacionados. As calçadas, quando existentes, estavam ocupadas por carros, caminhões e lixo, muito lixo; as mais largas estavam ocupadas por veículos estacionados. Toda a calçada do lado esquerdo da rua está, em sua maioria, ocupada por edificações que avançam sobre as mesmas, ou por desníveis que dificultam a caminhabilidade. Ao final da avenida, viramos à direita na Rua da Bicicleta.

A Rua da Bicicleta possui um córrego exposto. Em alguns pontos do córrego, famílias construíram casas de madeira em suas margens, com risco de desabamento. Segundo Jéssica, quando chove, o córrego enche e toda a água segue pela Avenida Ernesto Augusto Lopes e por sua rua, a Rua Nossa Senhora Aparecida, chegando a atingir sua casa. O último transbordamento do córrego aconteceu a dois anos atrás. Em vários pontos, o córrego não possui proteção em suas margens, ocasionando em algumas quedas dentro do córrego, principalmente de crianças. Apenas parte da rua possui pavimentação.

Nesse ponto da caminhada, Jéssica falou um pouco sobre o cuidado necessário que as mães precisam ter com suas filhas mulheres, por causa do alto índice de

estupro na região. Jéssica contou o caso de homem que estuprou a própria sobrinha. Talvez essa venha a ser o único momento durante toda a caminhada que a violência contra a mulher tenha sido colocada de forma mais direta e clara.

Ao final da Rua da Bicicleta, chegamos na Avenida Tenente Amaro Felicíssimo da Silveira. A Avenida, que também possui um córrego exposto, é interrompida para o lado direito, direção Marginal Tietê, e aguarda a muitos anos por obras dando sua continuidade. Importante ressaltar que é nesse local que se encontra um conjunto habitacional (Singapura - COHAB) viabilizado e construído pela prefeitura, deixando claro que as áreas objeto de intervenção habitacional públicas estão pouco (para não dizer nada) qualificadas. Em nosso caminho, viramos à esquerda na avenida.

O percurso continua sendo feito pela rua. Neste trecho não há nenhuma calçada, nem algum caminho específico para o pedestre. Ainda se vê bastante entulho e lixo pelo caminho. A travessia da Avenida Tenente Amaro é feita por uma ponte de ferro. Jéssica reclamou que em muitas ocasiões a ponte encontra-se estragada, com alguns buracos, perigosos para a travessia de crianças e idosos. Segundo ela, muitas pessoas também caem neste córrego, principalmente crianças e homens alcoolizados. Automóveis também já foram encontrados dentro dele.

Depois de atravessar a ponte, seguimos pela Alameda S Sargento Ananias Holanda, perpendicular à Avenida Ten. Amaro Felicíssimo da Silveira. No início da Alameda já podemos notar uma diferença bem grande com a realidade que acabamos de passar, separada apenas por uma ponte de metal. A alameda possui calçadas largas e melhores condições de caminhabilidade para nós, pedestres. Até o fim dessa Alameda, temos três quarteirões, com as travessias sinalizadas com faixas de pedestres. Atualmente, a Alameda possui uma ciclovia, que segue até a Praça Parque Novo Mundo. Ao final da Alameda, chegamos na Praça Parque Novo Mundo, que segundo Jéssica é bastante utilizada pelos moradores durante o dia. Nos dias de sol, as famílias se reúnem

com suas crianças e aproveitam bastante. A praça possui um posto da Polícia Militar, que já foi alvo de tiros por algumas vezes. Cruzamos a praça e chegamos em uma região com alguns comércios e serviços. Nesse ponto da praça também tem um ponto de ônibus, que ligam a região ao metrô Santana e para a região do Tatuapé. Atravessando a rua da praça, chegamos na rua da feira, a Alameda Subtenente Francisco Hierro.

## ECOBAIRRO

A caminhada no Ecobairro aconteceu no último sábado de outubro pela manhã, dia 29. Como representante das moradoras, compareceu apenas a moradora Cecília. O percurso total durou cerca de 2h, com nove pontos de parada.

O percurso da caminhada foi escolhido a partir do resultado das entrevistas. Foram escolhidos pontos de paradas com relevância para o dia-a-dia das entrevistas, percursos comuns e também locais que são evitados por elas.

As conversas foram marcadas pela história do bairro, local onde Cecília cresceu. Identificamos nascentes, colmeias, jardins de chuva, praças, equipamentos e até uma horta comunitária. Ficou claro que há um processo de verticalização acontecendo no bairro, com lançamento de grandes empreendimentos e descaracterização da cultura local. É interessante pontuar que os moradores mais antigos do bairro se conhecem e se encontram nas ruas, trocam cumprimentos e conversam. Ou seja, há identidade e sentimento de pertencimentos dos moradores em relação ao bairro. Enquanto por um lado há muitas casas vazias com potencial de ocupação (densificação sem verticalização), por outro lado se permite grandes lançamentos, como prédios verticalizados e grandes supermercados. Ou seja, há um processo de mercantilização do bairro, que por ter arborização, tranquilidade e identidade, torna-se ideal para a especulação imobiliária.



## PONTOS MAIS IMPORTANTES DO TRAJETO

1o – Praça Rainha da Paz: praça onde acontece a festa junina do bairro. Há uma banquinha de jornal, paradas de ônibus, cesta de basquete, academia, parquinho, bancos (na sombra e no sol), muita grama e árvores altas. Observou-se muita gente passeando com cachorros e se exercitando. A travessia da praça para a Rua Professor Túlio Ascarelli é inapropriada para pedestres, com risco de atropelamento pelo excesso de velocidade dos carros e falta de visibilidade no cruzamento das ruas Caminha de Amorim X Realengo X Professor Túlio Ascarelli.

2o – Rua Professor Túlio Ascarelli: rua escolhida para ser modelo na próxima intervenção do GT Áreas Verdes. As calçadas serão refeitas, as árvores que estão sufocadas terão suas caixas quebradas, serão plantadas novas árvores e a rua ganhará mobiliário urbano. A ação é resultado de uma mobilização da comunidade em parceria com a Subprefeitura e o posto de gasolina. A Subprefeitura irá disponibilizar mão de obra e o posto irá financiar pequenas intervenções e o projeto de requalificação.

3o – Praça Emilia Barbosa Lima: espaço bem cuidado e agradável. Fica entre o centrinho comercial, o colégio Vera Cruz, a Rua Alvilândia e a Nazaré Paulista, onde passam duas linhas de ônibus. No âmbito do Plano Regional, essas ruas foram sinalizadas como perigosas para pedestres por conta de risco de atropelamentos.

No trajeto em direção à Praça Carlos Monteiro Brisola (“Praça da Raquel”) passamos por alguns jardins de chuva feitos com a técnica “cama de galho” ao longo da Rua Padre Cerdá. Onde antes havia impermeabilização do solo, foi feito uma cama de galhos por camadas, embaixo os maiores, depois os médios e por cima os menores. Os galhos são restos de podas das árvores. Por cima dos galhos há uma fina camada de terra. Assim, cria-se um local de retenção das águas das chuvas que está em locais estratégicos de escoamento. A cama de galhos fornece matéria orgânica rica para as plantas. Com poucos meses da intervenção, já há girassóis floridos e tomatinhos, além de muitas outras plantas. As interven-

ções foram fruto de uma parceria entre a comunidade e a Subprefeitura.

4o – Praça Carlos Monteiro Brisola (“Praça da Raquel”): na Praça há um parquinho infantil novo e há intenção de se implantar uma composteira (as composteiras ficarão localizadas em locais que não são de passagem).

Ao longo da Rua Madre Angélica Resende identificamos duas nascentes.

5o – Praça Gaspar Lopes: a Praça fica numa pirambeira, no meio de um escadão que liga as ruas Madre Maria Angélica Resende e Pereira Leite. Havia um mendigo acampado em um extremo da praça. Quando terminamos de subir o escadão notou-se a necessidade de uma faixa de pedestre, lombada ou algum tipo de sinalização de que ali é uma passagem de pedestres, sentimos dificuldade para atravessar a rua Pereira Leite por conta dos carros.

6o – Escadaria Pereira Leite: essa escadaria liga as ruas Pereira Leite e Óros. Identificamos plantas alimentícias não convencionais (PANCs), colmeia de abelhas Jataí e intervenções artísticas. Em uma das entrevistas esse trajeto – Escadaria Pereira Leite e Praça Gaspar Lopes – foi apontado com problema de segurança, pois a escadaria é um ponto cego e a praça é ponto de uso de drogas.

7o – Escadão Chico Science: este ponto de parada não estava programado, mas escolhemos passar por ele por conta de mais uma nascente. O escadão é usado por pedestres para cortar caminho da Rua Óros em direção à Heitor Penteado.

No caminho para a Horta das Corujas passamos em frente ao colégio Hugo Sarmento. Neste trecho, principalmente próximo à rotatória, falta uma travessia segura para os pedestres.

8o – Horta das Corujas: o último ponto de parada foi na Praça Dolores Ibaruri e Rui Washington Pereira, onde fica a horta comunitária. O ambiente é super agradável, com muitas árvores e parte do córrego descoberto.

Havia pessoas praticando atividades físicas e famílias com crianças e cachorros. Fizemos a Trilha das Corujas até a Rua Juranda, onde eu e Clarice nos despedimos da Cecília. Ela retornou para casa e nós continuamos a caminhada até chegar no metrô Vila Madalena.

9o – Metrô Vila Madalena: para chegar ao metrô, nós passamos pelo Parque Linear das Corujas, Rua Natingui e pela Travessa Tim Maia. A Travessa não está no perímetro do Ecobairro, mas é um trajeto relevante para pedestres. Ela estava em reforma e mesmo durante o dia eu e Clarice não nos sentimos à vontade para permanecer no local.

# CONSIDERAÇÕES — FINAIS

## VILA MARIA / VILA GUILHERME

A partir das conversas com as moradoras do Parque Vila Maria (Vila Maria/ Vila Guilherme), podemos traçar alguns pontos em comum com todas elas. A começar pela composição familiar e a idade em que tiveram seus filhos: todas possuem no mínimo dois filhos e engravidaram pela primeira vez bastante jovens.

Todas elas ficam em casa grande parte do tempo, quando não o tempo todo, cuidando dos filhos e das tarefas domésticas. Em todos os casos não há ajuda para essas tarefas, mesmo estando desempregados, os maridos não costumam ajudá-las.

As mulheres, de maneira geral, não saem de suas casas no período noturno, apenas em casos pontuais, como a internação de uma filha ou uma ida até a igreja. Aos finais de semana, a reclusão noturna parece unânime, devido à presença do Baile Funk, aparentemente o único evento que acontece nos espaços públicos da região, no caso, o meio da rua. Pareceu óbvia a falta de segu-

rança em transitarem sozinhas a noite pela região, mas nenhuma delas citou diretamente atos de violência contra a mulher durante esse período do dia.

A referência direta sobre a falta de segurança dessas mulheres na região pelo fato de serem mulheres não foi levantada com muita clareza e especificação. A violência está sempre associada à mobilidade a pé, no sentido de falta de infraestrutura adequada para qualquer pedestre, porém, o fato dessas mulheres estarem mais expostas à necessidade desses trajetos em que levam os filhos na escola, saem para fazer compras e etc, as tornem as principais reféns dessa falta de infraestrutura.

## PINHEIROS

A partir das entrevistas em Alto de Pinheiros, pode-se ter uma ideia do perfil das mulheres que residem e que trabalham nesta área. Em se tratando de composição familiar, idade e rotina, não houve uma linearidade no resultado das entrevistas, mas conseguiu-se entender

mais profundamente as questões que são importantes na região.

As mulheres, de maneira geral, não tem medo de sair de casa, mesmo à noite. As mais novas costumam ter companhia para fazer pequenos trajetos à noite, como da parada de ônibus até a casa.

A maior parte da insegurança nos relatos apareceu relacionada ao medo de ser atropelada do que sofrer algum tipo de violência. E a maioria delas pode contar com o carro quando precisa fazer trajetos indesejados ou ir às compras.

Em um dos casos entrevistados, Maria Luiza, que trabalha no Ecobairro mas mora em Osasco, o medo maior é voltar para casa à noite, pois da parada até sua casa o trajeto não é iluminado e ela precisa atravessar uma passarela que quase não tem movimento. Normalmente o marido a busca na parada quando está escuro.

## DIFERENTE PERFIL DAS MULHERES E QUESTÃO SOCIAL

A partir da análise das conversas feitas nas duas regiões da cidade, ficou claro que a forma de apropriação dessas mulheres com os espaços disponíveis a elas está diretamente ligado à questão social que lhes foi determinada e o nível de escolaridade. Talvez por isso a questão da violência contra a mulher não tenha sido tratada de forma tão central como esperávamos que fosse. A região do Parque Vila Maria, de forma geral, é bastante complexa e carente de atendimento. Possui infraestrutura e mobilidade precária e carência em serviços básicos. A violência contra a mulher se dissolve na violência diária vivida por todas essas mulheres diariamente. Viver em um lugar como esse já é violento por si só, pois o que é salientado é a inexistência de espaço e equipamentos públicos.

Na Vila Maria nota-se que as mulheres engravidaram mais jovens, com muitos relatos de gravidez na adolescência. No quesito alimentação, a preocupação é com

a variedade e não onde e como eles são produzidos. A maioria das mulheres dependem de um complemento de renda e têm uma escolaridade mais baixa.

O trajeto à pé no perímetro não tem nenhum vínculo com lazer ou passeio, ele é cotidiano. A mobilidade é feita principalmente à pé por falta de opção, e portanto, acaba ficando mais restrita ao entorno das residências. O carro (normalmente do homem) ocupa o lugar do pedestre, tanto o leito viário quanto as calçadas. Em se tratando de caminhabilidade, essa região tem problemas que afetam muito mais a mulher, principalmente as que levam os filhos à pé para a escola, fazem compras nas feiras ou no supermercado, ou vão ao Parque do Trote e às igrejas.

Lembrando, que Svab e Strambi (2015) mostraram que os homens são mais frequentemente motoristas de automóveis e, especialmente, motociclistas. Já as mulheres ocupam historicamente o lugar de passageiras de automóvel. Quando o espaço está ocupado por carros, ele está privilegiando um tipo de mobilidade, a individual, e mais provavelmente a do homem.

O lugar do medo é em todo lugar, não em um ponto específico. As casas são gradeadas e os relatos são de violência com morte, além de atropelamentos. O que resume a Vila Maria é ausência. Como falta muita coisa, o lugar é muito precário, é difícil enxergar a questão de gênero, por isso é necessário explicitá-la. Surpreendentemente, a política do território CEU parece dialogar bem com todas estas questões, ainda que o enfoque não tenha sido de gênero.

Enquanto em Pinheiros notou-se uma preocupação com a qualidade da alimentação das famílias e uma visão holística da alimentação envolvendo o meio-ambiente, evitar geração de resíduos e reaproveitamento de lixo; em Vila Maria as mulheres preferem os grandes supermercados por conta do preço.

No Ecobairro, é importante salientar que a visão holística do plano não traz um olhar de gênero, mas a maioria são mulheres engajadas e mobilizadas. Essa caracterís-

tica já traz um perspectiva de gênero para o Ecobairro ou tem relação com o tempo que essas mulheres têm disponível face a divisão de gênero feitas em suas famílias? A predominância de mulheres que se ocupam do espaço público nos faz retomar as ideias da Silvia Fecerici, que aponta:

“Se a casa é o oikos sobre o qual se constrói a economia, então são as mulheres, tradicionalmente as trabalhadoras e as prisioneiras domésticas, que devem tomar a iniciativa de reivindicar o lar como centro da vida coletiva, de uma vida perpassada por diferentes pessoas e formas de cooperação, que proporcione segurança sem isolamento e sem obsessão, que permita o intercâmbio e a circulação de novas formas coletivas de reprodução.” (FEDERICI n.d., p. 156)

Também no Ecobairro, os escadões e travessas apareceram como sinônimos de receio e medo. A relevância de espaços de passagem que sejam também espaços de estar ou que tenham os “olhos das ruas” como sinônimo de segurança para a mulher diferencia nitidamente estes espaços em relação aos homens.

No caso de Pinheiros, como se tratam de mulheres escolarizadas, com renda e brancas, a questão de gênero fica em segundo plano na vivência do espaço público, porque ela não impede que as mulheres realizem seus feitos, e dependendo do olhar, não há necessidade de muitos questionamentos, afinal, essas mulheres já possuem a liberdade que desejam. Nesse sentido, a questão da classe antecede o recorte de gênero e abre o caminho para as mulheres conquistarem o mercado de trabalho, e muitas vezes, isso é suficiente para elas. Tanto é, que o foco das ações comunitárias no perímetro envolvem o meio-ambiente e estilo de vida, uma qualificação de um espaço que já é estruturado e possui todas as condições para uma vida digna. Assim, é importante tensionar o debate para que ele considere também o recorte de gênero, de raça e de classe, que são definidores do contexto privilegiado da região.

As organizações de esquerda têm argumentado dentro de uma visão marxista e ortodoxa que classe é a coisa mais importante. Claro que classe é importante. É preciso compreender que classe informa raça. Mas raça, também, informa classe. E gênero informa a classe. Raça é a maneira como a classe é vivida. Da mesma forma que gênero é a maneira como raça é vivida. A gente precisa refletir bastante para perceber as intersecções entre raça, classe e gênero, de forma a perceber que entre essas categorias existem relações que são mútuas e outras que são cruzadas. Ninguém pode assumir a primazia de uma categoria sobre as outras.

Davis, in: As mulheres negras na construção de uma nova utopia (<http://www.geledes.org.br/as-mulheres-negras-na-construcao-de-uma-nova-utopia-angela-davis/>)

# NOTAS

**01** Os dados foram retirados de pesquisas do Datafolha (<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/09/um-em-cada-3-brasileiros-culpa-vitima-em-casos-de-estupro-diz-datafolha.html>), ONG Save the Children (<http://oglobo.globo.com/sociedade/brasil-o-pior-pais-da-america-do-sul-para-ser-menina-diz-relatorio-20270607>), ONU Mulheres (<http://www.onumulheres.org.br/brasil/visao-geral/>) e Fórum Brasileiro de Segurança Pública (<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/n-oficial-de-estupros-cai-mas-brasil-ainda-tem-1-caso-cada-11-minutos.html>). Todos acessados dia 14 de novembro de 2016.

# — BIBLIOGRAFIA

ARENDDT, Hannah. A condição humana. 10. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

AVELAR, Lúcia. A mulher no espaço público brasileiro. Sem data. <academia.edu/10654249/A\_Mulher\_no\_espa%C3%A7o\_p%C3%BAblico\_brasileiro> Acesso em 5 Ago 2016.

BLAY, Eva Alterman. 8 de março: conquistas e contravérsias. Estudos Feministas, 2001.

BURDEN, Amanda. How public spaces make cities work. Directed by TED, 2014.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. "A lógica do planejamento versus a dialética do mundo". In: LIMONAD, Ester; CASTRO, Edna. Um novo planejamento para um novo Brasil? Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

CIOCOLETTO, Adriana; VALDIVIA, Blanca Gutiérrez; ESCALANTE, Sara Ortiz. Vivier en áreas residenciales

monofuncionales desde la perspectiva de gênero. I Congreso Internacional de Vivienda Colectiva Sostenible, febrero 2014.

CORADIN, Renata Fragoso. CASA-CIUDAD - una perspectiva de género. Barcelona: Fundación UPC, 2010.

COURB Brasil. "Mulheres no espaço urbano: como fazer cidades melhores para elas?" 04 Jul 2016. ArchDaily Brasil. Acessado 5 Ago 2016. <http://www.archdaily.com.br/br/790741/mulheres-no-espaco-urbano-como-fazer-cidades-melhores-para-elas>

ESCALANTE, Sara Ortiz. "Espacio público, género e (in) seguridad." Col-lectiu Punt 6, 48-67.

ESCALANTE, Sara Ortiz; VALDIVIA, Blanca Gutiérrez. "Planning from below: using feminist participatory methods to increase women's participation in urban planning ." Gender & Development , 2015: 113-126.

- FEDERICCI, Silvia. "O feminismo e as políticas do comum em uma era de acumulação primitiva". *Feminismo, economia e política: debater para a construção da igualdade e autonomia das mulheres* / Renata Moreno (Org.). São Paulo: SOF Sempre Viva Organização Feminista, 2014.
- FEDERICCI, Silvia. "WOMEN, LAND STRUGGLES, AND THE RECONSTRUCTION OF THE COMMONS." *Workin-gusa: The Journal of Labor and Society*, 2011: 41-56.
- FORAN, Clare. *CityLab How to Design a City for Women*. 09 16, 2013. <http://www.citylab.com/commute/2013/09/how-design-city-women/6739/> (accessed 11 20, 2016).
- FREITAS, Carolina. *Substantivos femininos: mulher e cidade*. outubro 28, 2013. <http://blogueirasfeministas.com/2013/10/substantivos-femininos-mulher-e-cidade/> (accessed setembro 10, 2015).
- GARRETA, Rivera, and María MILAGROS. *Nombrar el mundo en femenino. Pensamiento de mujeres y teoría feminista*. 2. Barcelona: Icaria, 2003.
- GONZAGA, Terezinha de Oliveira. *A cidade e a Arquitetura também mulher: conceituando a metodologia de planejamento urbano e dos projetos arquitetônicos do ponto de vista de gênero*. São Paulo: Tese de doutorado apresentada à FAU-USP., 2004.
- HARKOT, Marina. *A mulher, a cidade e o debate sobre o urbano*. setembro 2, 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-026X2005000100012> (accessed setembro 10, 2015).
- HARKOT, Marina K.; ANDRADE, Mateus H.; GIANNOTTI, Mariana A.; SANTORO, Paula F. *Gênero e andar a pé: A qualidade do ambiente construído incentiva igualmente mulheres e homens a caminhar?* São Paulo, no prelo.
- HARVEY, David. *Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo, Martins Fontes, 2014.
- HAYDEN, Dolores. *The Grand Domestic Revolution: A History of Feminist Designs for American Homes, Neighborhoods, and Cities*. London: The MIT Press, 1981.
- HAYDEN, Dolores. *What Would a Non Sexist City Be Like? Speculations on Housing, Urban Design and Human Work*. Vol. 5, in *Journal of Women in Culture and Society*, n. 3, 170-187. 1980.
- HERZOG, Amy. "Architectures of Exchange: Feminism, Public Space, and the Politics of Vulnerability." *Feminist Media Histories*, 2015: 66-94.
- Institut de Ciències Polítiques i Socials. *Construyendo entornos seguros desde la perspectiva de género*. Vol. 5. Barcelona: Col·lectiu Punt 6, 2011.
- JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- LÓPEZ, Rosa M. *Cid. Espacio e genero em La Antigüedad. La ciudad de Roma*. Xornadas Muller e Urbanismo, Outubro 2014.
- LUZ, Ana Paula F. *Conselhos Participativos Municipais de São Paulo: Quem são e o que pensam os Conselheiros?* FAUUSP. São Paulo, 2016.
- MONTANER, Josep Maria, and Zaida MUXÍ. *Arquitetura e política: ensaios para mundos alternativos*. São Paulo: Gustavo Gili, 2014.
- MUXÍ, Zaida, Roser CASANOVAS, Adriana CIOCOLETO, and Marta Fonseca Blanca Gutiérrez VALDIVIA. "¿Qué aporta la perspectiva de género al urbanismo?" In *Feminismo/s* 17, 105-129. Universidad Politècnica de Catalunya, 2011.
- NUSSER, Sarah. *What Would a Non-Heterosexual City Look Like? A Theory on Queer Spaces and the Role of Planners in Creating the Inclusive City*. 2010.
- PARKER, Brenda. "Material Matters: Gender and the City." *Geography Compass*, 2011: 433-447.



PECCINI, Isabela Rapizo. Cidade: Substantivo Feminino – As desigualdades de gênero e o espaço público (não) vivenciado pela mulher. Trabalho Final de Graduação, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Julho, 2016.

RENDELL, Jane, PENNER Barbara, and Iain BORDEN. Gender space architecture: an interdisciplinary introduction . Taylor & Francis e-Library, 2003.

SALINAS, Marta Fonseca. "CASA SIN GÉNERO ." I Congreso de Vivienda Colectiva Sostenible, febrero 2014.

SANTORO, Paula Freire. Gênero e planejamento territorial: uma aproximação. Caxambu : Trabalho apresentado no XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 2008.

SPAIN, Daphne. How Women Saved the City. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2001.

SVAB, Haydée; STRAMBI, Orlando (2015) Gênero, Mobilidade e Sustentabilidade: Uma Intersecção a ser investigada. In: 21ª Semana de Tecnologia Metroviária. São Paulo.

TAVARES, Rossana Brandão. Indiferença à Diferença: espaços urbanos de resistência na perspectiva das desigualdades de gênero. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015.

United Nations Human Settlements Programme. Gender and Urban Planning: Issues and Trends . Nairobi : UN-Habitat, 2012.

VALDIVIA, Blanca Gutiérrez; CIOCOLETTO, Adriana. Estudios urbanos, género y feminismo: teorías y experiencias. Cataluña: Col-lectiu Punt 6, 2012.

VIEIRA, Lara Pita. Manual de táticas urbanas emergentes sob a perspectiva de gênero. Trabalho Final de Graduação, Universidade de Brasília, 2016.

WILLIAMS, Megan. cbcnews. 10 07, 2014. <http://www.cbc.ca/news/how-city-planners-could-help-women-feel-safer-1.2790046> (accessed 11 20, 2016).





ESPAÇO PÚBLICO E  
INSERÇÃO URBANA  
O PARQUE SANTO DIAS  
EM REDE

---

JÉSSICA RAGONHA



---

## JÉSSICA RAGONHA

Arquiteta e Urbanista formada pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, atualmente mestranda pela mesma instituição na linha de pesquisa Arquitetura, Cidade e Paisagem no Brasil e na América Latina (área de concentração: Teoria e História da Arquitetura e Urbanismo)

## ORIENTADOR

PROF. DR. VLADIMIR BARTALINI

---



# RESUMO

A inserção urbana dos espaços públicos tem influência direta sobre seus usos e apropriações, bem como interfere nas permeabilidades ou barreiras que eles constituem na cidade. Para compreender essa relação, o presente trabalho toma como objeto de estudo o Parque Santo Dias, situado na zona sul do município de São Paulo.

Diante das distintas visões que permeiam esse parque municipal - por um lado, seus frequentadores e moradores do entorno imediato, e por outro, demais cidadãos que mantêm alguma distância em relação ao parque -, foram mapeados elementos que apenas a aproximação local permitiu identificar. Tais percepções, aliadas ao contexto de inserção urbana do Parque, possibilitaram reconhecer suas potencialidades e demandas reais enquanto espaço público.

A compreensão do território urbano em sua totalidade - envolvendo as redes de equipamentos, áreas verdes, mobilidade e ações sociais que atuam no local -, per-

mite uma visão de conexões existentes ou fragilizadas que podem ser articuladas para melhor desempenho do espaço público. A rede é, assim, proposta como ferramenta potencial para o planejamento urbano, envolvendo não apenas as articulações físicas e sociais, mas, sobretudo, o diálogo entre propostas e agentes que atuam no território.

## PALAVRAS CHAVE

PARQUE SANTO DIAS; ESPAÇO PÚBLICO; INSERÇÃO URBANA



# — INTRODUÇÃO

Os espaços públicos assumem distintos usos e apropriações que vão muito além dos planejados. São lugares de encontro e convivência entre os vários segmentos da sociedade e refletem a multiplicidade do espaço urbano. Sua função e seu dinamismo na cidade estão diretamente vinculados às relações estabelecidas com a população e características de seu entorno, a partir das distintas situações de inserção e práticas cotidianas.

É fato que os espaços públicos não se encontram bem distribuídos no território urbano, sobretudo em São Paulo. Ao avançar para áreas mais periféricas da cidade, verifica-se uma redução em sua quantidade. E é justamente nestes locais de carências que eles assumem funções que vão muito além do lazer, constituindo espaços de formação, integração e inserção social, geralmente resultado da luta da população local.

Seja a rua, praça ou parque, o espaço público precisa da vida humana para se constituir como tal. Nos bairros onde há uma relação mais afetiva e de maior identidade entre os moradores e os espaços públicos, normalmente

esses são bem conservados e dotados de vitalidade. Nos locais onde essa relação é de repulsa, o espaço público torna-se local do medo e da insegurança, uma atmosfera a ser evitada.

Durante o processo de revisão dos Planos Regionais das Subprefeituras de São Paulo, tratando diretamente do planejamento urbano voltado aos espaços públicos, observou-se a influência que a inserção urbana tem sobre os usos, apropriações e percepções relativas a esses espaços. Trabalhando com a Subprefeitura de Campo Limpo, situada na zona sul do Município, a carência de espaços públicos e áreas verdes se fez notar nas várias discussões. A escolha do objeto de estudo surgiu a partir da grande demanda trazida pela própria população em Oficina do Plano Regional realizada com o Conselho Participativo em 4 de junho de 2016. Na ocasião, muitas reivindicações estavam relacionadas ao Parque Santo Dias, parque municipal que constitui um dos raros espaços públicos e um dos únicos remanescentes de Mata Atlântica da região. Dentre os elementos levantados pelos conselheiros e moradores da Subprefeitura, o

destaque se dava à insegurança e dificuldade de acesso ao Parque.

Situado no distrito do Capão Redondo, que apresenta altos índices de violência e vulnerabilidade social, o Parque Santo Dias é uma das únicas possibilidades de lazer da região. Embora localizado ao lado de estação de Metrô e contando com equipamentos e infraestruturas de qualidade em seu interior, o Parque não é amplamente conhecido e frequentado. Antes mesmo de uma primeira visita ao Parque, permanecia a impressão que havia sido transmitida por tantos moradores da Subprefeitura: um espaço pouco frequentado, marcado pela presença de moradores de rua, usuários de drogas e com dificuldades de acesso. No entanto, a partir da aproximação local e do mapeamento da percepção de seus frequentadores, foi possível identificar ali um grande nó agregador de atividades e potenciais, porém de fato pouco articulado ao contexto urbano como um todo.

Inicialmente, buscou-se resgatar o histórico do Capão Redondo – desde o distrito até a escala mais específica do bairro –, compreendendo todo o processo de adensamento da região e da luta da comunidade pela preservação da área verde correspondente ao Parque. Em seguida, foi traçado um levantamento das características sociais e urbanas do distrito, levando em consideração aspectos de mobilidade, equipamentos, rede hídrica e áreas verdes. Na escala do planejamento, destacam-se os elementos que o Plano Diretor Estratégico de 2014 e o Zoneamento de 2016 definem para o Parque Santo Dias e seu entorno, bem como as propostas do Plano Regional de 2016. Em meio às discussões deste, foram comentadas de modo específico as propostas setoriais incidentes sobre o território que envolve o Parque, evidenciando o modo desarticulado de ação e de planejamento do poder público.

Na escala local, foi realizado um levantamento sobre o Parque Santo Dias, envolvendo sua infraestrutura, administração, gestão e atividades desenvolvidas. Estabeleceu-se comunicação com alguns dos grupos que atuam no Parque através de projetos sociais e que são os grandes responsáveis pela apropriação desse es-

paço público. Como aproximação aos frequentadores, desenvolveu-se uma pesquisa de campo com mapas e questionários aplicados a vinte e cinco pessoas, que permitiram compreender algumas dinâmicas locais relevantes à pesquisa, ainda que com pequena amostra de usuários.

A partir do resgate histórico, das características sociais e urbanas que configuram o entorno do Parque e da aproximação local, analisou-se a influência que a inserção urbana tem sobre os usos e apropriações do espaço público. A relação do Parque com o seu entorno, seja ele físico ou social, coloca-se como elemento-chave das dinâmicas que o compõem e, portanto, a aproximação à escala local e à sua identidade é fundamental ao planejamento urbano, que deve entender as particularidades de cada território e atuar de modo integrado para construir uma cidade qualificada.

Durante o processo, observou-se a constante referência ao elemento ‘rede’ – em sua presença ou ausência – nos mais variados aspectos que envolvem o Parque, seja através da inserção urbana, do entorno, das ações e projetos que ocorrem em seu espaço ou até mesmo das políticas públicas. Ao evidenciar o funcionamento de conexões existentes ou resgatar elos atualmente fragilizados, objetivou-se trazer a rede como possibilidade de ação para o planejamento, que deve ocorrer não de modo tecnicista pelo poder público, mas articulado à realidade local e envolvendo o cidadão como parte do processo de produção da cidade, discutindo junto à máquina pública os espaços públicos e as ações que vão incidir sobre o território onde vive.

# — HISTÓRICO

## 2.1 CAPÃO REDONDO, COLÉGIO ADVENTISTA E DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO

Localizado na Subprefeitura de Campo Limpo, o distrito do Capão Redondo (imagem 1), recebeu esse nome devido à existência de um capão de araucárias grande e redondo na região, que antes era denominada Guavirituba. A área integrava o cinturão caipira e pertencia à Vila de Santo Amaro, que fornecia à capital São Paulo gêneros alimentícios (LANGENBUCH, 1970).

Durante a década de 1910, a região abrigava grandes fazendas e era local de pesca, caça e descanso. Com o avanço do processo de urbanização, as fazendas locais começaram a ser loteadas, recebendo muitos imigrantes de outras partes do Brasil que ali encontravam terra barata para morar. As primeiras ocupações ocorreram nas proxi-

midades do Parque Santo Dias e da EMEF Prof. Ricardo Vitiello (imagem 2).

No ano de 1914, dois norte-americanos vieram ao Brasil liderar a Igreja Adventista em Santo Amaro. Segundo relatos de Carlos Oliveira (2016)<sup>2</sup>, simpatizaram com a área e optaram por permanecer na região, onde compraram uma fazenda de 1.161.646,00 m<sup>2</sup> do Sr. Antônio Teisen em abril de 1915 (CAMARGO, 2008). As estradas que levavam à fazenda eram acidentadas e o local era caracterizado por colinas cobertas por floresta de Mata Atlântica, local de muita tranquilidade e com distância suficiente das áreas mais centrais e agitadas de São Paulo (cerca de 23 km do centro de São Paulo).

Ali foi instalado o Seminário Adventista, cujo objetivo era formar jovens missionários que pudessem pregar o advento

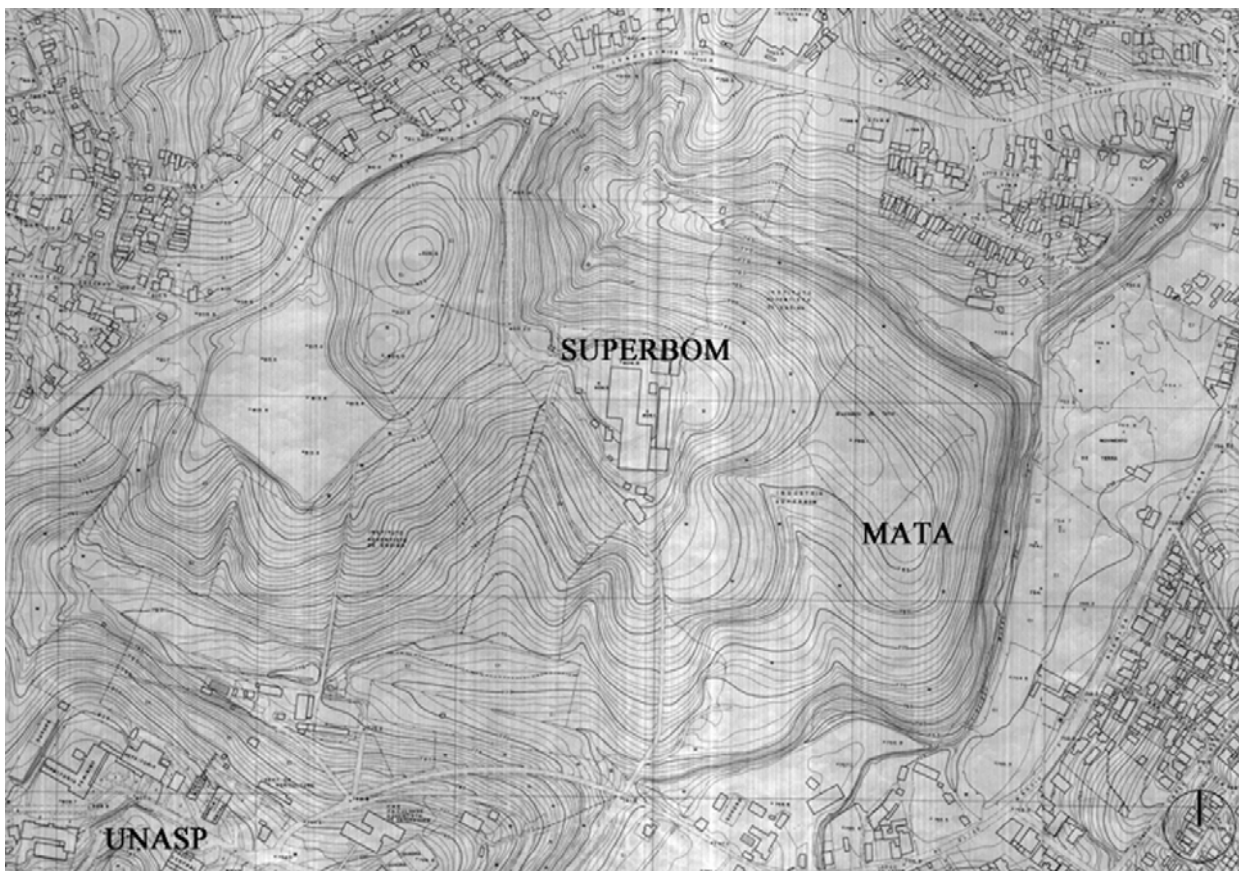
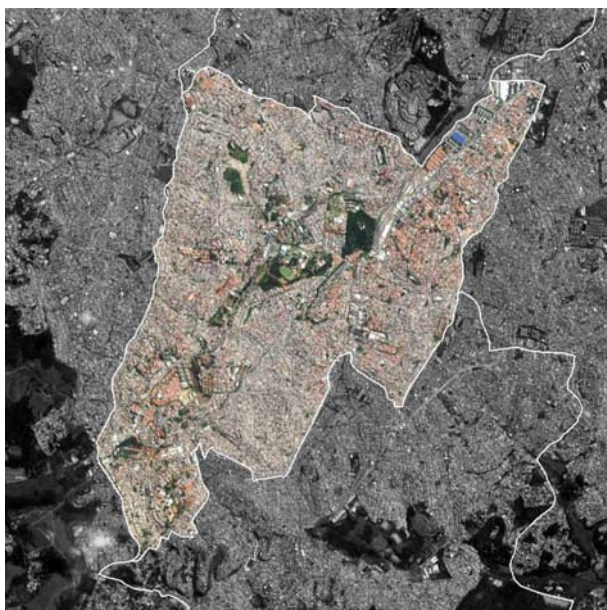


Imagem 1: Distrito do Capão Redondo | Fonte: Google Earth 2016 | Elaboração: Jéssica Ragonha.

Imagem 2: Destaque para o Parque Santo Dias e EMEF Prof. Ricardo Vitiello, região onde ocorreram as primeiras ocupações da área | Fonte:

Google Earth 2016 | Elaboração: Jéssica Ragonha.

Imagem 3: Mapa da década de 1970 evidenciando o processo de ocupação da área pertencente ao IAE | Fonte: GEGGAN (década de 1970) | Intervenções no mapa realizadas por Jéssica Ragonha.

e viver segundo seus ideais. A região foi, então, pioneira no ensino adventista no Brasil e a instalação do colégio trouxe muitos adventistas para a área, provenientes de outras localidades de São Paulo, estados do Brasil e até mesmo de outros países. A vinda dos alunos implicava, muitas vezes, a chegada de seus familiares para morar nas proximidades do Colégio Adventista Brasileiro (CAB), posteriormente conhecido como Instituto Adventista de Ensino (IAE) e atual Centro Universitário Adventista de São Paulo (UNASP).

Em 1925 teve início a fabricação de suco de uva no porão de uma velha casa situada no Colégio Adventista, com produção limitada ao consumo de seus alunos. A partir de 1932, a produção passou a atender o público externo e em 1935 os produtos começaram a ser comercializados sob a marca 'Excelsior'. O nome 'Superbom' surgiu em 1936 quando o então diretor do Colégio realizou entrevista com o Presidente da República, Getúlio Vargas. Este, ao experimentar o suco de uva e ser indagado sobre o produto, disse que era 'super bom'<sup>3</sup>.

A criação da Superbom possibilitou a matrícula e o fornecimento de bolsas-trabalho a muitos estudantes que não tinham recursos. O Colégio providenciava a construção de dormitórios e possibilitava aos jovens trabalhar na horta junto à Superbom em troca do estudo. O crescimento da fábrica, bem como a ampliação da diversidade e venda dos produtos, foi acompanhado pelo aumento da população local. No mapa do ano de 1970 do GEGRAN (imagem 3), é possível ver esse processo de ocupação da área pertencente ao IAE e à Superbom com o crescimento populacional da região e o conseqüente avanço da urbanização em direção ao local que hoje compreende o Parque Santo Dias (identificado no mapa como 'mata').

No ano de 1987 foi inaugurado o novo prédio da Superbom, onde permanece até os dias de hoje ao lado do Parque Santo Dias. Embora a empresa seja alvo de muitas críticas, normalmente vinculadas aos danos ambientais que causou em certas ocasiões<sup>4</sup>, Carlos Oliveira (2016) defende sua importância na preservação da mata que atualmente compõe o Parque.

Ainda nos dias de hoje é possível notar a forte influência

do IAE no bairro do Capão Redondo, onde se concentram muitos membros da Igreja Adventista. Isso pode ser verificado através das várias escolas particulares e igrejas adventistas, da COHAB existente no local que leva o nome 'COHAB Adventista' e da Avenida Ellis Maas – importante via de estruturação local –, cujo nome é homenagem a um dos diretores do Colégio Adventista, atual UNASP.

## 2.2 COHAB ADVENTISTA E PARQUE SANTO DIAS

“A situação habitacional crítica, aliada à carência de infraestrutura urbana levou à criação de várias sociedades de amigos de bairro e movimentos populares por moradia. Nesse contexto ocorreu a pressão para a desapropriação das terras do IAE. Em 1979, a área do IAE foi declarada de interesse social para a desapropriação (decreto municipal 15.6877/79), o que se efetivou pelo decreto municipal 18.891/83, destinando cerca de 800.000 m<sup>2</sup> à construção de habitação popular; o projeto da COHAB resultou no desmatamento de parte da mata remanescente, contudo parte da mata foi destinada à implantação de um parque e ficou a cargo do DEPAVE (Departamento de Parques e Áreas Verdes) desde 1987.” (CAJADO, 2009, p.199)

No ano de 1983, grande área da fazenda do IAE foi desapropriada para a construção da COHAB Adventista, de acordo com documento do Departamento de Desapropriações da Prefeitura de São Paulo<sup>5</sup>. Na ocasião, a pressão popular garantiu a preservação de área remanescente da Mata Atlântica então conhecida como 'mata do Colégio' e que mais tarde veio a compor o Parque Santo Dias. De acordo com a planta de loteamento obtida junto à COHAB, a aprovação do mesmo ocorreu em 1986 (imagem 4).

“O processo de criação do Parque só aconteceu através da participação popular”, disse Clodoaldo Cajado (2016)<sup>6</sup>, atual administrador do Parque e um dos integrantes da associação de moradores que lutou pela preservação dessa

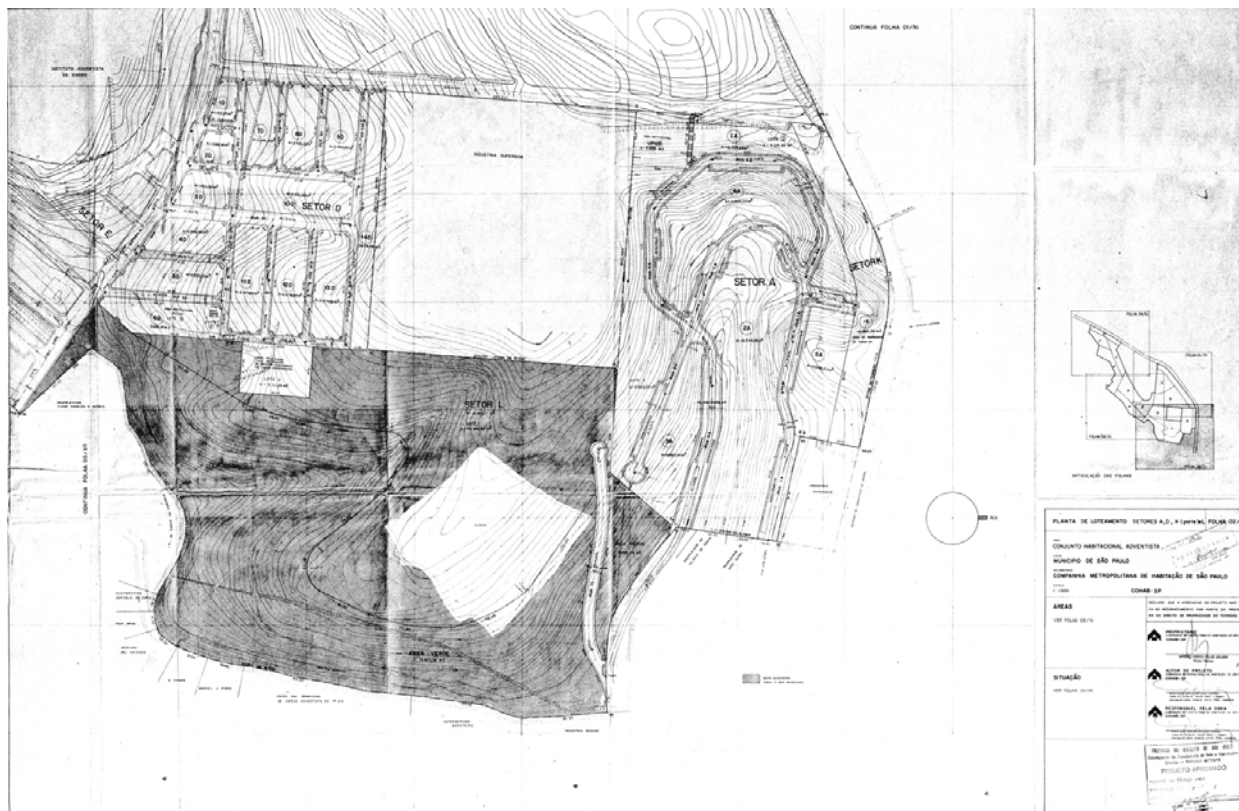


Imagem 4: Trecho da planta de loteamento da COHAB. Mapa de 1986  
 | Fonte: Acervo SMDU – Cedido pela COHAB

área verde. Segundo ele, a luta da comunidade impediu que a área fosse entregue à especulação imobiliária. Quando perceberam que a COHAB seria implantada, grupos organizados do bairro juntaram-se na Associação Ecológica do Parque Santo Dias (em 20/09/1991) para lutar pela implantação do Parque. A composição dessa Associação revela os distintos grupos existentes no Capão Redondo naquele momento e como a questão ambiental se fazia presente nas discussões.

Segundo relatos de Clodoaldo Cajado (2016), os moradores reuniam-se todos os domingos dentro da área do Parque durante três anos para pensar estratégias. Assim, a Associação de moradores logrou participação no projeto do Parque junto ao DEPAVE (Departamento de Parques e Áreas Verdes, órgão municipal), garantindo o atendimento às suas demandas e evidenciando a importância do projeto participativo e da criação coletiva. Para a Associação, o Parque inseria-se como espaço de integração de atividades esportivas, recreativas, sociais e ambientais no Capão Redondo, fundamental a um bairro com características de dormitório.

Em 1992, durante a gestão Erundina, o Parque Santo Dias foi inaugurado<sup>7</sup> graças a essa pressão popular, com área de 13,40 ha (134 mil metros quadrados). O nome do Parque – escolhido pela Associação – foi homenagem a um morador do bairro Capão Redondo, Santo Dias da Silva, líder operário morto pela Polícia Militar em 1979 enquanto comandava um piquete durante a greve trabalhista no período da Ditadura. Santo Dias, que se tornou mártir da luta dos trabalhadores, é um exemplo da luta de associações operárias que caracteriza a região, onde se concentram muitas habitações construídas a partir de mutirão autogestionário.

A participação da Associação não se restringiu apenas ao processo de elaboração do projeto do Parque Santo Dias, mantendo-se ativa mesmo após sua implantação. Seus integrantes alcançaram participação na administração do Parque, conseguiram implantar projeto de educação ambiental e outros êxitos. Sendo assim, revela-se a importância da participação social junto ao poder público e que só é possível a partir dessa relação de pertencimento, identidade e apropriação em relação aos espaços públicos.

# CAPÃO REDONDO: CARACTERÍSTICAS SOCIAIS E URBANAS

“O distrito do Capão Redondo é a dramática radiografia da periferia paulistana. Mais que isso, é uma gigantesca fotografia do descontrole da ocupação urbana e habitacional que se instalou em São Paulo por volta de 1950. O Capão nasceu pelas mãos de seus fundadores: gente do povo, expulsa de seus locais de origem, dos empregos, dos bairros organizados, além de outros tantos motivos. Primeiro um barraco, depois paredes de alvenaria nuas, e lá estava um lar doce lar.” (PONCIANO, 2004, p.59)

O distrito do Capão Redondo nasceu como um bairro operário e carente de infraestrutura e é, hoje, uma das regiões mais populosas de São Paulo. Assim como ocorreu no Município como um todo, o distrito do Capão Redondo verificou um crescente aumento populacional ao longo dos anos (tabela 1). Segundo dados do Censo Demográfico de 2010, a densidade demográfica do distrito do Capão Redondo (197,59 habitantes por hectare) revela destaque em relação ao Município de São Paulo

(74,58 hab/ha), evidenciando o processo de ocupação desordenada que avançou sobre as áreas mais periféricas da cidade. A intensa ocupação fez com que praticamente todas as áreas verdes da região desaparecessem e as condições de vida da população atingissem altos níveis de precariedade. O território que antes abrigava floresta de araucárias, hoje se encontra intensamente ocupado e cinza, sendo o Parque Santo Dias uma das poucas áreas verdes que restaram na região.

O distrito do Capão Redondo teve sua ocupação caracterizada pela predominância de loteamentos irregulares e favelas. Atualmente, destaca-se pela grande concentração desse tipo de assentamento urbano, contabilizando um total de 87 favelas, o que corresponde a 5,19% do total existente no Município de São Paulo (SEHAB/HABISP 2015).

A baixa taxa de emprego no distrito caracteriza-o como dormitório, onde predomina o uso habitacional (gráfico 1). Tal condição resulta nos grandes deslocamentos diários da população para trabalhar, com um trajeto entre

Unidades Territoriais	População				Área (ha)	Densidade (hab/ha)			
	1980	1991	2000	2010		1980	1991	2000	2010
<b>Município de São Paulo</b>	8.493.226	9.646.185	10.434.252	11.253.503	150.900	56,28	63,92	69,15	74,58
<b>Subprefeitura de Campo Limpo</b>	261.333	395.544	505.969	607.105	3.670	71,21	107,78	137,87	165,42
<b>Distrito Capão Redondo</b>	128.194	193.497	240.793	268.729	1.360	94,26	142,28	177,05	197,59

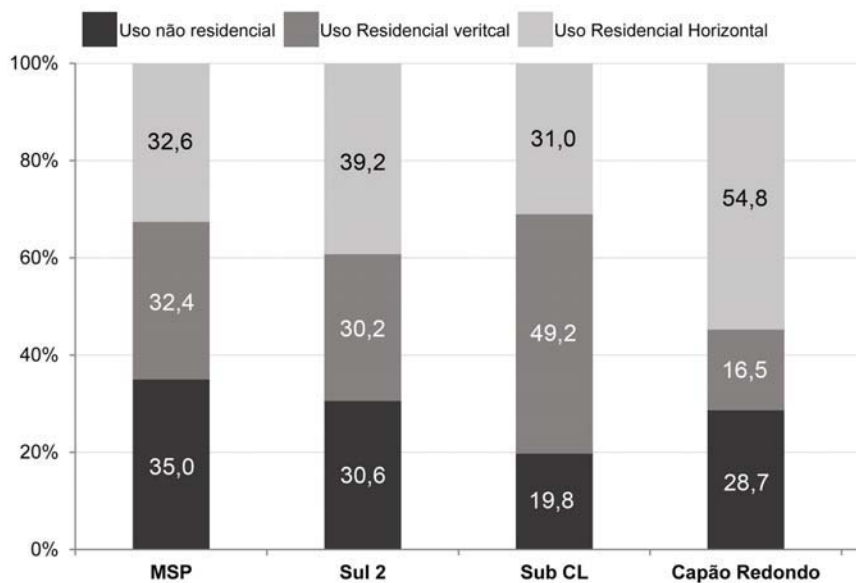


Tabela 1: População, área e densidade demográfica nos anos 1980, 1991, 2000 e 2010 | Fonte: IBGE Censo Demográfico 2010 | Elaboração: Jéssica Ragonha, 2016.

Gráfico 1: Porcentual de uso não residencial, residencial vertical e residencial horizontal, 2014 | Fonte: TPCL 2014 | Elaboração: SMDU 2016.



moradia e trabalho que leva horas para ir e para voltar.

O Capão Redondo é marcado também pela alta vulnerabilidade social e apresenta IDH inferior à média municipal, segundo dados do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social de 2010 (IPVS – Fundação Seade) e do Censo Demográfico 2010 (IBGE). Assim como outras regiões periféricas da cidade, o distrito caracteriza-se pelo crescente número de crianças, adolescentes e jovens, que se reflete em demandas por equipamentos de educação, lazer e assistência social.

A carência de espaços de lazer é bastante evidente e agravada pelos altos índices de criminalidade. Camargo (2008) ressalta a rivalidade existente na região entre as diferentes classes sociais, solidificada, segundo a autora, “pela falta de espaços e situações de convergência entre os diferentes grupos sociais” (CAMARGO, 2008, p.51). No entanto, a região é caracterizada pela riqueza de manifestações culturais, como o hip hop e os vários grupos de pagode. Muitos jovens ingressam desde cedo na carreira musical, inicialmente como modo de passar o tempo e, posteriormente, como prática profissional (CAMARGO, 2008). É a forma de lazer que os jovens e adolescentes encontram no local, frente à dificuldade de mobilidade diante de um sistema de transporte coletivo que não atende às suas demandas.

### 3.1 MOBILIDADE

O distrito do Capão Redondo apresenta como principais eixos viários a Estrada de Itapecerica, trecho das Avenidas Carlos Lacerda e Carlos Caldeira Filho, além das Avenidas Ellis Maas e Comendador Santana. As vias estruturais e de ligação entre os bairros locais constituem extensas áreas com raras transposições, configurando um sistema viário pouco articulado.

O desenvolvimento da infraestrutura viária na região teve origem através de eixos de conexão entre Santo Amaro e os Municípios vizinhos, a partir da expansão da cidade para esse vetor Sul. A Estrada de Itapecerica, por exemplo, surgiu como eixo de conexão entre Itapecerica

da Serra e Santo Amaro. Além disso, as avenidas de fundo de vale, muito presentes em todo o Município de São Paulo, também configuraram importantes eixos viários na região. É o caso da Avenida Carlos Caldeira Filho, junto ao Córrego do Morro do ‘S’, que se desenvolveu como via de penetração na Região Oeste, ao longo do afluente do Rio Pinheiros.

No distrito está situada a estação final da Linha 5 Lilás do Metrô, Estação Capão Redondo. O primeiro anúncio de projeto da Linha Lilás data de 1990 e o trecho inicial (Capão Redondo - Largo Treze) foi concluído em 2002. Atualmente a Linha vai da Estação Capão Redondo até a Estação Adolfo Pinheiro, situada em Santo Amaro e inaugurada em 2014. Existe a proposta de expansão da Linha Lilás, integrando-a com a Linha 1 Azul do Metrô, na Estação Santa Cruz e com a Linha 2 Verde do Metrô na Estação Chácara Klabin. A previsão inicial dessa integração era para 2015, no entanto foi adiada para 2018.

De modo geral, há pouca infraestrutura de transporte no Capão Redondo. Como se pode observar no gráfico 2, o meio de transporte mais utilizado no distrito é o coletivo (51,6%), segundo dados da Pesquisa Origem Destino de 2007. É importante ressaltar que, embora esses dados sejam de cerca de dez anos atrás, o transporte coletivo continua sendo o mais utilizado pelos moradores do Capão Redondo.

### 3.2 EQUIPAMENTOS

O adensamento da região - a partir de crescentes loteamentos irregulares e favelas - resultou em poucas áreas destinadas a equipamentos públicos. Desse modo, o distrito apresenta grandes carências de saúde, assistência social, esporte, lazer e educação. A situação é preocupante, uma vez que as elevadas taxas de crescimento populacional não vêm sendo acompanhadas por uma cobertura de equipamentos públicos que dê conta das novas necessidades.

Dentre os equipamentos de cultura, o Capão Redondo conta com a Fábrica de Cultura Capão Redondo, Bosque

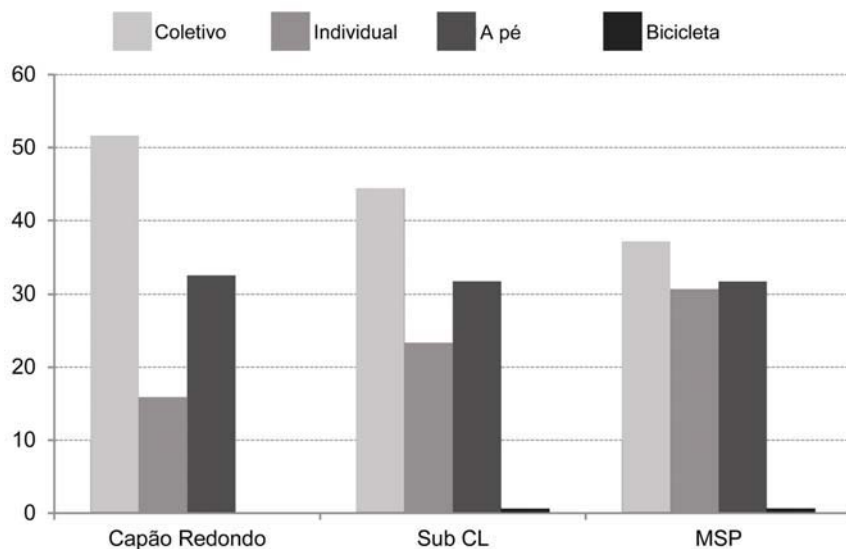


Gráfico 2: Participação do número de viagens diárias dos moradores por meio de transporte principal, 2007 | Fonte: Pesquisa Origem Destino 2007 | Elaboração: SMDU 2016.

de Leitura no Parque Santo Dias, ônibus biblioteca, biblioteca presente nos Centros Educacionais Unificados (CEU's)<sup>8</sup>, além de pontos de cultura e Programas para Valorização de Iniciativas Culturais (VAI's). É importante ressaltar que a região compõe-se de muitos grupos de samba, hip hop e organizações culturais, cuja atuação é fundamental à dinâmica e ao desenvolvimento deste território.

### 3.3 REDE HÍDRICA

O distrito do Capão Redondo é drenado pelas sub-bacias do Morro do 'S' e do Córrego Pirajussara. A área onde está situado o Parque Santo Dias integra a sub-bacia do Morro do 'S', afluente do Rio Pinheiros. Nesta sub-bacia, os córregos Água dos Brancos (Capão Redondo) e

Moenda Velha chegam junto ao Parque (imagem 5) e são confluentes ao Córrego Morro do S, localizado no fundo de vale da Av. Carlos Caldeira Filho.

Assim como muitos corpos d'água presentes na região, os córregos Moenda Velha e Água dos Brancos são caracterizados pela presença de assentamentos irregulares às suas margens (imagem 6), constituindo basicamente esgoto a céu aberto. Diante da degradação ambiental e das condições precárias de moradia de tantas pessoas, estas áreas denotam uma latente necessidade de intervenção do poder público através de projetos de áreas verdes, saneamento, drenagem e de habitação, eliminando os riscos a que famílias estão expostas e retomando o potencial dos cursos d'água junto à malha urbana.

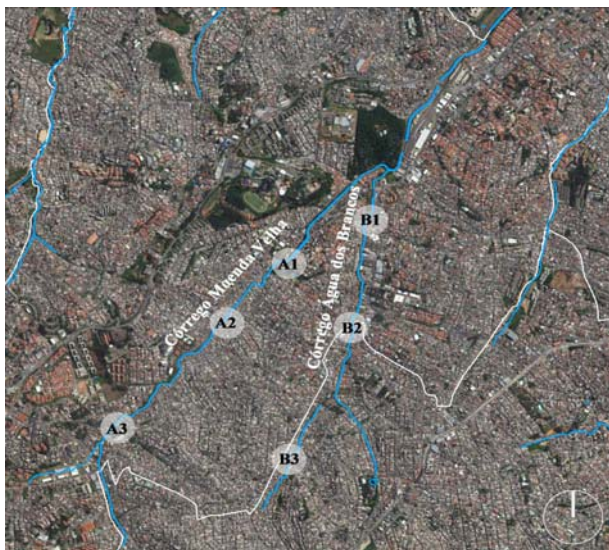


Imagem 5: Córregos Moenda Velha e Água dos Brancos. Mapa com indicação das fotos presentes na imagem 8 | Fonte: Google Earth 2016 | Elaboração: Jéssica Ragonha.

Imagem 6: A1, A2 e A3: Córrego Moenda Velha. B1, B2 e B3: Córrego Água dos Brancos. Imagens mostrando as ocupações às margens dos córregos e referenciadas no mapa da Imagem 7 | Fonte: Google Earth 2016 | Elaboração: Jéssica Ragonha.



### 3.4 ÁREAS VERDES

Além da carência de equipamentos públicos, o adensamento da região também resultou em poucas áreas verdes preservadas. De toda a Subprefeitura de Campo Limpo, o distrito do Capão Redondo é o que menos apresenta áreas verdes. No entanto, dos quatro parques existentes na Subprefeitura<sup>9</sup>, o Capão Redondo abriga dois: o Parque Santo Dias e o recém-implantado Parque Linear Feitiço da Vila.

De modo geral, o acesso aos parques existentes na Subprefeitura é dificultoso e pouco convidativo. O Parque Santo Dias, por exemplo, encontra-se próximo à estação de Metrô Capão Redondo, em área relativamente bem servida por transporte público, mas seus acessos estão distantes desses eixos de maiores fluxos. O Parque dos Eucaliptos, situado próximo ao cruzamento entre a Estrada do Campo Limpo e a Estrada dos Mirandas, também apresenta entrada apenas por rua mais interna ao bairro. O Parque Burle Marx, do mesmo modo, tem difícil acesso por transporte público e volta-se aos moradores de seu entorno. Os parques existentes e propostos no Plano Diretor do Município de São Paulo (PDE 2014) para a Subprefeitura de Campo Limpo podem ser vistos no mapa 1.

### 3.5 LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

#### 3.5.1 PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO 2014

De acordo com o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE - Lei 16.050) aprovado em 2014, o distrito do Capão Redondo tem a maior parte de seu território na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, caracterizada por distintos usos e ocupações do solo, com diferentes padrões de urbanização.

Com relação às Macroáreas definidas no PDE 2014, a área do Parque Santo Dias é classificada como Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana, considerada periférica, com elevados índices de vulnerabilidade social, baixo IDH e precariedade urbana. São caracteri-

zadas por baixa qualidade urbana e ambiental, sujeitas a riscos geológicos e de inundação e carentes de equipamentos, serviços e infraestruturas.

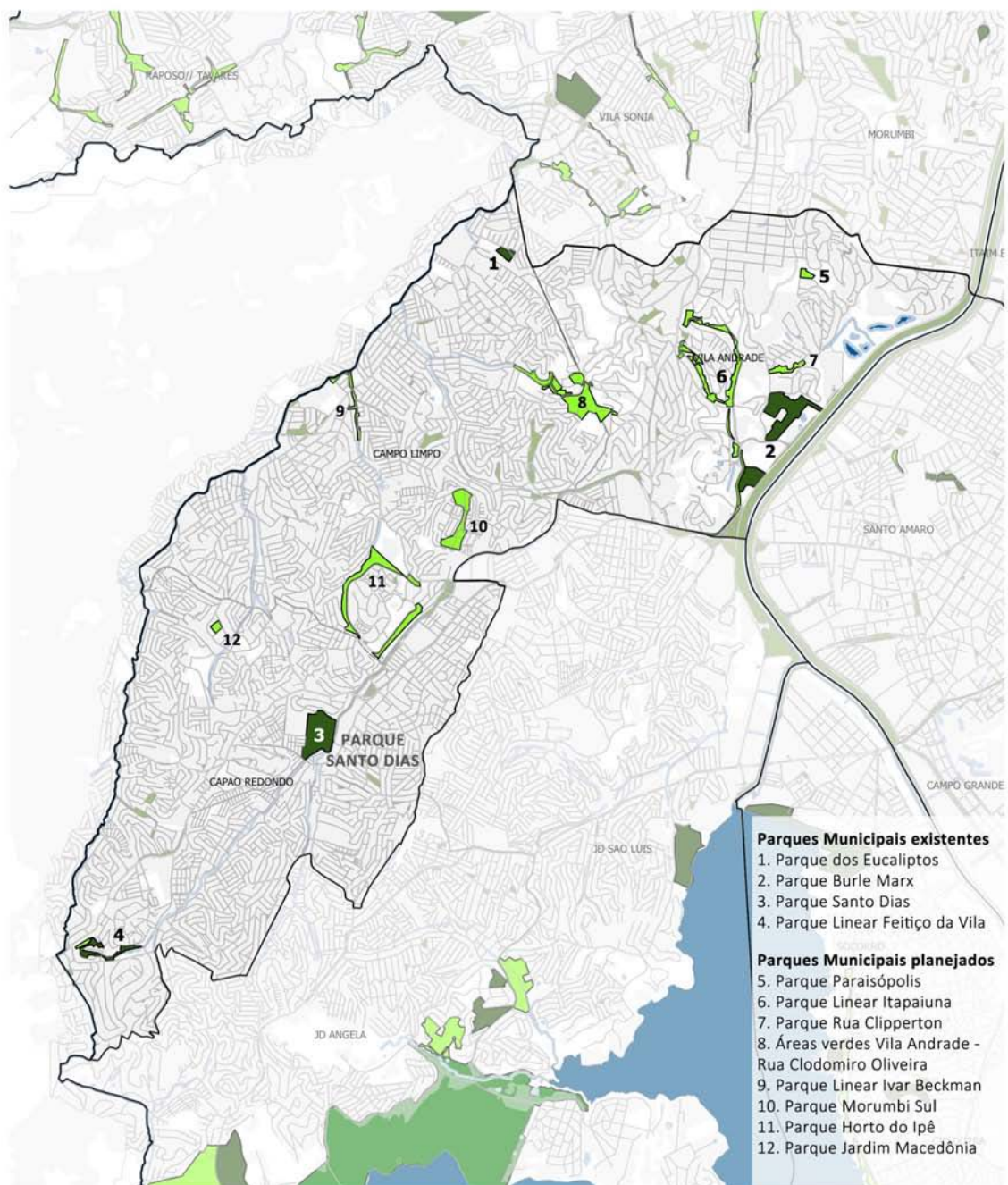
O PDE 2014 também define Eixos de Estruturação da Transformação Urbana existentes e previstos. No distrito do Capão Redondo, estão presentes nas proximidades do Parque Santo Dias: o eixo existente situado junto à Av. Carlos Caldeira Filho; o previsto aparece tanto no trecho de encontro entre a Av. Carlos Lacerda e a Estrada de Itapeperica, quanto nas proximidades da Av. Comendador Santana. Tais áreas apresentam predominância de uso misto residencial, comércio e serviços, de acordo com o TPCL 2014.

Com relação às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no Capão Redondo há evidente predominância de ZEIS 1, áreas marcadas pela presença de favelas e loteamentos irregulares, habitadas principalmente por população de baixa renda. Nas proximidades do Parque Santo Dias não há tanta concentração de ZEIS quanto no restante do distrito, mas aparecem alguns trechos de ZEIS 1 e também de ZEIS 2 - caracterizadas por glebas ou lotes não edificados ou subutilizados, adequados à urbanização.

#### 3.5.2 ZONEAMENTO 2016

Com relação ao Zoneamento (Lei 16.402/16) do Município de São Paulo, o entorno do Parque Santo Dias tem grande parte grafada como Zona Mista (ZMu e ZMa), isto é, áreas destinadas a usos residenciais e não residenciais, com densidades demográfica e construtiva baixas e médias. Já presentes no PDE 2014, as Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Urbana existentes e previstas (ZEU e ZEUP) situadas nas proximidades do Parque constituem áreas destinadas a usos residenciais e não residenciais com densidades construtiva e demográfica elevadas, que devem receber qualificação paisagística e dos espaços públicos articulados ao transporte coletivo.

De modo geral, a área onde se insere o Parque

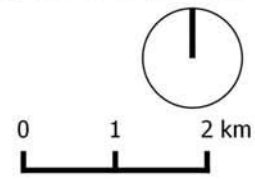


- Parques Municipais existentes**
1. Parque dos Eucaliptos
  2. Parque Burle Marx
  3. Parque Santo Dias
  4. Parque Linear Feitição da Vila
- Parques Municipais planejados**
5. Parque Paraisópolis
  6. Parque Linear Itapauina
  7. Parque Rua Clipperton
  8. Áreas verdes Vila Andrade - Rua Clodomiro Oliveira
  9. Parque Linear Ivar Beckman
  10. Parque Morumbi Sul
  11. Parque Horto do Ipê
  12. Parque Jardim Macedônia

**Legenda**

- |                               |                                   |
|-------------------------------|-----------------------------------|
| Parques Municipais existentes | Mancha Urbana                     |
| Parques Estaduais             | Subprefeituras                    |
| Parques Municipais planejados | Distritos                         |
|                               | Áreas livres (praças e canteiros) |
|                               | Hidrografia                       |
|                               | Represa                           |

**SUBPREFEITURA CAMPO LIMPO**  
**PARQUES MUNICIPAIS**



Base cartográfica: PMSP. Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.  
Elaboração: Jéssica Ragonha, 2016.

MAPA 1: Parques existentes e propostos pelo PDE 2014

Santo Dias encontra-se na confluência de redes de estruturação do território existentes e previstas, em área que prevê coexistência de distintos usos e incentivos à qualificação dos espaços públicos, sobretudo junto aos eixos e às zonas de centralidades. Dessa forma, as perspectivas são de transformação e dinamização desse território.

### 3.5.3 PLANO REGIONAL DAS SUBPREFEITURAS

O Plano Regional, que objetiva detalhar diretrizes estabelecidas no Plano Diretor, promove uma articulação entre as políticas setoriais para cada Subprefeitura, com pactuação das ações das várias Secretarias sobre o território. Os Planos Regionais podem indicar áreas com maior demanda por equipamentos sociais, áreas verdes e parques; propor melhores conexões entre as áreas da cidade, os equipamentos públicos e as ciclovias; propor intervenções nos espaços públicos, articulando-os aos equipamentos existentes e às ações públicas previstas no território; indicar a qualificação de ruas e praças, criando melhores condições de circulação, acessibilidade, permanência e uso.

O processo de revisão do Plano Regional de 2016 foi composto por várias etapas de grupos de trabalho que envolveram técnicos das Subprefeituras e das Secretarias. Posteriormente foram realizadas oficinas com os Conselhos Participativos de cada uma das trinta e duas Subprefeituras para discutir as propostas e desafios de cada parte da cidade.

A oficina do Plano Regional da Subprefeitura de Campo Limpo com o Conselho Participativo<sup>10</sup> teve grande parte das discussões voltadas ao distrito do Capão Redondo. Dentre os perímetros em estudo, o que envolvia o Parque Santo Dias e os Córregos Moenda Velha e Água dos Brancos foi o mais comentado e que recebeu maiores contribuições dos moradores. Muitos citaram a dificuldade de acesso ao Parque e a insegurança que esse espaço representa, afastando os moradores da região (imagem 7).

O perímetro em discussão envolve área pertencente ao Plano Viário da Zona Sul, que busca melhorar a infraestrutura de mobilidade dessa região. Como parte desse Plano, a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB) abriu licitação em 2015 para projeto e obra do prolongamento da Av. Carlos Caldeira Filho, desde a Estrada de Itapecerica até a Estrada do M'Boi Mirim, através da canalização do córrego Água dos Brancos. A proposta - que prevê conexão entre o Capão Redondo e o Terminal Jardim Ingela através da construção de avenida de fundo de vale - integra o Programa de Desenvolvimento do Sistema Viário Estratégico Metropolitano de São Paulo e o Programa de Mobilidade Urbana - PAC 2. O projeto básico e o licenciamento prévio foram concluídos e a obra contratada, no entanto, houve manifestação contrária por parte da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA), da Subprefeitura de M'Boi Mirim e da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). De modo geral, as manifestações basearam-se tanto no impacto ambiental da obra quanto no Plano Regional (PRE) de 2004, que previa o Parque Linear Capão Redondo junto ao Córrego Água dos Brancos. A partir disso, foi desenvolvido novo projeto para a área, através de um sistema binário considerando o parque linear previsto no PRE 2004. Na revisão do Plano Regional de 2016, procurou-se o alinhamento entre as diretrizes para a área, aliando a proposta do corredor de ônibus à implantação do parque linear.

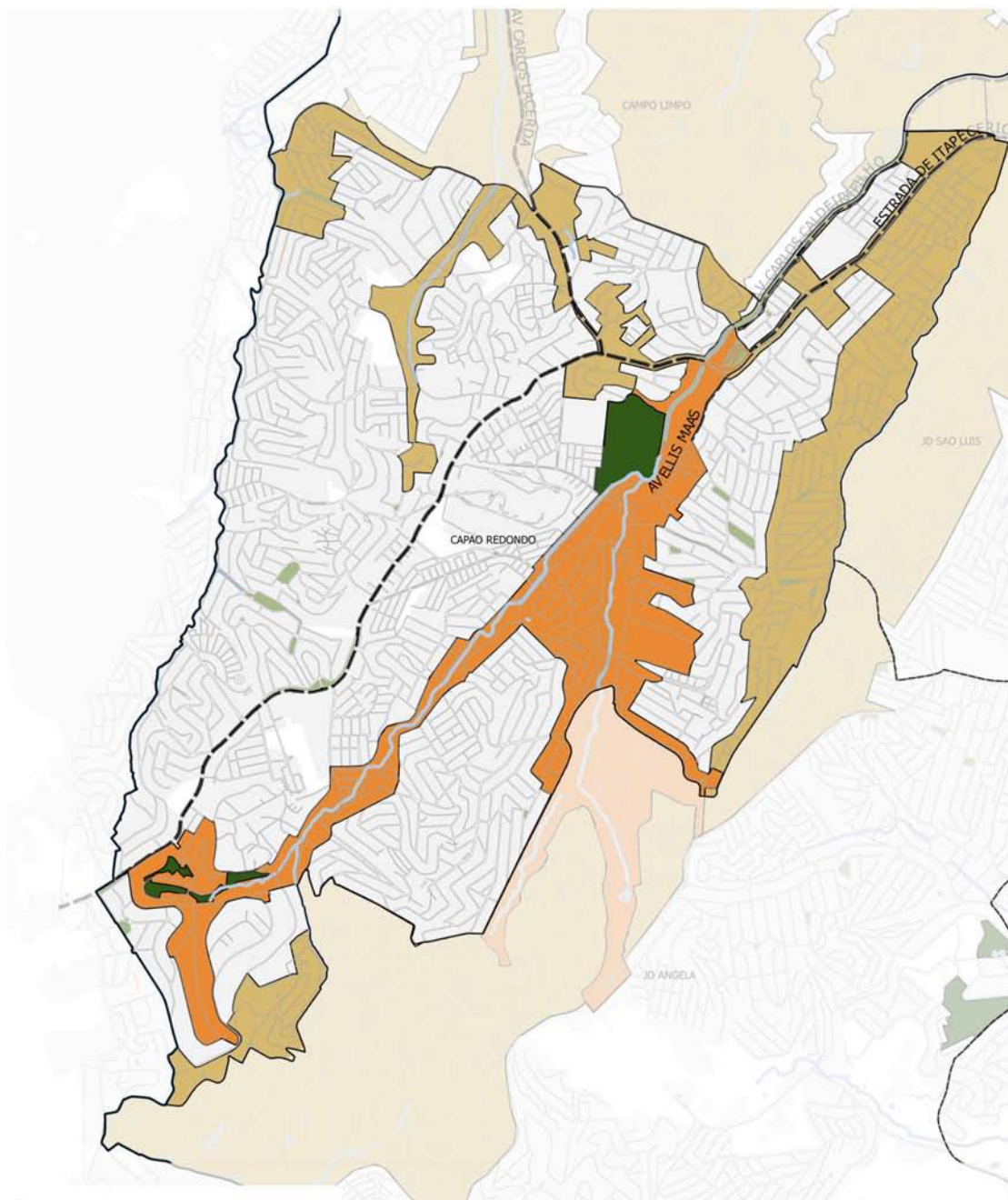
De modo mais específico em relação ao Parque Santo Dias, o perímetro em questão enfatizou a necessidade de melhorias de acesso e requalificação urbana de seu entorno, colocando em pauta a viabilidade de acesso pela extensão da Av. Carlos Caldeira Filho. É importante destacar que se trata de um assunto complexo, cujas discussões devem ocorrer junto à comunidade local. Um novo acesso ao Parque traria consigo a necessidade de trabalhar com a topografia - bastante acentuada nesse local -, acessibilidade, contratação de novos vigilantes e também todos os cuidados com relação à preservação ambiental.

As diretrizes do Plano Regional também envolvem a conexão do Parque com o sistema de transporte existente

e previsto, bem como a ampliação de suas atividades, segurança e iluminação. A proposta dos parques lineares junto aos córregos Moenda Velha e Água dos Brancos em conexão com o Parque Santo Dias também é um fator levantado pelo Plano Regional como elemento de requalificação urbana e ambiental do perímetro de ação (mapa 2).



Imagem 7: Diagrama com as palavras mais citadas na Oficina com o Conselho Participativo da Subprefeitura de Campo Limpo em relação ao Parque Santo Dias | Fonte: Google Earth 2016 | Elaboração: Jéssica Ragonha.

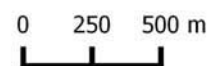


**Legenda**

- PRS - Campo Limpo
- Parque Santo Dias e córregos
- Eixos estruturais
- Parque Municipal
- Mancha Urbana
- Subprefeituras
- Distritos
- Áreas livres (praças e canteiros)
- Hidrografia

**CAPÃO REDONDO**

**PRS 2016**



Base cartográfica: PMSP. Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.  
 Elaboração: Jéssica Ragonha, 2016.

MAPA 2: PRS 2016 – Recorte para o Distrito do Capão Redondo.



# PARQUE SANTO DIAS

O Parque Santo Dias, com área de 13,40 ha, é destaque no tecido urbano do Capão Redondo. Em área densamente ocupada, a mancha verde do Parque tem grande potencial não apenas de preservação ambiental, mas também como espaço público. Embora situado nas proximidades da estação de Metrô Capão Redondo – Linha 5 Lilás, seus três portões de acesso encontram-se distantes desse eixo de maiores fluxos (tal como se pode observar na imagem 8), dificultando até mesmo a percepção da existência do Parque nas vizinhanças.

Inicialmente o Parque contava apenas com dois portões de acesso: o portão 1 junto à Travessa Jasmim da Beirada e o portão 2 na Rua Arroio das Caneleiras (imagem 9). Onde hoje existe o Portão 3 – próximo à Superbom –, antes era uma área verde ocupada. A ocupação foi removida e a área – com cerca de 15m por 150m - retomada pela Prefeitura e anexada ao Parque, constituindo novo acesso. Segundo Clodoaldo Cajado (2016), o local recebia descarga de entulho, que gerava danos à mata. A área foi incorporada ao Parque entre 2011 e 2012 e sua vegetação, recuperada.

Ao andar pela Av. Telêmaco - extensão da Av. Carlos Caldeira Filho - depara-se com um grande muro atrás do qual se encontra o Parque. Do outro lado da avenida, o pátio de manobras do Metrô auxilia a construir um caminho pouco convidativo ao pedestre (imagem 10). A inserção urbana do Parque revela, portanto, pouca conectividade com relação a esse eixo estruturante, constituindo uma barreira física aos fluxos locais.

## 4.1 INFRAESTRUTURA

A infraestrutura do Parque Santo Dias conta com playground, quadras de vôlei, futsal e basquete, pista de cooper, lago, viveiro de mudas e de plantas medicinais, trilha ecológica e espaços para atividade física. As edificações abrigam a administração, o depósito de materiais esportivos, biblioteca, sala verde e também o Centro de Convivência e Cooperativa (CECCO) – equipamento da Secretaria Municipal de Saúde (SMS). Assim como os demais parques municipais, é cercado e possui horário de funcionamento das 6h às 18h.



Imagem 8: Inserção urbana do Parque Santo Dias, com indicação dos três portões de acesso | Fonte: Google Earth 2016 | Elaboração: Jéssica Ragonha.

Imagem 10: Av. Prof. Dr. Telêmaco, evidenciando os muros do pátio de manobras do Metrô e do Parque Santo Dias | Fonte: Google Earth 2016 | Elaboração: Jéssica Ragonha.

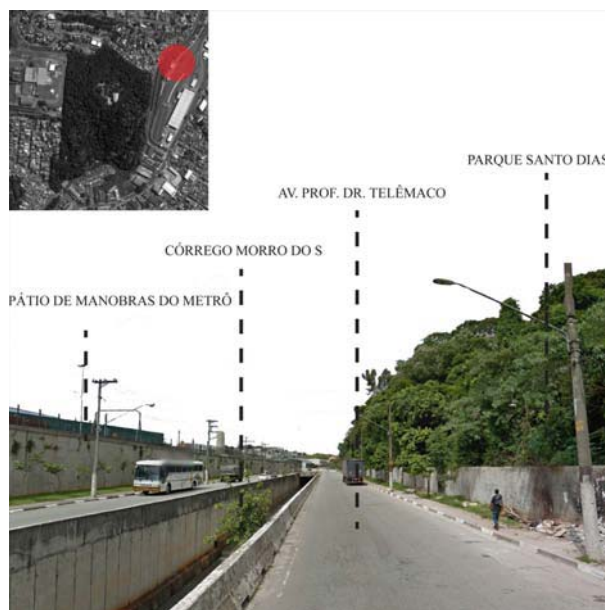




Imagem 9: Acessos ao Parque Santo Dias | Fonte: Portões 1 e 2 – Google Earth 2016 e Portão 3 - Foto de Jéssica Ragonha, 2016.



O Parque tem grande importância do ponto de vista ambiental, sendo um dos únicos remanescentes de Mata Atlântica do distrito e uma das poucas áreas verdes que compõem a Subprefeitura de Campo Limpo. Possui 90% de sua área como mata preservada, com os equipamentos, quadras e áreas de circulação situados nos outros 10%.

Existem muitos ‘caminhos clandestinos’ em meio ao Parque, junto às áreas de mata, bastante utilizados em fugas. Adentrando na mata também é possível encontrar colchões e pertences, devido à presença de moradores de rua no Parque (imagem 11).

Nas proximidades do Portão 1 e do Córrego Moenda Velha, ocorre uma situação muito particular e que é alvo de discussões: uma quadra esportiva murada e conectada a um condomínio através de pequena ponte que passa sobre o córrego (imagem 12). A partir da retificação e canalização do córrego, o condomínio perdeu parte de seu terreno e optou por avançar para a área além do córrego, como um modo de ‘recuperar a área perdida’. A área já não estava incluída no projeto do Parque, por questões de dúvidas de posse<sup>11</sup>. Na imagem 13, a comparação entre o mapa da década de 1970 e a situação atual mostra como a retificação do córrego alterou o desenho local.

O mapa 3 corresponde à planta do Parque, obtida junto à SVMA, com indicação dos equipamentos, avenidas do entorno, acessos e caminhos internos ao Parque.

## 4.2 ADMINISTRAÇÃO DO PARQUE

A administração do Parque Santo Dias está, desde setembro de 2015, sob gestão do engenheiro florestal Clodoaldo Cajado<sup>12</sup>. É importante destacar a relevância de um profissional relacionado ao meio ambiente como administrador de um Parque como o Santo Dias, com características peculiares e processos naturais de Unidade de Conservação.

Alguns frequentadores locais relataram que houve significativa melhora do Parque no último ano, corresponden-

te ao retorno de Clodoaldo na administração. Segundo ele, o sucesso provavelmente é resultado do aproveitamento das potencialidades que a comunidade do Capão Redondo tem em desenvolver atividades vinculadas ao Parque. Embora a presença constante de usuários de drogas gere algum desconforto, Clodoaldo entende que se trata de uma questão a ser resolvida na escala local.

“É preciso que a pessoa seja um pouco mais disponível a fazer a leitura da comunidade, entender o que a comunidade gosta, isso que você fez. Você perdeu um tempo para entender o que a comunidade acha legal, o que acha ruim. Se fosse administradora, por exemplo, e tivesse feito essa pesquisa, o pessoal já ia gostar de você só por ter escutado. Você pode não ter feito nada do que eles pediram, mas você ouviu.” (CAJADO, 2016)

O uso de drogas ocorre, sobretudo, junto ao Portão 3 no interior da mata. No entanto, é possível verificá-lo também em outras áreas do Parque, como na área das quadras e nas proximidades do CECCO. Os funcionários deste equipamento de saúde conseguiram trazer ao Parque um atendimento vinculado ao Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (CAPS), com o objetivo de estabelecer um diálogo com os usuários, entender suas vidas, suas perspectivas e mostrar a eles as possibilidades que a Prefeitura disponibiliza no que diz respeito a serviços de cidadania. Para Clodoaldo (2016), um dos papéis da administração do Parque consiste justamente em mediar conflitos, possibilitando que um uso do Parque não atrapalhe o outro.

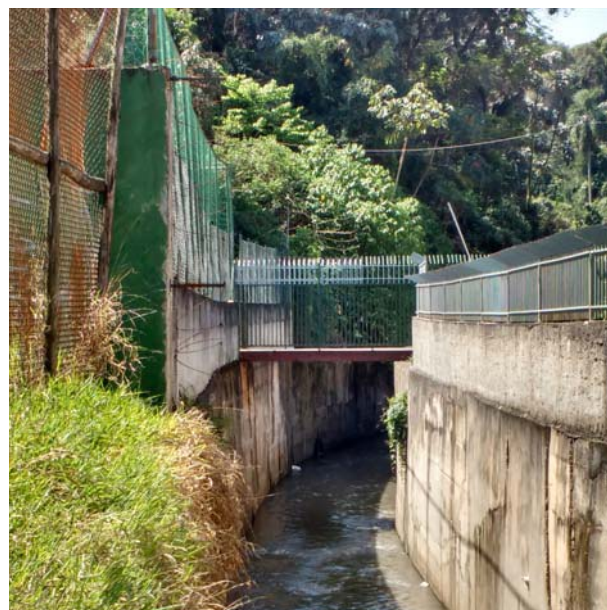
## 4.3 CONSELHO GESTOR DO PARQUE SANTO DIAS

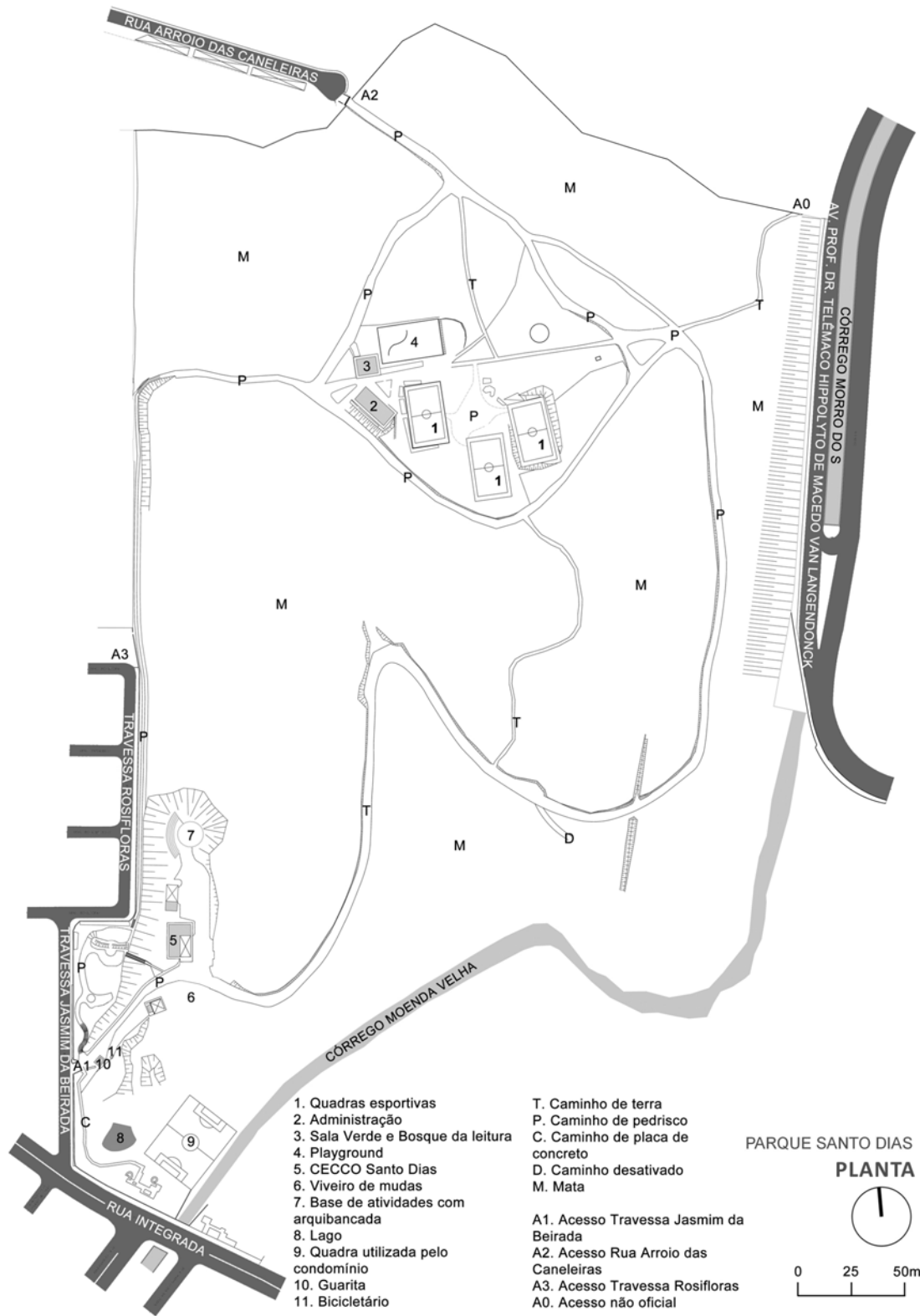
Os Conselhos Gestores dos Parques Municipais de São Paulo foram criados em 2003, durante a gestão de Marta Suplicy, pela Lei Municipal Nº 15.910, de 27 de novembro de 2013. Segundo a Lei, têm como função garantir a participação da comunidade no planejamento, gestão, controle de atividades e discussão de políticas públicas envolvendo meio ambiente e sustentabilidade. Dentre

Imagem 11: Morador de rua dormindo no interior do Parque I Fonte:  
Foto de Jéssica Ragonha, 2016.

Imagem 12: Ponte sobre o Córrego Moenda Velha que conecta o  
condomínio à quadra esportiva | Fonte: Foto de Jéssica Ragonha,  
2016.

Imagem 13: Comparação entre imagem do Gegrans (década de 1970)  
e a atual (2016) em relação à área do Córrego Moenda Velha junto  
ao Parque Santo Dias, evidenciando como a canalização do córrego  
influenciou a divisão de áreas entre o condomínio e o Parque I Fonte:  
Gegrans (década de 1970) e Google Earth 2016.





MAPA 3 – Parque Santo Dias | Fonte: Acervo SMDU – Cedido pela SVMIA | Anotações e indicações de Jéssica Ragonha, 2016.

suas competências, constam o acompanhamento e fiscalização dos parques, a articulação com a população do entorno para elaborar propostas de melhorias, a proposição de estratégias que integrem o trabalho do parque aos planos, projetos e programas intersetoriais. Ainda que pela Lei os Conselhos tenham funções deliberativas, consultivas, normativas ou fiscalizadoras, na prática ele é apenas consultivo (CAJADO, 2016).

Cada Conselho Gestor de Parque Municipal deve apresentar composição tripartite: sociedade civil (três frequentadores do Parque e um representante de movimentos instituições ou sociedade civil organizada); trabalhador do Parque, de órgãos públicos ou empresas privadas que ali prestam serviços (um representante); Poder Executivo (três representantes, sendo eles: o administrador ou diretor do Parque, um indicado pela Subprefeitura e um indicado por outra Secretaria Municipal)<sup>13</sup>.

As reuniões do Conselho Gestor são mensais e as eleições ocorrem a cada dois anos. No caso do Parque Santo Dias, as reuniões ocorrem no último domingo do mês no próprio Parque. Os administradores dos Parques participam junto à Secretaria do Verde e do Meio Ambiente através do DEPAVE 5<sup>14</sup>, departamento da SVMA responsável pela gestão dos Parques Municipais e que viabiliza a comunicação entre os Conselhos Gestores dos Parques Municipais.

#### 4.4 ATIVIDADES E PROJETOS SOCIAIS

O Parque Santo Dias concentra muitas atividades esportivas, além de eventos e festas da comunidade local, fundamentais à inclusão social dos moradores da comunidade. Dentre as atividades próprias do Parque tem-se o Bosque da Leitura, a Sala Verde, além de cursos e oficinas de educação ambiental.

Os projetos do CECCO – Centro de Convivência e Cooperativa - também são responsáveis pela ida de várias pessoas ao Parque (imagem 14). As atividades ocorrem de segunda a sexta-feira, promovendo espaços de convivência e oficinas, muitas vezes realizadas pela própria














































Imagem 14: Aula de Afromix promovida pelo CECCO Santo Dias I  
Fonte de Jéssica Ragonha, 2016.

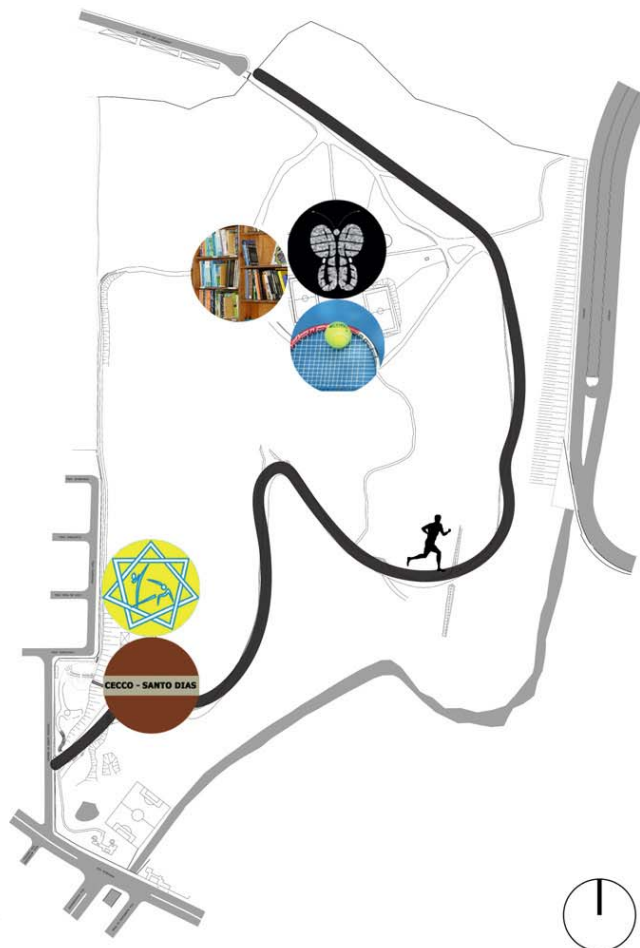
Página ao lado - Imagem 15: Atividades que ocorrem no Parque Santo Dias territorializadas I  
Elaboração: Jéssica Ragonha, 2016.

O Parque abriga, também, vários projetos comunitários de esporte, tais como o ‘Vida Corrida’, ‘Capoeira Porta Aberta’ e ‘Tênis no Parque’. Além destes, outras atividades como basquete e musculação ocorrem no Parque, porém sem horários ou dias fixos. Vários desses grupos já estiveram presentes nas mídias e, onde aparecem, levam consigo a visibilidade do Parque Santo Dias e do distrito do Capão Redondo.

As atividades ocorrem, de modo geral, nas proximidades do CECCO ou então junto às quadras esportivas. A imagem 15 permite identificar o local do Parque onde ocorrem as atividades que apresentam um horário definido ao longo da semana: o Bosque da Leitura no prédio da biblioteca (próximo às quadras); o Projeto Vida Corrida e a Ação Social Tênis no Parque nas quadras esportivas;

Horários	SEGUNDA	TERÇA	QUARTA	QUINTA	SEXTA	SÁBADO	DOMINGO
6h – 9h	 	 	 	 	 		
9h – 12h	 	 	 	 	 	 	 
12h – 15h						 	 
15h – 18h	 		 		 		

-  PROJETO VIDA CORRIDA
-  CAPOEIRA PORTA ABERTA
-  AÇÃO SOCIAL TÊNIS NO PARQUE
-  ATIVIDADES CECCO
-  BOSQUE DA LEITURA
-  CAMINHADA E CORRIDA





o Capoeira Porta Aberta e as atividades do CECCO nas proximidades do CECCO. Além desses dois pontos de grande concentração de usuários do Parque, a trilha de 800 metros é destaque no que se refere à frequência de pessoas, sobretudo no começo da manhã. A tabela 2 traz as atividades que ocorrem no Parque separadas por dia da semana e horário.

Nos últimos anos, o Parque Santo Dias ganhou maior reconhecimento pelos projetos sociais que utilizam seu espaço físico. Sendo assim, o Parque vem conquistando usos de rotina dos moradores de seu entorno e, conseqüentemente, tornando-se um espaço público reivindicado pela comunidade do Capão Redondo. A questão é que esse uso geralmente concentra-se em um horário e local do Parque, que permanece pouco utilizado na maior parte do tempo. Nesse sentido, uma melhoria de conexão do Parque em relação ao seu entorno possibilitaria ampliar a quantidade de frequentadores desse espaço, tanto pela melhor visibilidade e acesso, quanto pela alternativa de seu uso como trajeto para atividades diárias. Além disso, a articulação entre as atividades que já acontecem no Parque e a viabilidade de novas práticas também são elementos que proporcionariam maior qualificação e utilização do Parque Santo Dias enquanto espaço público.

## 4.5 USOS E APROPRIAÇÕES

Para compreender os usos e apropriações do Parque Santo Dias nos dias atuais, foi realizada uma pesquisa de campo com aplicação de questionário aos frequentadores e mapeamento de percursos e percepções dos mesmos acerca do Parque (imagem 16). A pesquisa ocorreu durante a semana, na quarta-feira dia 5 de outubro de 2016. No total, obteve-se a participação de 25 pessoas, entre elas jovens, adultos e idosos<sup>15</sup>.

No primeiro mapa, foram mapeados os percursos que cada uma das pessoas fazia para chegar ao Parque, identificando o meio de transporte e o portão de acesso utilizados. O segundo mapa permitiu traçar os percursos realizados dentro do Parque, bem como os aspectos positivos e negativos constatados por estes frequentado-

res. Por último, o terceiro mapa correspondia ao 'Parque dos sonhos', no qual cada um pôde indicar elementos que melhorariam a qualidade do Parque.

Os questionários aplicados buscaram reconhecer quais atividades os entrevistados realizavam no Parque, quantas vezes o frequentavam e o tempo de permanência (tabela 3). Com relação às atividades praticadas, a grande maioria relatou a caminhada ou corrida na pista do Parque e, como a pesquisa foi realizada no horário das aulas do Projeto Vida Corrida e do Afromix, algumas pessoas estavam no Parque em função destas atividades. Das vinte e cinco pessoas entrevistadas, dez disseram apenas praticar a caminhada ou corrida no Parque e quatorze participam de pelo menos uma atividade vinculada a projeto social, esporte ou ao CECCO.

Sobre a frequência de ida ao Parque, dez pessoas disseram frequentá-lo todos os dias, incluindo os finais de semana. Isso mostra como o Parque faz parte do cotidiano desses moradores locais. O tempo de permanência, de modo geral, parece vinculado à duração das atividades físicas, com respostas bastante divididas entre uma e três horas de permanência no Parque.

### 4.5.1 PESQUISA DE CAMPO: MAPA COLABORATIVO COM FREQUENTADORES

#### ACESSO AO PARQUE E MEIOS DE TRANSPORTE UTILIZADOS

O primeiro mapa utilizado na pesquisa (mapa 4) buscou identificar os meios de transporte, percursos e acessos utilizados para chegar ao Parque. Das 25 pessoas entrevistadas, cinco acessam o Parque pelo Portão 2 (Rua Arroio das Caneleiras), uma pelo Portão 3 (Travessa Rosifloras), uma pelo acesso por trilha de terra (Av. Telêmaco) e a grande maioria (18 pessoas), pelo Portão 1 (Travessa Jasmim da Beirada). Vários frequentadores disseram evitar o Portão 3 devido à presença de usuários de drogas.

Com relação ao meio de transporte utilizado, apenas

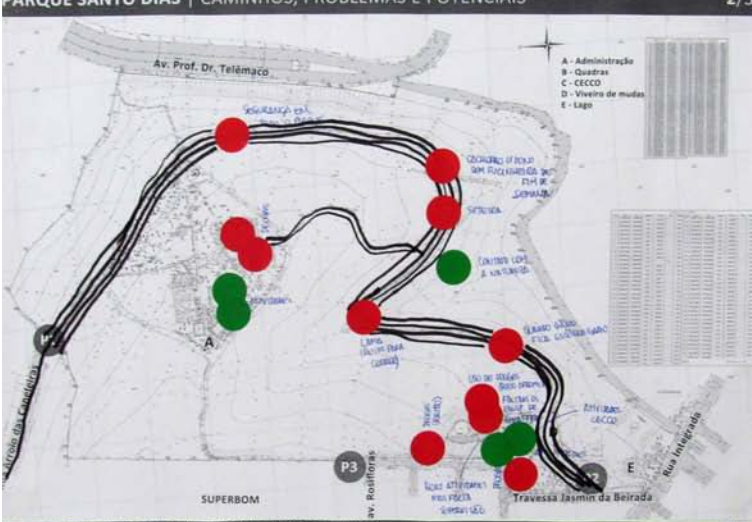


Imagem 16: Mapas 1, 2 e 3 aplicados na pesquisa de campo junto aos frequentadores do Parque Santo Dias | Fonte: Foto de Jéssica Ragonha, 2016.

ATIVIDADES	Nº DE PESSOAS
CAMINHADA/CORRIDA NO PARQUE	21
AFROMIX (CECCO)	10
PRÁTICA CORPORAL CHINESA (CECCO)	3
ZUMBA	1
BASQUETE	1
NÃO PRÁTICA NENHUMA ATIVIDADE	1
PROJETO VIDA CORRIDA	6

ATIVIDADES	Nº DE PESSOAS
APENAS CAMINHADA/CORRIDA	10
CAMINHADA + 1 ATIVIDADE	8
CAMINHADA + 2 OU MAIS ATIVIDADES	3
PRÁTICA 1 ATIVIDADE	2
PRÁTICA 2 OU MAIS ATIVIDADES	1
NÃO PRÁTICA NENHUMA ATIVIDADE	1

FREQÜÊNCIA	Nº DE PESSOAS
RARAMENTE	1
1 OU 2 DIAS NA SEMANA	7
3 OU 4 DIAS NA SEMANA	6
5 OU 6 DIAS NA SEMANA	1
TODOS OS DIAS	10

TEMPO DE PERMANÊNCIA NO PARQUE	Nº DE PESSOAS
1 HORA	5
1 HORA E MEIA	5
2 HORAS	7
2 HORAS E MEIA	5
3 HORAS	3

Tabela 3: Tabelas de sistematização da pesquisa de campo realizada junto aos frequentadores do Parque Santo Dias I  
Elaboração: Jéssica Ragonha, 2016.

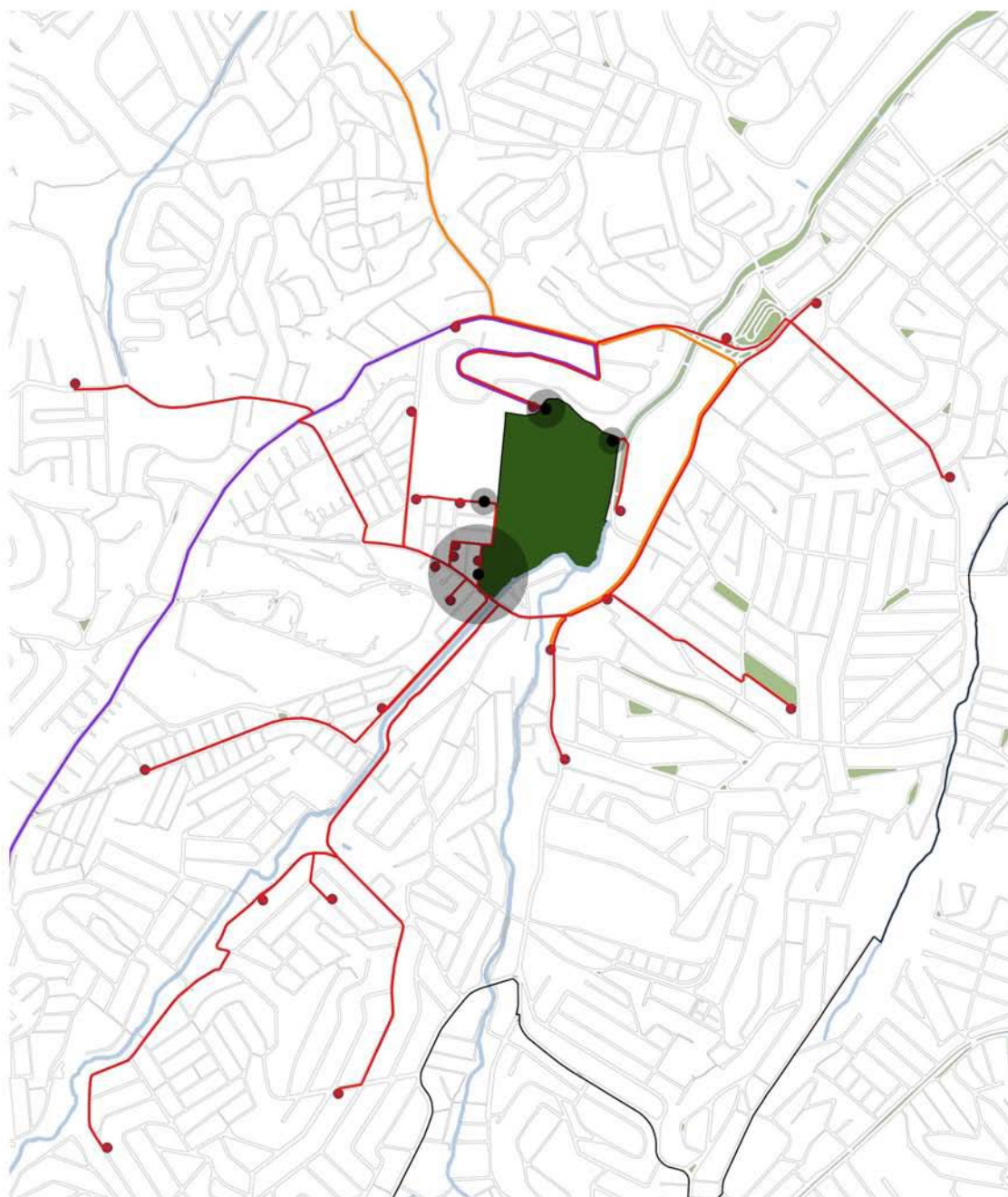
uma pessoa relatou ir de ônibus e outra de carro, sendo que todas as demais (23 pessoas) vão a pé. A junção de todos esses dados, acrescidos dos pontos de partida de cada uma dessas pessoas - de modo geral, suas moradias - revelam que a grande maioria dos frequentadores das atividades do Parque moram nas proximidades do Portão 1, isto é, no entorno imediato próximo à COHAB Adventista. Com isso, praticamente todos os entrevistados consideraram que os acessos existentes no Parque são suficientes. Tal opinião é contrastante com a de outros moradores do distrito do Capão Redondo e da Subprefeitura de Campo Limpo, que relataram na oficina do Plano Regional a dificuldade de acessar o Parque, sugerindo novo acesso pela Av. Dr. Telêmaco.

Para Jane Jacobs (2001), os parques e áreas livres vinculadas a conjuntos habitacionais - como é o caso do Parque Santo Dias em relação à COHAB Adventista - não são capazes de estabelecer a permeabilidade que um parque qualquer consegue constituir em relação à cidade. Nesse sentido, embora as atividades do Parque não se restrinjam aos moradores do entorno, são eles os maiores participantes de tais atividades e frequentadores desse espaço público. Esse fator pode ser um dos responsáveis pela falta de apropriação por parte das demais pessoas que não moram nas proximidades do Parque.

## CAMINHOS PERCORRIDOS, PROBLEMAS E POTENCIAIS

Os caminhos percorridos no interior do Parque mostram grande destaque para a trilha de caminhada de 800 metros, a qual as pessoas avançam saindo pelo Portão 2 - Rua Arroio das Caneleiras - para completar um quilômetro de caminhada. Logo no início da manhã, principalmente até cerca de 10h, percebe-se grande número de pessoas caminhando ou correndo pelas trilhas do Parque. Muitos vão ao Santo Dias para praticar atividade física, seja na trilha de caminhada, nas quadras esportivas ou nas proximidades do CECCO, o que gera esse fluxo regular ao longo da semana. Os demais caminhos do Parque são, de modo geral, evitados pelos frequentadores, que apontaram sensações de medo e insegurança.

Assim, percebe-se que o Parque concentra um uso de atividade física, seja através dos projetos sociais, do CECCO ou da pista de caminhada. De acordo com os usuários, depois das 10h da manhã a pista de caminhada já não é mais tão segura, pois reduz drasticamente o número de pessoas praticando caminhada/corrída e resta apenas a presença constante dos usuários de drogas, sobretudo na área das quadras esportivas. Esse foi, de modo geral, o problema mais apontado pelos entrevistados.



**Legenda**

● Ponto de partida a pé

● Acesso ao Parque

Caminho para chegar ao Parque e meio de transporte utilizado:

— Ônibus

— Carro

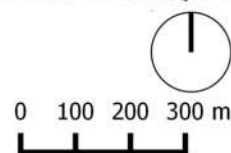
— A pé



Quantidade de pessoas por acesso

Base cartográfica: PMSP, Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.  
Elaboração: Jéssica Ragonha, 2016.

PARQUE SANTO DIAS  
**PESQUISA DE CAMPO**  
**MAPA 1 | ACESSO AO PARQUE**



MAPA 4: Primeiro mapa da pesquisa de campo – Acesso ao Parque.

Como maior potencial, o destaque foi para as atividades oferecidas pelo CECCO e pelos Projetos Sociais. Pontuaram a importância do lazer e da prática de atividade física gratuitos, além da ênfase ao verde, à mata e à possibilidade desse contato em meio à cidade tão densa e ocupada.

O mapa 5 traz o mapeamento a partir das percepções dos usuários que participaram da pesquisa. Cada ponto vermelho indica um problema levantado por uma pessoa e cada ponto verde, um potencial. Assim, lugares onde existem muitos pontos incidentes revelam concentrações de problemas ou potenciais específicos. Neste mapa aparecem, ainda, os caminhos percorridos, com a espessura do traço variando de acordo com o número de pessoas que utilizam o caminho. É, portanto, evidente a grande concentração junto ao eixo principal do Parque, onde se pratica a caminhada e a corrida.

#### PARQUE DOS SONHOS

A terceira e última parte da pesquisa realizada com os frequentadores do Parque foi o 'Parque dos sonhos' (gráfico 3), em que cada um pôde falar o que imaginaria para o Parque de modo a melhorar seu potencial enquanto espaço público. A princípio, a ideia era que as pessoas dissessem o que desejavam e que indicassem no mapa os locais onde essas intenções poderiam se concretizar. No entanto, não espacializaram as expectativas<sup>16</sup>, que foram mais genéricas e em grande parte vinculadas justamente à solução daquilo que havia sido apontado por eles como problemas.

Dentre os elementos levantados, o maior destaque foi para a implantação de novos aparelhos de ginástica<sup>17</sup>, com a ênfase ao seu monitoramento para que não sejam degradados como ocorreu anteriormente. Os demais fatores vinculam-se à melhoria de segurança, contratação de novos funcionários para manutenção do Parque, iluminação, acessibilidade, equipamentos de apoio, espaços adequados a novas atividades – como ciclismo, por exemplo. Além destes, a única pessoa que relatou acessar o Parque pela trilha de terra próxima à Av. Telêmaco foi a mesma que apontou o novo acesso como uma expectativa para o Parque.

A implantação de cursos voltados aos adolescentes – expectativa levantada por uma das pessoas que participaram da pesquisa – foi justificada pelo fato de grande parte das atividades estarem voltadas às crianças, adultos e idosos, com carência de práticas voltadas aos adolescentes. A possibilidade de lazer, cultura e esporte envolvendo os jovens e adolescentes talvez possibilitasse, inclusive, a redução do consumo de drogas, praticados em grande maioria por pessoas nessa faixa etária.

#### 4.5.2 ESPAÇO PÚBLICO E INSERÇÃO URBANA

Os usos que caracterizam o entorno de um espaço público têm influência direta sobre suas apropriações. As distintas rotinas e horários das pessoas que frequentam seus arredores geram dinâmicas variadas ao longo do dia. Um parque inserido em contexto de usos diversos provavelmente contará com uma sequência de frequentadores nos vários horários, pertencentes a distintas classes sociais e ocupando o espaço público de diferentes maneiras.

Atualmente, os acessos do Parque Santo Dias estão situados em áreas cujo uso é basicamente residencial, com alguns poucos comércios ou serviços de bairro nas proximidades, o que gera um horário mais limitado de frequências ao Parque. De modo geral, o maior número de pessoas ocorre pelo início da manhã, quando muitas mães já deixaram seus filhos na escola e vão ao Parque para praticar atividade física, saindo logo em seguida para o trabalho. Portanto, o Parque apresenta pico de fluxo de usuários, mas esvazia-se nos demais horários do dia.

“Um parque de bairro genérico, que esteja preso a qualquer tipo de inércia funcional de seu entorno, fica inexoravelmente vazio por boa parte do dia. E aí se estabelece um círculo vicioso. Mesmo que o vazio não seja atingido por várias espécies de praga, ele exerce pouca atração devido ao número restrito de frequentadores potenciais. Chega a entediá-los terrivelmente, porque a agonia é enfadonha. Nas cidades, a animação e a variedade atraem mais animação; a apatia e a monotonia repelem a vida.



Legenda

Problemas ●

Potenciais ●

Quantidade de pessoas nos caminhos percorridos

PARQUE SANTO DIAS  
**PESQUISA DE CAMPO**  
**MAPA 2 | CAMINHOS, PROBLEMAS E POTENCIAIS**

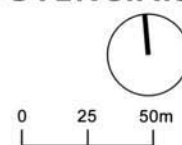
**PROBLEMAS**

1. Uso de drogas
2. Trilha de terra: quando chove, vira lama e fica escorregadio
3. Sujeira
4. Falta segurança em todo o Parque
5. Cachorros soltos ou acompanhados dos donos, porém sem fucinha

6. Falta de equipamentos de ginástica e musculação
7. Falta de manutenção das quadras esportivas
8. Ponto de medo quando se está sozinho
9. Falta de equipamento de apoio
10. Problemas de drenagem no solo

**POTENCIAIS**

- A. Atividades
- B. Área verde e contato com a natureza
- C. Caminhada / Corrida
- D. Trilha arborizada e a terra é boa para andar, por causar menos impacto



MAPA 5: Segundo mapa da pesquisa de campo – Caminhos, problemas e potenciais.

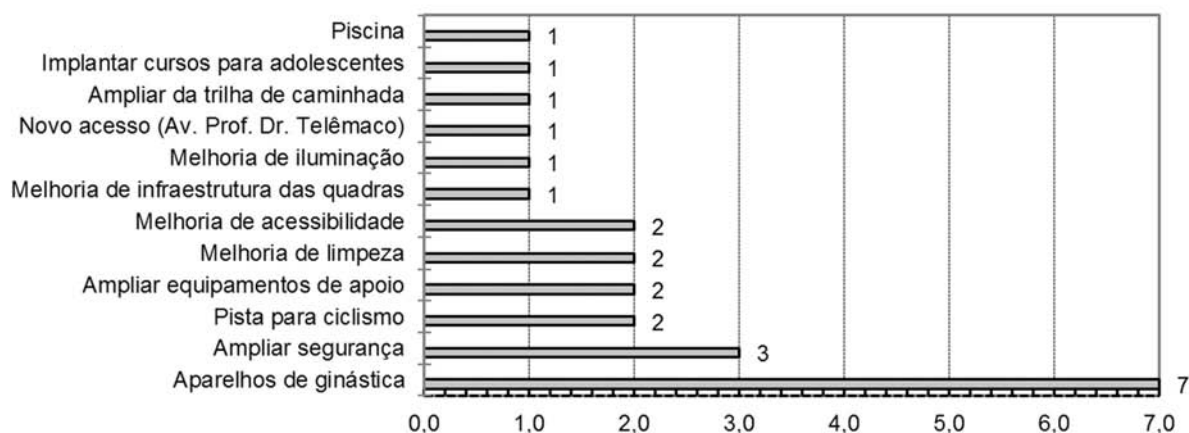


Gráfico 3: Sistematização das expectativas e anseios dos frequentadores para o Parque Santo Dias | Elaboração: Jéssica Ragonha, 2016.

E esse é um princípio crucial não apenas para o desempenho social das cidades, mas também para seu desempenho econômico.” (JACOBS, 2001, p.108)

Através da pesquisa de campo realizada no Parque Santo Dias, foi possível confirmar como de fato seu uso ocorre em determinados horários para grupos específicos. Geralmente são os moradores das proximidades dos acessos existentes, que permanecem por período de tempo restrito à prática de determinada atividade e com fluxos no interior do Parque que também caracterizam essa pontualidade.

Os parques urbanos precisam de diferentes usuários nos vários momentos do dia para que sejam dinâmicos e seguros. É fundamental, de acordo com Jane Jacobs, “uma mistura funcional ampla de frequentadores para povoar e dar vida a um parque de bairro o dia inteiro” (JACOBS, 2001, p.108). No entanto, a autora salienta que há um uso constante que foge a essa regra: a presença de pessoas e grupos que têm tempo para lazer e, sozinhas, poderiam usufruir do parque por tempo prolongado, mas que muitas vezes pode afastar outros frequentadores. É o caso dos moradores de rua e usuários de drogas no Parque Santo Dias.

Quando o entorno e as atividades do parque garantem uma mistura de usos, funções e apropriações, a presença de moradores de rua ou usuários de drogas é apenas

mais uma dentre as tantas outras que convivem no espaço público. Sendo assim, Jacobs (2001) define que o principal problema do planejamento dos parques de bairro está calcado em alimentar a diversidade do entorno que possibilite sua utilização e manutenção.

“Os parques urbanos não conseguem de maneira alguma substituir a diversidade urbana plena. Os que têm sucesso nunca funcionam como barreira ou obstáculo ao funcionamento complexo da cidade que os rodeia. Ao contrário, ajudam a alinhar as atividades vizinhas diversificadas, proporcionando-lhes um local de confluência agradável; ao mesmo tempo, somam-se à diversidade como um elemento novo e valorizado e prestam um serviço ao entorno [...]” (JACOBS, 2001, p.110)

O Parque Santo Dias – acrescido do pátio de manobras do Metrô - constitui, de certo modo, uma espécie de obstáculo em relação ao tecido urbano onde se insere. A ausência de conectividades dificulta seu funcionamento como articulador entre as atividades e dinâmicas do território. Nesse sentido, a possibilidade de novo acesso delinearía novas conexões ao espaço urbano e suas atividades, mas atentando-se aos cuidados já elencados anteriormente e que devem ser debatidos junto à comunidade local.

Jacobs (2001) comenta que os parques urbanos são fruto da própria vizinhança, a qual define a sustentação ou não dos mesmos através dos usos e apropriações. Parques que são pouco utilizados adquirem um efeito negativo bastante acentuado. Quando não há uma relação de identidade e pertencimento entre o parque e os moradores ou frequentadores de seu entorno, dificilmente esse espaço público é qualificado. Segundo Jane Jacobs (2001), eles enfrentam os mesmos problemas que as 'ruas sem olhos', de tal forma que tanto o parque quanto as ruas do entorno acabam sendo considerados 'perigosos' e, por isso, são evitados. Tais parques enfrentam, ainda, atos de vandalismo de seus próprios equipamentos e infraestruturas, dado que a ausência de afinidade entre pessoas e espaço público dificulta sua defesa e manutenção. Nesse aspecto, o Parque Santo Dias tem um histórico de luta da comunidade pela construção e preservação do Parque, que ocorreu sob o slogan 'Não à violência, eu quero lazer!', e que está enraizada em todo o histórico resgatado pela pesquisa. Além disso, nos últimos anos, através dos crescentes projetos e atividades que utilizam seu espaço físico para acontecer, a aproximação da vizinhança em relação ao Parque vem crescendo, assim como sua visibilidade enquanto espaço da comunidade.



# REDES DE ARTICULAÇÃO

A partir da análise da inserção urbana e das relações com os usos e apropriações do Parque Santo Dias enquanto espaço público constata-se uma série de elementos que ora aparecem conectados em rede, ora se mostram desvinculados. Tendo o Parque Santo Dias como ponto de referência, a seguir apresenta-se uma análise sobre as possíveis redes, evidenciando onde elas se manifestam e têm potenciais e onde são frágeis, mas cujos elementos poderiam se agregar para compor uma rede.

Sejam elas físicas, sociais ou de gestão, as redes se manifestam de diferentes maneiras no território. A partir dessa observação, lança-se um olhar ao funcionamento dessas redes, de modo a compreendê-las enquanto matriz para decisões de planejamento.

## 5.1 REDE DE EQUIPAMENTOS, ÁREAS VERDES E MOBILIDADE

Os equipamentos públicos e as áreas verdes quando articulados a outros elementos no espaço urbano - incluindo eixos de mobilidade e passeios de pedestres - configuram potenciais conexões que trazem maior dinamismo à vida urbana. No caso do Parque Santo Dias, sua inserção revela uma falta de vínculo com o entorno, sobretudo em relação ao eixo formado pela continuação da Av. Carlos Caldeira Filho, Av. Dr. Telêmaco e Av. Comendador Santana. A demanda por novo acesso ao Parque praticamente não provém de seus frequentadores, mas sim daqueles que circulam nos arredores e enfrentam os muros do Parque nos deslocamentos diários.

Além da barreira que hoje o muro do Parque constitui na Av. Prof. Dr. Telêmaco, o pátio de manobras do Metrô configura grande entrave à malha urbana, gerando insegurança e medo ao pedestre neste trecho. Sendo assim, a possibilidade de novo acesso ao Parque deveria ocorrer

rer dentro de uma proposta urbanística mais ampla que alterasse a condição de barreira urbana ali estabelecida, permitindo fluidez e conectividades, com caminhos qualificados para o pedestre. A criação de atratividade para esse trecho - que hoje se encontra isolado -, acrescida do corredor de ônibus a ser implantado, permitiria melhor conectividade entre o Capão Redondo e outros distritos - tanto no nível da mobilidade por transporte público quanto a pé.

Os equipamentos – públicos ou privados -, igrejas e outras instituições, parques e demais espaços públicos são elementos que agregam pessoas e fluxos. Aqueles que já estão presentes no território configuram certa rede entre si - ainda que possivelmente frágil em alguns pontos -, que se estabelece por fluxos de pedestres articulando distintas atividades nos vários horários do dia. Diante das demandas da população por novos equipamentos, cada Secretaria busca formular seu plano de intervenção em relação àquilo que lhe cabe. O que o Plano Regional buscou, nesse sentido, foi a constituição de uma rede de articulação entre as diversas propostas para o território.

Com foco mais voltado aos parques e áreas verdes, a possibilidade de implantação dos parques lineares Moenda Velha e Capão Redondo levantada pela revisão do Plano Regional de 2016, traz expressivas influências à região. O tratamento dos dois córregos, com melhorias de saneamento e drenagem, possibilitaria uma qualificação urbana e ambiental, reduzindo os problemas de enchentes e melhorando as condições de vida da população local que hoje vive em alta vulnerabilidade social.

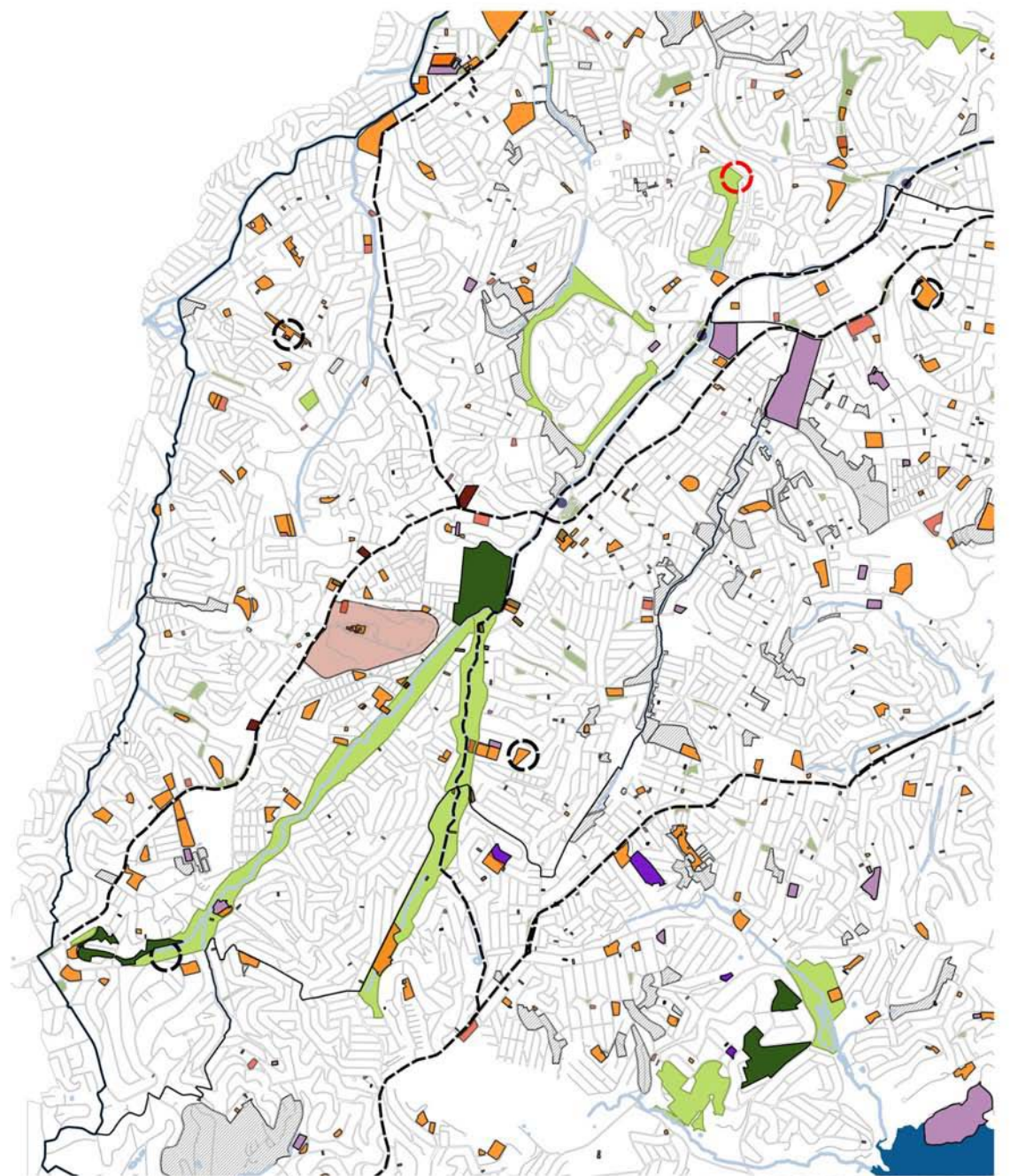
Jane Jacobs (2001) defende que os parques de bairro ‘bem-sucedidos’ são aqueles que assumem uma condição de raridade onde se inserem, isto é, situados em bairros com poucos espaços livres e outros parques. No entanto, é necessário levar em consideração que a existência de um sistema de áreas verdes e espaços livres - que se conectam por distintas atividades e que criam entre si caminhos diversificados para o pedestre – permite qualificar cada um desses espaços, com ressalvas de particularidades e contextos. A identidade com re-

lação ao espaço público não precisa necessariamente estar relacionada à sua raridade, mas ela pode se estabelecer enquanto vida comunitária quando atrelada a uma rede de espaços públicos. Além disso, no caso das áreas verdes, sua profusão também se mostra mais benéfica do ponto de vista ambiental do que a existência de um único parque isoladamente.

O mapa 6 expõe equipamentos, eixos de mobilidade e parques existentes e previstos para o território em questão como ponto de partida para articular as intervenções. Essa conexão dos elementos em rede - incluindo as infraestruturas já existentes e propostas - é uma estratégia para se pensar o planejamento.

## 5.2 REDE DE AÇÕES

O Capão Redondo apresenta uma latente potencialidade no que diz respeito aos vários projetos e ações sociais, culturais e esportivas que atuam no território. A possibilidade de configuração de uma rede entre eles já foi alvo de um trabalho denominado ‘Conexões da Zona Sul’, que apresentou o Parque Santo Dias enquanto nó dessa rede. O estudo define, para além da ‘rede local’ – Projeto Vida Corrida, Capoeira Porta Aberta, Tênis no Parque, coletivo de Basquete, CECCO Santo Dias -, os ‘elos da rede’<sup>18</sup> que são grupos atuantes na região - sejam eles coletivos, empreendimentos, organizações sociais, agentes públicos, entre outros. O objetivo desta pesquisa, desenvolvida por Egeu Gomez Esteves e Cleberon da Silva Pereira, é justamente conseguir mapear e caracterizar as ações solidárias sustentadas entre pessoas, coletivos e outras organizações que compõem a Economia Solidária da região. A partir do mapeamento já desenvolvido por esse estudo, foram acrescentadas outras instituições<sup>19</sup> que atuam no território, levantadas junto ao setor de Cultura da Subprefeitura de Campo Limpo. É importante ressaltar que são apenas algumas sugestões de elementos para a rede de ações, que permanece aberta a novas possibilidades de conexões. Todos os grupos e instituições foram territorializados no mapa 7, permitindo verificar os elos dessa rede que envolve o Parque Santo Dias.



**PARQUE SANTO DIAS**

### REDE DE EQUIPAMENTOS, ÁREAS VERDES E MOBILIDADE

**Legenda**

<ul style="list-style-type: none"> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: purple; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Assistência Social</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: pink; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Esporte</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: orange; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Saúde</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: brown; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Abastecimento</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: olive; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Igrejas</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: lightorange; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Educação</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: lightpink; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> UNASP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; border-bottom: 1px solid blue; margin-right: 5px;"></span> Hidrografia</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: lightgreen; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Áreas livres (praças e canteiros)</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: darkgreen; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Parque Municipal</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: limegreen; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Parques Municipais planejados e propostos PRS</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; border-bottom: 1px dashed black; margin-right: 5px;"></span> Subprefeituras</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; border-bottom: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Distritos</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: lightgrey; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Produção habitacional e urbanização de favelas - SEHAB</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; border-bottom: 1px dashed black; margin-right: 5px;"></span> Eixos de mobilidade existentes e previstos</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; border: 1px solid black; border-radius: 50%; margin-right: 5px;"></span> CEU existente</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; border: 1px dashed red; border-radius: 50%; margin-right: 5px;"></span> CEU previsto</li> </ul>
---	--

Base cartográfica: PMSP, Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.  
Elaboração: Jéssica Ragonha, 2016.

0 750 1500 m

MAPA 6: Rede de equipamentos, áreas verdes e mobilidade

Seguindo a própria denominação trazida pelo estudo 'Conexões da Zona Sul', o Parque Santo Dias constituiu-se enquanto nó dessa rede, mas não enquanto ponto central. Assim como a proposta defendida por esse trabalho, a rede não apresenta uma hierarquia, mas vários elementos de igual importância que se inter-relacionam e se complementam. A diversidade das ações – culturais, educacionais, ambientais, de saúde, direitos, esporte, lazer – possibilita relacionar as próprias políticas públicas atuantes no território.

Qualquer intervenção no espaço da cidade deve levar em conta as dinâmicas próprias do local, considerando as redes já existentes e potenciais. O reconhecimento das ações presentes no território – articuladas ou não entre si -, pode ser um primeiro passo de aproximação à área. A compreensão de seus funcionamentos e a possibilidade de conexão em rede permite lançar um olhar mais apurado ao território, compreendendo suas especificidades, demandas, identidades e potencialidades.

### 5.3 REDE DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

A falta de articulação no caso do planejamento e gestão urbana é bastante evidente e, ao longo do processo de revisão do Plano Regional das Subprefeituras de São Paulo (2016), ficou explícita a dificuldade de diálogo entre as várias esferas do poder público. Conforme já comentado anteriormente, o processo ocorreu a partir de reuniões de grupos de trabalho envolvendo técnicos das várias Secretarias e Subprefeituras, traçando perímetros de estudo em todo o Município na busca por articular intervenções e pactuar propostas.

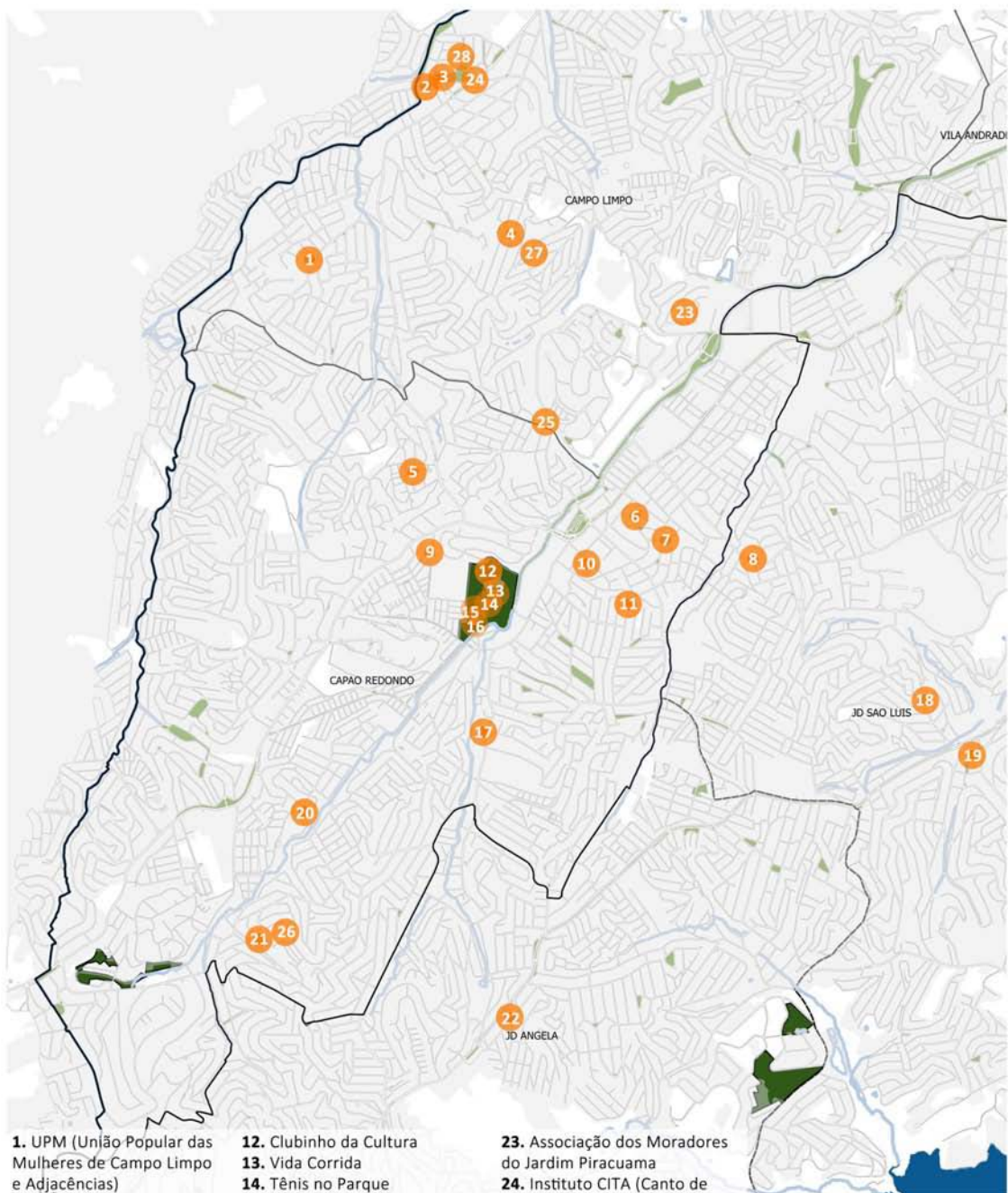
Dentre as áreas em estudo na Subprefeitura de Campo Limpo, o perímetro que envolve o Parque Santo Dias e os córregos Moenda Velha e Água dos Brancos foi o grande destaque nas discussões junto ao Conselho Gestor da Subprefeitura. A área envolve as mais variadas demandas, que incluem mobilidade, acessibilidade, preservação ambiental, drenagem, habitação, desenvolvimento econômico e equipamentos públicos. Todas essas questões, sem qualquer hierarquia, são fundamentais e exigem atuação articulada do poder público

sobre o território. No entanto, entre técnicos – de Secretarias e Subprefeituras -, a horizontalidade de ações em rede parece inexistir.

Como já relatado, a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB) desenvolveu o projeto para o Corredor de ônibus na extensão da Av. Carlos Caldeira Filho, com previsão de construção de avenida de fundo de vale através da canalização do Córrego Água dos Brancos. Além disso, a proposta previa a construção de um piscinão junto à extremidade sul do Parque Santo Dias, como solução para os problemas de drenagem da região. Com o projeto básico concluído e a obra já licitada, o empreendimento não conseguiu o licenciamento ambiental. Além da questão do visível impacto ambiental que a construção de avenida de fundo de vale traria à região, para a mesma área estava previsto no Plano Regional de 2004 (PRE 2004) o Parque linear Capão Redondo.

Ainda que o projeto da SIURB não tenha conseguido o licenciamento ambiental, durante todas as discussões do Plano Regional a questão do parque linear previsto no PRE 2004 foi deixada de lado em função do corredor de ônibus já licitado. Embora funcionários das Secretarias e da Subprefeitura envolvidas estivessem presentes nessas discussões, não eram os mesmos que estavam a par do conflito entre o corredor de ônibus e o parque linear. Na revisão do PRS de 2016, portanto, a questão não vinha sendo discutida e, se não houvesse o esforço em ir até cada uma das Secretarias separadamente conversar com os responsáveis envolvidos, a discussão estaria finalizada apenas nos documentos de manifestações contrárias à extensão da Av. Carlos Caldeira Filho, sem qualquer atenção à escala local e às possibilidades de um planejamento articulado.

Em contato com a SPObras, que agora está a cargo do projeto, descobriu-se que o mesmo vem sendo revisado de modo a incorporar a área do parque linear do PRE 2004 ao traçado do corredor de ônibus em sistema binário. Com relação ao piscinão, a nova proposta prevê sua divisão em dois piscinões menores, cada qual vinculado a um dos córregos presentes na área – Córrego



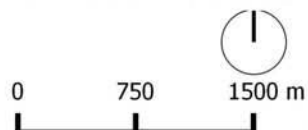
- 1. UPM (União Popular das Mulheres de Campo Limpo e Adjacências)
- 2. Projeto Arrastão
- 3. Sarau do Binho
- 4. Sarau a Voz do Povo
- 5. Capão Cidadão
- 6. CIEJA
- 7. ONG Casa do Zezinho
- 8. Sacolão das Artes
- 9. Praçarau
- 10. CDHEP
- 11. Instituto Projeto Sonhar

- 12. Clubinho da Cultura
- 13. Vida Corrida
- 14. Tênis no Parque
- 15. Capoeira Porta Aberta
- 16. CECCO Santo Dias
- 17. ONG Reviver Capão
- 18. Cooperifa
- 19. Casa de Cultura M'Boi
- 20. Associação de Moradores do Jardim Comercial
- 21. Coopermusp
- 22. SSM (Sociedade Santos Mártires)

- 23. Associação dos Moradores do Jardim Piracuama
- 24. Instituto CITA (Canto de Integração de Todas as Artes)
- 25. Instituto Periferia Ativa
- 26. Organização Libertários do Capão Redondo
- 27. Organização Cultural, Social e Artística do Jardim Muarama (SAJU)
- 28. Organização Cultura Cidadania e Arte (OCCA)

**PARQUE SANTO DIAS**  
**REDE DE AÇÕES**

Base cartográfica: PMSP. Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69. Elaboração: Prefeitura do Município de São Paulo. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.



MAPA 7: Rede de ações.

Moenda Velha e Córrego Água dos Brancos. Ao buscar diálogo junto à SVMA sobre a questão e o parque linear, a informação foi de que a manifestação contrária ao corredor apenas seguiu o que estava posto no PRE, mas que não tinham maiores argumentos ou qualquer proposta devido à falta de informações sobre o local – considerando a dificuldade de membros da Secretaria acessarem o território para realizar uma vistoria<sup>20</sup>. Nesse sentido, a inexistência de rede também se revela: a falta de integração entre Secretaria e Subprefeitura, de conhecimento da escala local e de aproveitamento de suas potencialidades.

A revisão do Plano Regional de 2016 - buscando o diálogo entre os atores envolvidos -, incorpora a articulação entre as propostas, não apenas do corredor de ônibus e do parque linear, mas também com diretrizes para todas as demandas locais discutidas, avaliadas e trazidas por seus conselheiros e moradores. Quando se tem uma rede não hierarquizada de propostas para o território, em que a proposta de uma Secretaria não é mais importante do que a da outra, o próprio diálogo entre os agentes é facilitado.

A comunicação entre as Secretarias e delas com as Subprefeituras envolvidas é praticamente inexistente. As informações chegam incompletas e por distintos lados, contextos e demandas, com evidente falta de articulação entre os atores e suas propostas. A fragilidade da comunicação é também verificada no interior de cada Secretaria ou Subprefeitura, com departamentos que não repassam informações entre si e que não atuam de modo conjunto.

Indo em direção à escala mais local, essa falta de relações também é evidente: a informação de que seria construído um corredor de ônibus que afetaria uma parcela da área do Parque chegou ao administrador do Parque Santo Dias através de um conselheiro. No entanto, nenhum outro parecer lhe foi repassado e o acesso a qualquer esclarecimento é bastante dificultoso.

A partir da insistente busca junto às Secretarias envolvidas para compreender as propostas para

esta área – tanto para a presente pesquisa quanto para a revisão do Plano Regional -, é que se criou a possibilidade de diálogo entre elas. Isso revela graves problemas de articulação do próprio poder público, que dificilmente estabelece uma comunicação entre seus agentes e propostas para o mesmo território. Se os acordos não conseguem se constituir nem mesmo dentro da própria máquina pública, o contato com a esfera local – incluindo Subprefeituras, Conselhos, entidades e moradores – no planejamento parece apenas utopia.

A rede de planejamento e gestão urbana seria um ponto fundamental a todas as estratégias de intervenção no espaço urbano. O diálogo entre os vários atores envolvidos deveria ser base e estrutura constante para a construção e pactuação de propostas para o território.

# CONSIDERAÇÕES — FINAIS

Enquanto expressão dos processos que ocorrem na cidade, o espaço público encontra-se em constante processo de transformação, sendo redefinido a partir das dinâmicas do meio – físico, urbano, social - onde se insere. Sua vitalidade depende das pessoas, de seus fluxos e apropriações. Ele se concretiza no convívio de distintas classes sociais, na conectividade com a vizinhança, no uso constante e na identidade estabelecida com seus frequentadores. No caso dos parques, assim como definido por Jane Jacobs (2001), é desafio do planejamento garantir a diversidade de seu entorno, uma vez que por si só os parques não são capazes de substituir a 'diversidade urbana plena'.

O estudo do Parque Santo Dias permitiu identificar duas visões acerca desse espaço público: ora como problema, ora como potencial. Antes da aproximação local realizada em função da pesquisa, a visão dos vários problemas que envolviam o Parque era o que se sobressaía: dificuldade de acesso, insegurança, presença constante de usuários de drogas. No entanto, a busca por compreender a identidade local e o significado

desse espaço para seus frequentadores, trouxe a visão do Parque como espaço público cheio de potenciais a serem explorados. Com a pesquisa, pôde-se observar que a grande maioria dos usuários do Parque mora nas proximidades dos acessos existentes, o que não gera a demanda de novos acessos por esses frequentadores. Por outro lado, a ausência de conectividade em relação aos eixos de maiores fluxos dificulta a integração física do Parque com seu entorno e sua apropriação por tantas outras pessoas que o rodeiam. Assim, é preciso um esforço para reconhecer de fato todas as dinâmicas que envolvem os espaços públicos e as várias percepções que eles configuram em função das relações estabelecidas.

A crítica ao Parque – que enfatiza seus problemas e não revela seus potenciais - normalmente vem por parte daqueles que desconhecem as dinâmicas reais desse espaço público, suas redes e atividades. Essa mesma relação pode ser vista em relação ao planejamento: se feito de modo externo sem buscar a aproximação local e o reconhecimento das verdadeiras demandas, torna-se

superficial e, muitas vezes, equivocado. O planejamento também deve estar atento à compatibilização entre todas as intervenções e propostas que incidem sobre o território, sem qualquer hierarquização, mas com esforço para inter-relacionar todos os sistemas – habitacionais, ambientais, de drenagem, mobilidade, equipamentos.

Para a construção desse planejamento articulado é que se propõe a rede como instrumento de ação. Ela permite articular propostas, sistemas e atores – envolvendo Secretarias, Subprefeituras, conselhos, entidades, associações e moradores locais -, canalizando esforços para o objetivo comum de construir uma cidade mais humana, sustentável e qualificada para todos. A configuração em rede, além de potencializar as práticas isoladas e criar o reconhecimento recíproco entre elas, permite que se constituam ações coletivas – sejam elas sociais, políticas, culturais, ambientais ou educacionais. Tal atuação deve estar pautada no conhecimento do contexto de inserção dos espaços urbanos, identificando potencialidades, resgatando identidades e garantindo a participação social como meio para se efetivar os projetos e as políticas públicas.



# NOTAS

**01** Em tupi (kaá-pau), 'ilha do mato' ou 'uma porção de árvores isoladas no meio de um terreno'

**02** Carlos Oliveira é conselheiro gestor do Parque Santo Dias e conselheiro do CADES Campo Limpo. Entrevista realizada dia 29 de setembro de 2016.

**03** É importante destacar que, principalmente a partir da década de 1930, o processo de urbanização do Capão Redondo foi bastante influenciado pela industrialização. Muitas indústrias começaram a ser instaladas em Santo Amaro, o que atraía grandes contingentes de mão-de-obra vindos de outras partes do Brasil para trabalhar e morar na região.

**04** Cajado (2009) listou vários impactos ambientais sofridos pela área onde atualmente se encontra o Parque Santo Dias, vinculados, sobretudo, ao crescimento habitacional na região. Em 1987, as obras da COHAB (que foi construída no local) provocaram a formação de voçoroca e ocorreu uma ruptura de tubulação da Superbom, decorrendo um vazamento de efluentes orgânicos à Mata e provocando a morte de milhares de árvores.

**05** Material pesquisado por CAMARGO, 2008.

**06** Entrevista realizada dia 20 de outubro de 2016.

**07** A inauguração do Parque Santo Dias ocorreu no dia 7 de novembro de 1992.

**08** O distrito do Capão Redondo concentra três CEU's : CEU Feitiço da Vila, CEU Cantos do Amanhecer e CEU Capão Redondo.

**09** Parques existentes na Subprefeitura de Campo Limpo: Burle Marx (distrito de Vila Andrade), Parque dos Eucaliptos (distrito de Campo Limpo), Santo Dias e Linear Feitiço da Vila (ambos pertencentes ao distrito do Capão Redondo).

**10** Oficina realizada dia 4 de junho de 2016.

**11** Esclarecimento realizado por Clodoaldo Cajado em entrevista realizada dia 20 de outubro de 2016.

**12** Trata-se do segundo período de administração de Clodoaldo, sendo que o primeiro foi de junho de 2005 a junho de 2013.

**13** De acordo com o Art. 4º da Lei Municipal Nº 15.910, de 27 de novembro de 2013.

**14** A criação da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA) ocorreu em 1993 pela Lei nº 11426/93, que

também criou o Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CADES). A SVMA é dividida em sete departamentos: Departamento de Controle da Qualidade Ambiental (DECONT), Departamento de Educação Ambiental e Cultura de Paz – Universidade Aberta do Meio Ambiente e Cultura de Paz (UMAPAZ), Departamento de Parques e Áreas Verdes (DEPAVE), Departamento de Planejamento Ambiental (DEPLAN), Departamento de Gestão Descentralizada (DGD), Departamento de Administração e Finanças (DAF), Departamento de Participação e Fomento a Políticas Públicas (DPP).

**15** É importante destacar que a pesquisa não tem representatividade o suficiente para ser assumida em caráter científico. No entanto, foi uma forma de aproximação aos usuários do Parque e que permitiu revelar aspectos relevantes à pesquisa.

**16** Em função disso, não foi produzido nenhum mapa como sistematização desta terceira etapa da pesquisa de campo.

**17** O Parque já teve aparelhos de ginástica que, no entanto, foram degradados e, posteriormente, retirados.

**18** O estudo identificou como 'elos da rede': Associação Capão Cidadão, União Popular das Mulheres de Campo Limpo e Adjacências (UPM), Cooperifa, Projeto Arrastão, Sarau do Binho, Praçarau, A Voz do Povo, Sociedade Santos Mártires (SSM), Sacolão das Artes, Coopermusp, Centro Integrado de Educação de Jovens e Adultos (CIEJA), Associação do Jd. Comercial, CDHEP (Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo), Casa de Cultura do M'Boi, SubPrefeitura do Campo Limpo, Clubinho da Cultura, Ocupação Terra Prometida.

**19** ONG Reviver Capão, ONG Casa do Zezinho, Instituto Projeto Sonhar, Associação dos Moradores do Jardim Piracuama, Instituto CITA (Canto de Integração de Todas as Artes), Instituto Periferia Ativa, Organização Libertários do Capão Redondo, Organização Cultural, Social e Artística do Jardim Umuarama (SAJU) e Organização Cultura Cidadania e Arte (OCCA).

**20** A SVMA não possui nenhum projeto para a área, mas considera de interesse para propostas futuras.

# — BIBLIOGRAFIA

BARTALINI, Vladimir. Parques Públicos Municipais de São Paulo: A ação da municipalidade no provimento de áreas verdes de recreação. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.

CAJADO, Clodoaldo Barnabé. Movimento popular e a preservação de área de Mata Atlântica urbana. In: MANTOVANI, Marta Silvia Maria; GLEZER, Raquel (orgs.). Parques urbanos: preservação e lazer nas áreas públicas. Parque de Ciência e Tecnologia da USP; Parque Estadual das Fontes do Ipiranga (PEFI), Programa Multisetorial Ecopefi. São Paulo: Planetaterra, 2009. p. 197–207.

CAJADO, Clodoaldo Barnabé. Parque Santo Dias. São Paulo, 20 out. 2016. Entrevista concedida a Jéssica Ragonha.

CAMARGO, Rosemary Pereira de. Realidades e Potencialidades do Distrito do Capão Redondo, SP: Estudo de

caso sobre o lazer local. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). São Paulo, 2008.

JACOBS, Jane. Morte e vida de grandes cidades. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

LANGENBUCH, Richard Juergen. A estruturação da Grande São Paulo: Estudo da geografia urbana. IBGE: Rio de Janeiro, 1970.

OLIVEIRA, Carlos. A Igreja Adventista e o Capão Redondo. São Paulo, 29 set. 2016. Entrevista concedida a Jéssica Ragonha.

PONCIANO, Levino. São Paulo: 450 bairros, 450 anos. Senac: São Paulo, 2004.

QUEIROGA, Eugênio. Dimensões públicas do espaço contemporâneo: resistências e transformações de territórios, paisagens e lugares urbanos brasileiros. 2012.

284 p. Tese (Livre Docência em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

SÃO PAULO (2013). Lei nº 15.910, de 27 de novembro de 2013. Dispõe sobre a criação e organização de Conselhos Gestores dos Parques Municipais. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 28 nov. 2013.

\_\_\_\_\_ (2002) Lei n. 16.050/2014, 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 n. 13.430/2002. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo.

\_\_\_\_\_ (2016). Lei n. 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: Prefeitura Municipal de São Paulo.

Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (SVMA). Guia dos Parques Municipais de São Paulo. São Paulo, 2014.

WHATELY, Marussia et al (Org.). Parques urbanos municipais de São Paulo: Subsídios para a gestão. São Paulo: Instituto Socioambiental (ISA), 2008.

#### SITES CONSULTADOS

Conexões da Zona Sul. Disponível em: <<https://conexoesdazonasul.wordpress.com/2016/05/12/parque-santo-dias/>> Acesso em: 19 de novembro de 2016.

Enciclopédia da Memória Adventista no Brasil. Disponível em: <<http://www.unasp-ec.com/memoriadventista/enciclopedia/3/alimentos/superbom.htm>> Acesso em: 19 de novembro de 2016.

Histórico da UNASP. Disponível em: <[http://unasp.edu.br/pagina/ver/historico\\_0](http://unasp.edu.br/pagina/ver/historico_0)> Acesso em: 19 de novembro de 2016.

Projeto Porta Aberta. Disponível em: <<http://projetoportaaberta.blogspot.com.br/>> Acesso em: 19 de novembro de 2016.

Projeto social Tênis no Parque. Disponível em: <<http://www.tenisnoparque.org/>> Acesso em: 19 de novembro de 2016.

Superbom – Conheça a empresa. Disponível em: <<http://www.superbom.com.br/empresa/conheca-a-empresa/>> Acesso em: 19 de novembro de 2016.

SVMA – Organização. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio\\_ambiente/organizacao/index.php?p=3246](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/organizacao/index.php?p=3246)> Acesso em: 19 de novembro de 2016.





# PROCESSOS E INSTITUIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO

---

FOTO CEDIDA POR MARINA LUNA



CONSELHOS  
PARTICIPATIVOS  
MUNICIPAIS DE  
SÃO PAULO

---

QUEM SÃO E O  
QUE PENSAM OS  
CONSELHEIROS?

---

ANA PAULA FERREIRA LUZ





---

## ANA PAULA FERREIRA LUZ

Ana Paula Ferreira Luz é Arquiteta e Urbanista graduada pela Universidade Federal de Juiz de Fora, mestra em Engenharia Urbana e Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e especialista em Planejamento e Gestão Urbana pela Universidade de São Paulo em parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo.

## ORIENTADORA

PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. RAQUEL ROLNIK

---



# RESUMO

Este trabalho pretende apresentar quem são os Conselheiros dos Conselhos Participativos Municipais de São Paulo. Antes de apresentar propriamente suas características e visões, o estudo conceitua a participação social, apresenta a cronologia da formulação e implantação dos Conselhos Participativos, retratando também o processo histórico de descentralização do Poder Público no município de São Paulo. Foram pesquisados os Conselhos Participativos presentes nas 32 Subprefeituras, através da aplicação de questionários por amostragem, a fim de compreender melhor o perfil dos conselheiros, suas expectativas, dificuldades e contribuições. Havia muitas perguntas a serem respondidas: Há representatividade? Quem participa? Quais as possíveis relações de conflito de interesses entre eles? Foram realizadas ainda análises das abordagens dos modelos participativos de planos urbanos no município, o que proporcionou refletir acerca do tema na prática, e como essas etapas ainda se encontram pouco efetivas em se tratando de processos participativos, não apenas pelo poder público, como pela própria sociedade civil. Foi possível compreender

melhor sobre a aplicação dos Conselhos Participativos na prática e procurou-se desenvolver algumas hipóteses que contribuíssem para proporcionar uma melhor garantia de representação social em benefício da sociedade civil.

## PALAVRAS CHAVE

CONSELHO PARTICIPATIVO, PARTICIPAÇÃO SOCIAL, SOCIEDADE CIVIL, CONSELHEIROS.

# — INTRODUÇÃO

Durante todo o período da residência, os residentes fizeram parte da maior parte dos processos de diagnóstico, desenvolvimento, e inclusive, o processo participativo dos Planos Regionais na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, quando conheci o Conselho Participativo Municipal (CPM).

As Oficinas Participativas com os CPM's permitiram que pudéssemos dialogar com representantes da sociedade civil, a fim de mostrar o trabalho que vinha sendo realizado na Secretaria e buscar contribuições dos próprios moradores da região.

Conhecemos primeiramente os Conselhos da região que minha equipe representava, no caso o Sul I, referente à Vila Mariana, Ipiranga e Jabaquara, através de uma reunião marcada para realização de informe explicando sobre a revisão do Plano Regional e sua importância, e convidando os Conselheiros a participarem da Oficina Participativa que seria então realizada no mês seguinte ao informe. Posteriormente às Oficinas, ocorreu a sistematização de todas as contribuições recebidas, e então,

novamente foi marcada mais uma reunião oficial, a Devolutiva desse processo de participação.

Durante os informes, no início desse processo, já ficou perceptível a heterogeneidade de cada um dos Conselhos em que eram realizadas as reuniões. Como toda a complexidade dos processos participativos, e o entendimento que cada Conselho e região possuem suas peculiaridades, os Processos Participativos foram se diferenciando em número de participantes, em quantidade de contribuições, em participação efetiva.

A Oficina marcada na Subprefeitura do Ipiranga, era a segunda realizada em todo esse processo, e acabou não ocorrendo por falta de quórum. Menos de 20% dos Conselheiros compareceram no dia, e a reunião acabou sendo remarcada. Novamente, a mesma quantidade de pessoas apareceu, e acordamos que a Oficina seria realizada dessa forma, com os presentes, já que não havia mais tempo hábil e os Conselheiros que se encontravam no dia, se mostraram dispostos a participarem.

A partir desse dia, me interessei em saber o porquê de estar ocorrendo tanta evasão nesta Subprefeitura. Conversei com outros residentes, para entender se o mesmo ocorria em outros Conselhos, quais eram as percepções dos mesmos, e tive a ideia de realizar um questionário e ir em todos os Conselhos a fim de procurar respostas para uma série de perguntas. Quem são os Conselheiros que representam a sociedade civil? Eles participam enquanto indivíduos ou representam algum grupo? Existe diversidade e representatividade nos Conselhos? Por que houve uma evasão nos Conselhos? Quais são suas motivações ou frustrações?

Foram aplicados 315 questionários nos 32 Conselhos Participativos Municipais, totalizando 27% dos conselheiros eleitos na cidade. As análises, tanto dos questionários quanto das percepções obtidas durante as reuniões e conversas informais com os Conselheiros, me permitiram entender diversas questões voltadas à representatividade, vínculos e motivações, obstáculos para o funcionamento adequado dos Conselhos, e percepções e expectativas dos membros envolvidos.

Este trabalho, ao revelar tais questões, pretende contribuir para o aprimoramento efetivo dos Conselhos Participativos do Município de São Paulo.

# CONSELHOS PARTICIPATIVOS MUNICIPAIS DE SÃO PAULO

## 2.1. PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Segundo Maricato (2006), a sociedade brasileira se urbanizou, em sua grande parte, no século XX, começando com apenas 10% da população nas cidades e terminando com impressionantes 81% vivendo em áreas urbanas. Apenas na década de 80, as metrópoles tiveram 30% do crescimento demográfico, com aumento significativo de índices da população residente em favelas. Só no município de São Paulo, na mesma época, essa população representava 19,80% do total dos habitantes, contra índice de apenas 1% na década de 70 (GROSTEIN, 2001). Esse acelerado crescimento populacional e o agravamento da informalidade nas cidades, gerou uma série de problemas urbanos, como a precarização de equipamentos sociais, que já não comportavam mais o contingente populacional e também a crescente degradação ambiental ocasionadas por loteamentos irregulares.

Por volta do final da década de 1970, a organização da população civil passou a ser mais efetiva no Brasil, não apenas na luta contra o regime militar, mas também pela situação em que as cidades se encontravam, dando início a uma época onde cria-se uma noção maior de autonomia e de organização independente do Estado, quando se deu início a uma inversão de sentidos na expressão "Controle Social". Para Teixeira (2013), enquanto na sociologia o termo se refere ao controle do Estado sobre a sociedade, por aqui, esse processo teve tendências em revelar um controle inverso, da sociedade sobre o Estado, tendo início principalmente pelos sanitaristas quando ocorreu o desenvolvimento do Sistema Único de Saúde.

Com o fim da ditadura militar, em 1985, e com a inserção do tema da participação em instituições internacionais e ONGs, como um objetivo necessário dos programas de

desenvolvimento e sustentabilidade (FOLADORI, 2002), a atuação da sociedade civil foi aumentando sua relevância, e ficaram mais comuns o engajamento em prol do atendimento das demandas sociais e uma maior participação da sociedade civil como um todo, e que passou a adquirir maior destaque no espaço público. Para Raichelis (2006), a esfera pública virou palco de lutas sociais, e revelou sua insuficiência para resolver diversas questões.

Dessa forma, se tornou extremamente importante que houvesse um fortalecimento da sociedade civil, e um maior comprometimento em questões que a esfera pública apresenta falhas, se fazendo necessário diante das carências sociais. Há décadas atrás era difícil imaginar a participação dos pobres em debates relacionados com os recursos públicos ou tratando de investimentos, por exemplo. Hoje em dia, é possível encontrar a participação democrática em todas as agendas possíveis, com diversos conselhos temáticos, audiências públicas, movimentos sociais em todo o país.

No caso de São Paulo, dentre muitas tentativas de experiências participativas, foram criados os Conselhos Participativos do Município de São Paulo (CPM), que tenta se consolidar desde a década de 1990, quando foi referenciado na Lei Orgânica do Município de São Paulo. Este presente trabalho tem uma abordagem focada especificamente nos CPM's, desde seu processo histórico até sua atuação nos dias de hoje, que será abordado a seguir.

## 2.2. CRONOLOGIA DA FORMULAÇÃO DOS CPM'S

Muito antes de surgir o Conselho Participativo Municipal vinculado às Subprefeituras, diversas propostas foram formuladas no Município de São Paulo, com o intuito de promover uma descentralização da gestão e fomentar a participação de forma regionalizada. Os Núcleos Regionais de Planejamento, criados com esse intuito, têm sido pensados desde a década de 1960, no entanto, envoltos por uma série de críticas e rejeições. Apesar de não terem entrado em vigor, foram resultantes de amplos processos históricos, econômico, social e político, ao longo de décadas (DI GIUSEPPE, 1998).

As Administrações Regionais, cerne dos Núcleos, foram criadas em 1965, na gestão do prefeito Faria Lima, como órgãos regionais da administração municipal, com um objetivo de desconcentração das atividades, especialmente voltadas à execução de serviços e obras de caráter local. O território foi primeiramente dividido em sete regiões. Naquela gestão, haviam audiências públicas todas as terças-feiras, onde a população podia apresentar reivindicações e propostas, denominados "despachos da vila". Foi um dos primeiros canais de comunicação institucionalizados relacionados à participação popular no território de São Paulo.

Já em 1972, foram criadas mais algumas Administrações Regionais. Naquela gestão, Figueiredo Ferraz, deixava claro a resistência na época à descentralização efetiva de poder, ao afirmar que poderiam ser oferecidas novas atribuições às Administrações Regionais, mas nunca autonomia (DI GIUSEPPE, 1998).

Já na gestão de Jânio Quadros, entre 1986 e 1988, a cidade foi dividida em 31 Administrações Regionais, tendo sido pensadas para serem agrupadas em cinco Subprefeituras, que acabaram nem chegando a serem implementadas.

Na gestão seguinte, o Partido dos Trabalhadores assumiu a Prefeitura de São Paulo em 1989, com a posse de Luiza Erundina. Segundo Martins (1997), Erundina optou em seu mandato, entre 1989 e 1992, pela realização de uma Reforma Administrativa baseada na descentralização do poder no município de São Paulo, e na abertura da participação popular, em seus dois primeiros anos de gestão, quando foram elaboradas propostas mais definidas, em conformidade com a Lei Orgânica Municipal, que havia sido promulgada em 4 de abril de 1990. Esta Lei, foi a primeira iniciativa legislativa a definir a questão de um Conselho Participativo, tratando-os como "Conselhos de Representantes", e definindo que cada área administrativa do Município, deveria ter um Conselho correspondente, e revelando suas atribuições, como participar do processo de Planejamento Municipal e fiscalizar a execução de orçamento e demais atos administrativos do Município, encaminhando questões relacionadas ao interesse da população local.



Com relação à participação social, o governo de Erundina desenvolveu um Projeto de Lei específico para Canais de Participação Popular. Os Conselhos associados às Subprefeituras, que futuramente se constituiriam no Conselho Participativo Municipal, não tiveram proposta definida na época, já que sua criação caberia ao Legislativo, em conformidade com a Lei Orgânica. No entanto, sua gestão buscou priorizar as demandas da população, e o diálogo com os setores populares na tomada de decisões, buscando incidir o sistema calcado anteriormente pelo clientelismo e autoritarismo (MARTINS, 1997).

Dessa forma, na tentativa de viabilizar todas essas reformulações, retomou-se a ideia de implementação dos Núcleos Regionais de Planejamento, em cada Administração Regional, com as premissas básicas de articular a atuação dos setores administrativos, promover uma integração entre planejamento e gestão do território associar, elaborar uma Política Urbana local e incorporar a participação social em todo esse processo. Em um ano de existência, os Núcleos demonstraram avanços na integração dos Setores, promovendo maior cooperação entre eles, e possibilitaram que a população tivesse acesso à informação, discussão e decisão sobre sua cidade. Segundo Di Giuseppe (1998), os Núcleos tiveram uma breve atuação, de abril de 1989 a junho de 1990, mas segundo Martins (1997), acabou sendo fortemente rejeitado na Câmara dos Vereadores, não chegando nem mesmo a ser encaminhado para votação (DI GIUSEPPE, 1998), e sendo retirado no governo sucesso, na gestão Paulo Maluf.

Para Di Giuseppe (1998), um dos motivos da extinção dos Núcleos Regionais, se deu pelos questionamentos acerca da efetividade da descentralização de poder, com diversas dúvidas sobre a real autonomia e capacidade decisória dos mesmos, que gerou uma série de conflitos entre as instâncias centralizadas, ao ponto dos Núcleos se tornarem inviáveis.

Para Martins (1997), apesar de não ter funcionado da forma prevista, a gestão de Luiza Erundina procurou reforçar o processo de descentralização, com a tentativa de integrar diversos setores e serviços, promovendo maior participação, acesso à informação direta e controle pela Sociedade

Civil. Além disso, intensificou investimentos no setor social, nunca antes realizados, com o intuito de promover maior igualdade social no território do município.

Entre 1993 e 2000, nas gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta, houve pouca evolução com relação ao Planejamento Urbano e à Participação Social, conduzindo novamente a um processo de centralização. Para Martins (1993), as principais transformações pós gestão Erundina, foram referentes ao controle da disponibilidade de caixa para a Secretaria de Finanças, a centralização de itens como limpeza pública e coleta de lixo na Secretaria de Serviços e Obras, e uma perda considerável de atribuições nas Administrações Regionais.

Já no governo da prefeita Marta Suplicy, entre 2001 e 2004, finalmente se torna possível a efetivação da descentralização político e administrativa, através da implantação das Subprefeituras. No entanto, Grin (2014) afirma que o processo serviu para aumentar a política de coalizão e partilha de poder com os vereadores tanto do PT, quanto de demais partidos. Além disso, o processo acabou colocando em segundo plano questões importantes voltadas à democracia participativa e ao controle social, e também gerou grande rejeição entre as Secretarias Municipais, que temiam a perda de poder para as Subprefeituras.

As Subprefeituras, diferentemente das Administrações Regionais, teriam uma gestão local com maior capacidade de decisão e mais democrática, na medida que seriam apoiadas pelos Conselhos de Representantes eleitos no território de cada uma para fiscalizar e controlar as ações, o que não ocorreu naquela gestão. 31 Subprefeituras foram então definidas, no entanto, sem muito consenso sobre a divisão territorial e o modelo de descentralização (GRIN, 2014).

Foi observado que durante a gestão de Luiza Erundina, a tentativa de descentralização do poder e de criação das Subprefeituras não ocorreu pelo fato de não haver apoio político suficiente para realizar tal feito. O governo de Marta Suplicy, por sua vez, conseguiu finalmente implantar esse processo, porém, para que pudesse realizar tal reforma institucional, foi preciso favorecer alguns atores políticos e abrir mão de diretrizes relevantes propostas em sua gestão.

Apenas com a construção de um maior apoio parlamentar seria possível a aprovação de projetos, evidenciando os limites colocados pelo sistema político eleitoral em que vivemos, para implantar os processos de descentralização e participação. Foi preciso realizar acordos com vereadores, principalmente do Partido dos Trabalhadores, e permitir que promovessem indicações aos cargos de Subprefeitos e Coordenadores, para que houvesse a aprovação do projeto na Câmara Municipal. As Secretarias também se encontravam em total desalinho e receios diante da descentralização. A importância dos vereadores nessa "troca de favores" se sobrepôs à questão participativa do processo, conforme pontua Arretche (1996, apud GRIN, 2014) sobre essa questão: "A descentralização, antes de gerar democracia e controle social, pode incentivar a patronagem com recursos públicos".

A participação popular não foi favorecida com a criação das Subprefeituras, conforme foi evidenciado. No entanto, o governo de Marta Suplicy possibilitou avanços relacionados ao desenvolvimento urbano, como a revisão do Plano Diretor e do Zoneamento, e a elaboração dos Planos Regionais, todos com o apoio e participação da sociedade civil. Além ainda do desenvolvimento de um novo Plano de Habitação e de um Plano de Transportes e Tráfego Urbano (TORRES, 2007).

Para Torres (2007), a revisão dos Planos era aguardada pelos técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, graças à anterior ausência de interesse no planejamento, já que as propostas nunca chegavam a ser implementadas pela falta de construção de hegemonias políticas em torno das propostas dos planos.

O Plano Diretor Estratégico de 13 de Setembro de 2002, teve como relator o vereador Nabil Bonduki, que também atuou nos demais processos de revisão, e que, segundo Bernardini (2011), foi essencial tanto para fortalecer a aprovação da lei, quanto promover a participação de diversos segmentos sociais, incluindo movimentos de moradia, e brecando, sempre que possível, a aprovação de emendas, sem participação e discussões prévias nos Planos. As emendas que conseguiram entrar no plano em última hora, receberam uma enorme campanha pelo veto por parte da

população, fazendo com que a prefeita Marta Suplicy acatassem ao pedido da Sociedade civil.

Já os Planos Regionais Estratégicos (PRE 2004), foram aprovados pela Lei de número 13.885 de 25 de Agosto de 2004, com o intuito de atender as particularidades de cada território representado pelas 31 Subprefeituras, e englobaram também o Parcelamento e o Uso e Ocupação do Solo junto aos Planos.

Segundo Maglio (2005), então diretor da SEMPLA (Secretaria Municipal de Planejamento Urbano), apenas durante o processo de desenvolvimento dos PREs, foram realizadas cerca de 380 oficinas e plenárias, contabilizando mais de 10 mil participantes em cerca de 1 ano e meio, além de contar com mais 265 reuniões públicas, possibilitando que houvessem importantes debates sobre conflitos de interesse entre distintos grupos.

Importante destacar que no caso dos PREs de 2004, houve a contratação de uma consultoria, GV Consult da Fundação Getúlio Vargas, no sentido de promover a metodologia de planejamento participativo, e dar apoio à Secretaria para capacitar agentes responsáveis pelo desenvolvimento das oficinas das plenárias. Neste caso, a capacitação foi dada para os técnicos das Subprefeituras, que atuaram como agentes multiplicadores na condução das reuniões e mediação de conflitos. Ou seja, como cada Subprefeitura ficou responsável pelo processo participativo, foi natural que ocorressem de formas variadas entre si (SÃO PAULO, 2004).

Ainda que se tenha ocorrido todos esses avanços, Torres (2007) revela uma certa angústia dos técnicos da Secretaria no desenvolvimento do plano em aliar as soluções técnicas, ao abrir o processo de decisão para a participação da sociedade civil, sem formação ou qualquer tipo de referencial técnico. Afirmou que, apesar dos avanços nunca antes atingidos, não foi possível desenvolver uma maneira de inserir, efetivamente, um processo participativo na implementação de um plano urbanístico. Especificamente no caso do Plano Diretor Estratégico, as pessoas que participaram eram escolhidas seletivamente, sem que o cidadão comum tivesse a oportunidade de se manifestar ativamente.

te, e quando consultadas, eram referentes às questões específicas e pontuais, com agendas previamente definidas. No entanto, é inegável revelar que houve um avanço de se querer produzir modificações em um processo tradicional de planejamento.

Terminada a gestão de Marta Suplicy, o município de São Paulo contou com as gestões de José Serra e Gilberto Kassab, entre os anos de 2005 e 2012, onde houve forte centralização, tanto de obras e infraestrutura, quanto da gestão dos equipamentos sociais, que voltaram a ficar sob a responsabilidade das Secretarias, além da desarticulação de canais de atendimento à população e a participação social, que foi inexistente nesta época.

Já a gestão atual, de Fernando Haddad, que se iniciou em 2013 e fecha o ciclo no fim deste ano, teve grandes similaridades com a gestão de Marta Suplicy, no sentido de ter conseguido, em uma única gestão, realizar o que ficou conhecido como Marco Regulatório. Além das revisões do Plano Diretor Estratégico; da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Zoneamento); e dos Planos Regionais Estratégicos, a gestão também revisou leis urbanísticas específicas e o código de obras e edificações. O governo Haddad finalmente tornou possível a criação do Conselho Participativo Municipal, um passo inicial para os Conselhos de Representantes citados na Lei Orgânica do Município de 1990, e promover avanços com a tentativa de implementação de Projeto de Lei com interesse em institucionalizar a Política Municipal de Participação Social (PMPS) e criar o Sistema Municipal de Participação Social (SMPS).

Esta gestão teve como prioridade a transparência e a participação social, através da Implantação do Governo Aberto<sup>1</sup> e definiu uma série de metas, dentro do Plano de Metas, com esse objetivo, entre elas a criação do Conselho da Cidade, seis novos Conselhos temáticos, mais os 32 Conselhos Participativos. Além disso, propôs a realização de 44 Conferências Municipais, criação do Observatório de Indicadores e do ciclo Participativo de Orçamento e Planejamento (SÃO PAULO, 2016).

Haddad promoveu uma pequena modificação nas Subprefeituras, subdividindo a Subprefeitura de Vila Prudente em

duas e criando a Subprefeitura de Sapopemba, passando para a quantia de 32 Subprefeituras. A seguir, temos a divisão territorial atual no município de São Paulo.

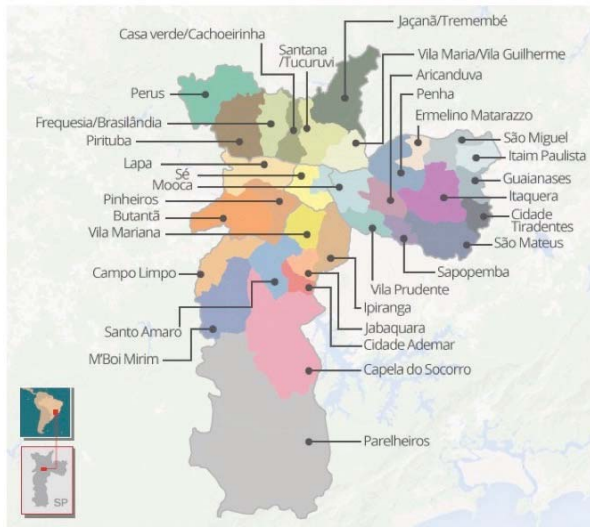
Nesta mesma lei, o Conselho Participativo Municipal foi finalmente implementado, atribuídos à Secretaria Municipal de Relações Governamentais, definindo sua organização e suas atribuições, e informando que sua regulamentação será feita pelo Poder Executivo, e que serão existentes até que os Conselhos de Representantes tratados nos artigos 54 e 55 da Lei Orgânica possam existir e funcionar.

O Conselho Participativo Municipal (CPM) é um organismo autônomo composto por Conselheiros da Sociedade Civil, de caráter consultivo e representado nas 32 Subprefeituras da Cidade de São Paulo. Tem a função de exercer o Controle Social, e além de fazer a ponte entre a Sociedade Civil e o Poder Público, possuem a responsabilidade de garantirem a Participação Social no planejamento e na fiscalização das ações e dos gastos públicos de cada Subprefeitura.

Os Conselheiros eleitos representam 10.000 habitantes da população de seu Distrito, variando o número de Conselheiros por Distrito conforme o número de habitantes. Eles são eleitos através de voto direto por pessoas residentes em São Paulo, onde cada eleitor pode votar em até cinco candidatos.

No Primeiro Mandato (Biênio 2014-2015), foram eleitos 1.113 Conselheiros, além de mais 20 Conselheiros representantes de Imigrantes. Já no Segundo Mandato (Biênio 2016-2017), se manteve o número de 1.113 conselheiros, com mais 35 Representantes de imigrantes. A tabela 1, no item 3.1 do próximo capítulo, indica o número de conselheiros em cada Subprefeitura.

A revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE) do Município de São Paulo (SÃO PAULO, 2015), aprovado em 31 de Julho de 2014, foi feita durante um ano e meio, e diferente da revisão, contou com um processo participativo extenso, que envolveu 114 Audiências públicas, mais de 10 mil contribuições e cerca de 25 mil participantes. Entre os encontros, houveram diálogos participativos com a sociedade para a elaboração de propostas, reuniões macrorregionais,



Fonte: Prefeitura de São Paulo

Infográfico elaborado em: 22/01/16

Figura 1: Territorialização do município de São Paulo por Subprefeituras. Fonte: Prefeitura de São Paulo, elaborado em 22/01/16

Figura 3: Instâncias de participação popular no PDE 2014. Fonte: Gestão Urbana, SMDU/SP



Figura 2: Atribuições CPM. Fonte: PDE 2014



e ferramentas online para envio de contribuições, constituindo previamente em uma PL que foi encaminhada à Câmara Municipal no dia 26 de setembro de 2013.

Em se tratando da atuação dos Conselhos Participativos Municipais, o PDE 2014 reafirma suas atribuições na figura 2, além de definir outras, não apenas acompanhando a aplicação dos Planos Regionais, como também opinando e encaminhando propostas para o processo. Além disso, na seção XX, sobre o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), o artigo 327 define a composição do mesmo, incorporando oito membros oriundos do Conselho Participativo Municipal, sendo ao menos um de cada macrorregião. Segundo desenho esquemático do PDE abaixo (Figura 3), os Conselheiros Participativos deveriam discutir temáticas locais com o CMPU.

Por sua vez, a nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, (LPUOS), mais conhecida como Zoneamento, também realizou um intenso processo de participação social, que contou com 16.022 participantes e 13.100 contribuições durante 21 meses, que se iniciou com uma intensa participação do CMPU, para ser então levado à diversas oficinas de propostas, contribuições online, Minutas, Audiências públicas e Diálogos por Subprefeituras.

Finalmente, ao finalizar o processo da revisão do Zoneamento, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) pôde dar início à revisão dos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, de 2004, processo ao qual fiz parte, através do Programa de Residência em Planejamento e Gestão Urbana em parceria com a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e a SMDU. Com relação ao Processo Participativo, e em conformidade com o Plano Diretor Estratégico de 2014, pelo artigo 325, os Conselhos Participativos Municipais foram responsáveis por representar a Sociedade Civil, acompanhando e opinando sobre os processos. Os demais cidadãos puderam trazer contribuições durante as Conferências Regionais e também inserir contribuições online em plataforma organizada pelo site Gestão Urbana, da própria Secretaria.

Diferentemente do PRE 2004, não houve a contratação de uma consultoria especializada para o desenvolvimento

metodológico dos processos participativos, muito menos a capacitação de agentes multiplicadores. No caso em questão, não podendo considerar uma substituição, foram chamados os Residentes, para auxiliar no processo. Apesar do grande interesse e de nossa boa vontade, não éramos capacitados para conduzir as oficinas, tampouco era a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Além disso, foi estipulado que a comunicação com a Sociedade Civil, no caso os Conselhos, só ocorreria após um diagnóstico mais técnico, que seria realizado internamente. Dessa forma, as Oficinas e as contribuições da população só ocorreriam depois de uma proposta inicial pré-definida.

A participação dos Conselhos Participativos na elaboração dos Planos Regionais foi realizada em três etapas. A primeira delas contava com um informe geral sobre os Planos Regionais e sua revisão, e os convidando para as Oficinas Participativas, a serem organizadas em suas próximas reuniões ordinárias. As Oficinas, por sua vez, eram também conduzidas em três momentos, sendo o primeiro deles uma apresentação do diretor ou técnico contando sobre a atividade, a atribuição dos Planos, e os trabalhos já desenvolvidos; a segunda parte fornecia mapas em branco, a fim dos Conselheiros se familiarizarem com o processo de reconhecimento do território, marcação de problemas e potenciais, dando a eles uma certa liberdade de se expressarem como quiserem; e, na última fase, se iniciava a etapa de contribuições dos mesmos em cima do trabalho técnico já realizado pela equipe da Secretaria junto às Subprefeituras. Finalmente, ocorriam novamente encontros, onde apresentamos as Devolutivas das Oficinas, ou seja, todas as contribuições sistematizadas, explicando as aderências ou não ao Plano, com as devidas modificações.

Contabilizando ao menos 32 Conferências Regionais e no mínimo 96 reuniões nos Conselhos Participativos, fora as reuniões extraoficiais estipuladas pelos mesmos, foi um processo extenso de atividades participativas. No entanto, muitas críticas surgiram relacionadas à participação social tardia, e diversas Oficinas que não aconteceram efetivamente, devido à não colaboração dos Conselheiros, com baixo quórum, e com relação à falta de uma capacitação mais adequada, tanto dos técnicos, quanto dos Conselheiros, em realizarem as atividades de maneira mais eficaz.

Fazer parte de todo o processo me permitiu enxergar os diversos desafios de um processo participativo. Principalmente devido ao ano conturbado de 2016, com o Impeachment da presidente Dilma Roussef, e as eleições municipais, que acirraram os ânimos em muitas Conferências e Oficinas, e polarizaram muito os participantes do processo. O tempo curto para capacitação e desenvolvimento das oficinas, a pequena equipe técnica e a divergência de opiniões sobre a metodologia, aliado muitas vezes à falta de vontade de diversas Secretarias, falta de apoio de algumas Subprefeituras, e uma expectativa elevada sobre a participação dos Conselhos, fez com que a tarefa de concretização dos planos não fosse fácil.

Finalmente, e não menos importante, é preciso falar sobre o Projeto de Lei 393, encaminhado à Câmara em 02 de Agosto de 2016. A PL, que dispõe sobre a institucionalização e consolidação da Política e do Sistema Municipal de Participação Social, representa uma conquista no âmbito da Participação Social municipal e que, no entanto, tem feito parte de um grande entrave na Câmara Municipal, com dificuldade em ser aprovada. É relevante informar que a mesma PL não promove nenhuma alteração ou modificação expressiva, nem mesmo depende de recursos financeiros. Apenas regulamenta processos participativos existentes, que foram criados nesta gestão.

A resistência quanto à aprovação da mesma, refere-se ao receio de alguns partidos em fortalecer a Democracia Participativa, reforçando a Democracia Representativa, que nada mais é que o domínio do poder político na tomada de decisões em questões públicas, de real interesse da população, e que aqui deveriam ser consideradas como uma complementaridade e não uma ameaça.

Com a mudança de gestão que se aproxima no fim do ano, a efetivação desse Projeto de Lei ainda é uma incógnita, bem como a aprovação dos Planos Regionais, e a garantia de continuidade dos processos participativos no geral. Conforme revela Martins (2003), as próprias leis nada asseguram, apenas promovem abertura para a efetividade de movimentos sociais e a organização da sociedade, desde que hajam interlocutores constituídos e pressão social.

# APLICAÇÃO DA PESQUISA E EXPERIÊNCIA VIVENCIADA

Durante o Processo Participativo da revisão dos Planos Regionais Estratégicos do Município de São Paulo, foi perceptível a diferença da relação entre os Conselhos, bem como uma certa dificuldade de comunicação com os mesmos e uma grande evasão nas reuniões, o que dificultava também o andamento dos trabalhos por parte da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano que organizava as oficinas.

O baixo Quórum e a dificuldade de marcar as reuniões com o Conselho da Subprefeitura a qual eu fazia parte na revisão do plano, me trouxe um profundo interesse em entender o que vinha ocorrendo, já que, a meu ver, o Conselho Participativo representou uma grande conquista no município, no quesito da participação social, e, no entanto, não estava sendo aproveitado da melhor maneira. Por que poucos Conselheiros compareciam? Por que a falta de comunicação era grande? E, principalmente, era preciso entender as expectativas e motivações dos próprios Conselheiros, a fim de perceber se não haviam certos desentendimentos em relação às atribuições e aos interesses dos mesmos.

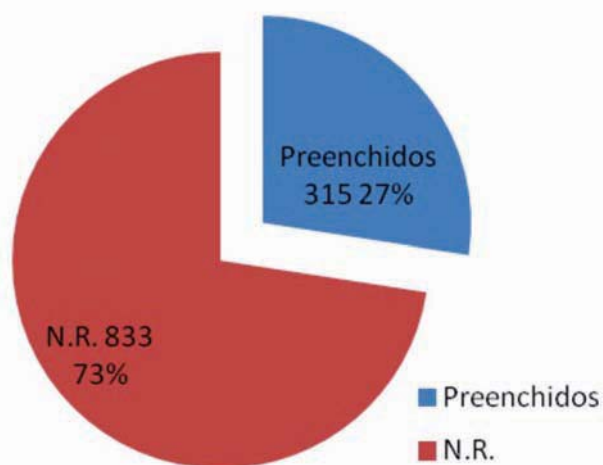
## 3.1. METODOLOGIA DE PESQUISA

Foi desenvolvido um extenso questionário, com trinta perguntas, cujo objetivo era entender a atuação dos Conselhos Participativos e da Participação Social nas políticas urbanas, principalmente. Buscou-se mapear quem são os Conselheiros, como eles atuam dentro dos Conselhos, quais os vínculos com segmentos sociais que os mesmos possuem e como se envolvem com as atividades. Com o auxílio de alguns residentes, foi possível realizar visitas às reuniões dos Conselhos em todas as 32 existentes, totalizando 315 questionários aplicados.

Neste mandato atual, o biênio 2016-2017, dos 1148 Conselheiros eleitos, foi possível obter informações de 27,44% dos Conselheiros eleitos, conforme Figura 4 abaixo, durante os dois meses de pesquisa de campo. Levando em consideração que a média de presença nos Conselhos dificilmente tem atingido cerca de 50%, e que em muitos Conselhos os Suplentes ainda não foram chamados, além do que alguns eleitos sequer chegaram a comparecer em alguma reunião, foi um número muito significativo de pesquisados.

Figura 4: Questionários respondidos. Fonte: Arquivo pessoal

Figura 5: Conselhos com mais de 30% de Participantes na pesquisa. Fonte: Arquivo pessoal



Já a Figura 5, relaciona os Conselhos aonde mais de um terço dos Conselheiros participaram da Pesquisa. Pode-se afirmar que tem ocorrido uma grande evasão na maioria dos Conselhos. No entanto, as pesquisas foram realizadas, em sua maior parte, durante reuniões ordinárias de cada CPM, e a importância das pautas nesses dias variavam muito para cada Subprefeitura, o que influenciava diretamente na quantidade de presenças no dia.

A tabela 1, abaixo, comprova essa relação de Conselheiros por Subprefeitura e Conselheiros participantes da pesquisa. O Questionário foi organizado em quatro partes. A primeira delas tratava de identificar o perfil do Conselheiro, e buscava informações como gênero, faixa etária, nível de escolaridade, estado civil, renda e etnia. Além de mostrar a diferença de formação entre os diversos Conselhos, buscou-se identificar também a representatividade dos mesmos. A segunda parte buscou entender a atuação dos conselheiros, seus interesses, mobilizações no processo de eleição, e motivações para se candidatarem, informações importantes para investi-



gar os diferentes atores da Sociedade Civil e como suas vinculações podem se refletir nos Conselhos.

A terceira parte tratou do envolvimento dos Conselheiros no Conselho e procurou identificar as dificuldades e obstáculos que eles encontram para desempenharem suas atividades de forma adequada. Já a quarta e última parte teve o intuito de revelar as percepções e expectativas dos próprios Conselheiros, deixando também, a critério de cada um, responder discursivamente se achavam que existia a real possibilidade desse organismo interferir de alguma maneira no governo local.

Foi interessante entender que muitos sequer sabiam do que o Conselho se tratava, bem como a própria população como um todo, já que são poucas as pessoas da sociedade civil que sabem da existência do conselho, o que dificulta também o trabalho deles.

Além dos questionários, foram realizadas algumas análises das minhas próprias percepções durante esse processo, aproveitando minha presença nas reuniões e no



andamento dos Conselhos, além de conversas informais realizadas com alguns Conselheiros, Coordenadores, e com técnicos da Secretaria de Relações Governamentais, que possibilitaram garantir uma maior compreensão sobre toda a organização do processo.

É interessante perceber que, com a atual conjuntura política, diante do Impeachment da então Presidente Dilma Roussef e as Eleições Municipais, tais questões acabaram promovendo uma certa desmobilização em diversos processos, assim como no âmbito da participação social, porque as pessoas tinham outras prioridades e preocupações em pauta. É perceptível que os Conselheiros que ainda permanecem e possuem a esperança de levar os Conselhos adiante, apontam uma série de obstáculos para efetivar essa tão esperada conquista no âmbito da Participação Social.

## 3.2. ANÁLISES

Antes de mais nada, é preciso reforçar que o Conselho Participativo representa um trabalho voluntário, não é remunerado, não possui nenhuma garantia de efetivação até o momento, e nem mesmo a cota de transporte os Conselheiros chegaram a receber, que lhes havia sido prometida e regulamentada por Decreto em abril de 2016. Essa questão é ainda mais impactante ao perceber a enorme diferença de faixa de renda, de acesso a serviços e à uma mobilidade adequada no território, principalmente nos Conselhos que se encontram mais afastados do centro da cidade. Muitos deles encontram-se desempregados. E além da dificuldade de comparecerem nas reuniões, muitas são pautadas por acaloradas brigas partidárias, monopolização de falas, interesses individuais ou corporativos, boicote por parte de grupos que não conseguem se comunicar e chegar a um acordo, ou seja, uma série de interferências que se mostram desanimadoras, que será analisado com maior precisão a seguir.

### 3.2.1. REPRESENTATIVIDADE

Uma questão importante identificada na pesquisa foi a

Representatividade nos Conselhos Participativos. Segundo Dagnino (2002), quanto maior for essa representatividade nos diversos organismos participativos, maiores serão as chances de se viabilizar uma partilha eficaz do poder na negociação com o Estado, garantindo uma maior articulação e interlocução com o mesmo. Importante frisar também que cada um dos Conselheiros representa uma parcela da Sociedade civil presente em seu Distrito.

Com relação ao gênero, podemos perceber a seguir, na Figura 6, que dos 315 questionários aplicados, pouco mais da metade eram do sexo feminino, com 160 mulheres, seguido de 140 homens, três Conselheiros que se identificaram com outro tipo de gênero, e mais quatro que não quiseram responder. Comparando com o município de São Paulo, na Figura 7 (IBGE, 2010), é possível perceber que os Conselhos representam a mesma proporção por gênero, confirmando a representatividade entre homens e mulheres.

Uma questão importante ao se abordar a questão de gênero, é o fato de que o decreto de número 56.208, de 30 de junho de 2015, promoveu nova regulamentação aos Conselhos, garantindo a inserção mínima de 50% de mulheres no Conselho. Dessa forma, o gráfico comprova que a participação das mulheres vem sendo assegurada, através de uma certa paridade quantitativa.

Ao questionar os Conselheiros sobre o que pensavam a respeito desta nova regulamentação (Figura 8), a maioria se mostrou a favor, enquanto 11% se mostraram contra. Entre os que eram contra a cota de mulheres nos Conselhos, grande parte a criticava por ser contra qualquer tipo de cotas e utilizaram termos como "discriminatório", "bobeira", "discutível", "desnecessária", "absurdo", "horrível", "exagerado", e até mesmo "ridícula" ao exporem suas opiniões. É possível que em alguns Conselhos realmente não seja necessária a cota de mulheres. No entanto, há regiões em que essa regulamentação foi muito bem recebida e promoveu a inclusão de diversas mulheres neste processo participativo. Das sete mulheres que votaram contra a cota, seis residem no Quadrante Sudoeste<sup>2</sup> de São Paulo, todas possuem mais

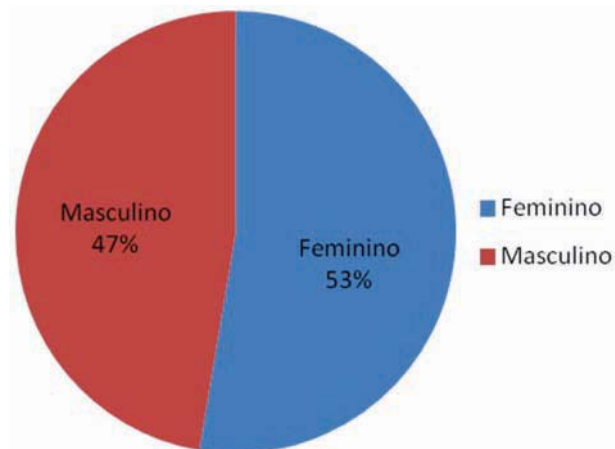
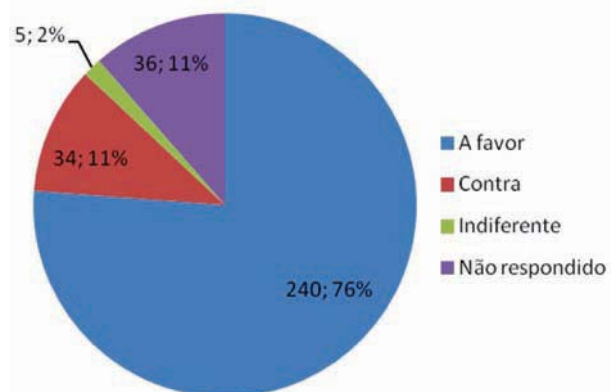
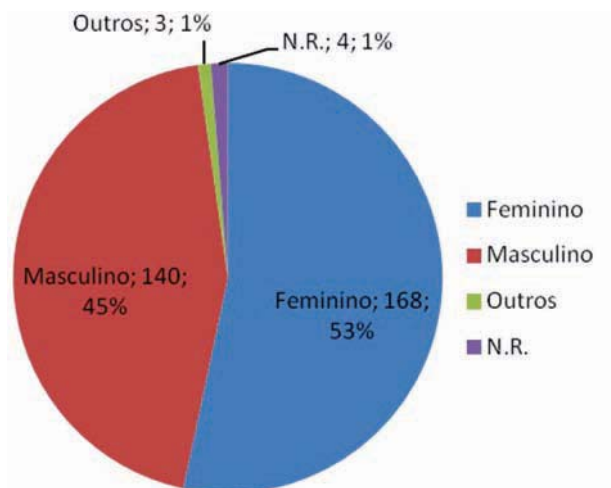


Figura 6: Gráfico de gênero - Conselheiros. Fonte: Arquivo pessoal

Figura 7: Gráfico de gênero - Município de São Paulo. Fonte: Censo IBGE 2010

Figura 8: Gráfico de Opinião sobre Cota de gênero. Fonte: Arquivo pessoal.

de 50 anos de idade e são brancas. Talvez as mesmas nunca se sentiram excluídas em nenhum momento da vida. Uma outra questão levantada, foi o fato de algumas mulheres serem eleitas com apenas 2 votos, tirando a oportunidade de um homem que foi eleito com 70 votos. Analisando o resultado das eleições neste mandato, foi possível perceber que em alguns Conselhos, houve a eleição de homens também, com até mesmo 1 único voto, como foi o caso da Lapa e por 2 votos em Campo Limpo. Essa questão comprova também uma baixa participação nas eleições para o Conselho, que em algumas regiões, terão que inclusive convidar suplentes a participar, que não chegaram a ter sequer um único voto válido computado.

Com relação à Renda em salários mínimos e taxas de Empregados e Aposentados, podemos fazer uma análise das Figuras 9 e 10 abaixo, que comparam a relação entre os Conselheiros e a população acima de 10 anos do Município.

Enquanto 68% da população de São Paulo receberam até 2 salários mínimos, 39% dos Conselheiros encontram-se na mesma faixa de renda. Enquanto os que recebem entre 2 e 5 salários mínimos chegam a 32% contra 18% no município. Com relação aos salários mínimos entre 5 e 10, a porcentagem também é um pouco mais elevada que no município, com 8%, sendo 11% entre os Conselheiros. Já para quem recebe acima de 10 salários mínimos, a média é a mesma em ambos os casos, com 6%. O número de Conselheiros que recebem acima de 10 salários mínimos, estão representados em todas as regiões, com exceção da Zona Leste. Nota-se, portanto, que a média de renda mensal comparada ao município é bem equivalente, tendo uma expressividade menor nos Conselhos apenas de membros que recebem menos de 2 salários mínimos, apesar de terem todos os níveis de renda representados, o que de certa forma, representam também o perfil de cada Subprefeitura. É natural que haja uma renda muito mais elevada em Conselhos como Pinheiros, Vila Mariana e Santo Amaro, enquanto Guaiunases e Parelheiros apresentem maior índice de Conselheiros recebendo até um salário mínimo. Já com relação à situação dos empregos, mais da metade dos Conselhei

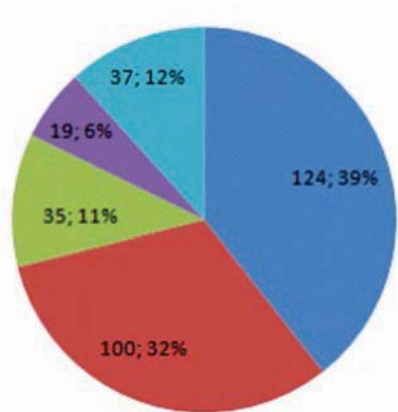


Figura 9: Gráfico de Renda em salários mínimos dos Conselheiros.  
Fonte: Arquivo pessoal

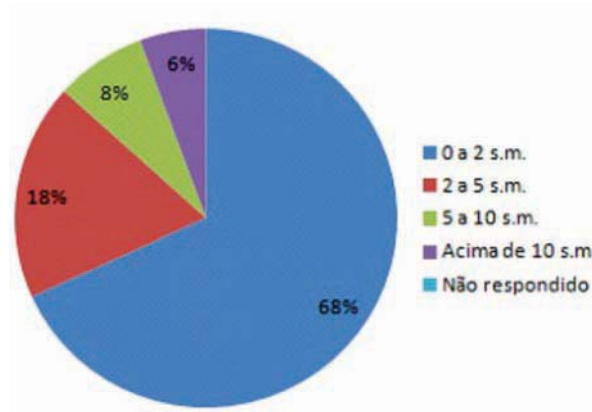


Figura 10: Gráfico de Renda em salários mínimos no Município de São Paulo.  
Fonte: Censo IBGE 2010.

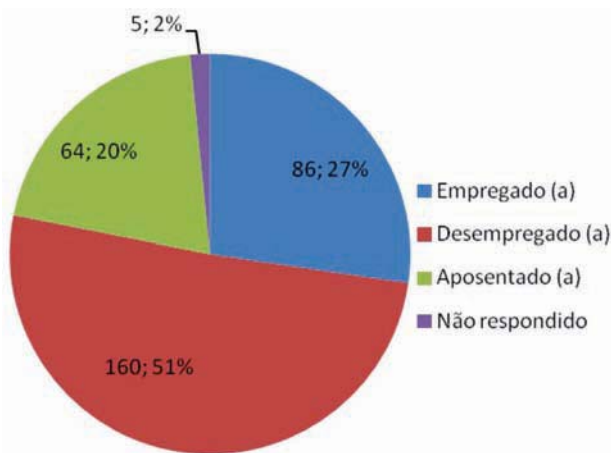


Figura 11: Gráfico de Desemprego/ Aposentadoria nos Conselhos.  
Fonte: Arquivo pessoal

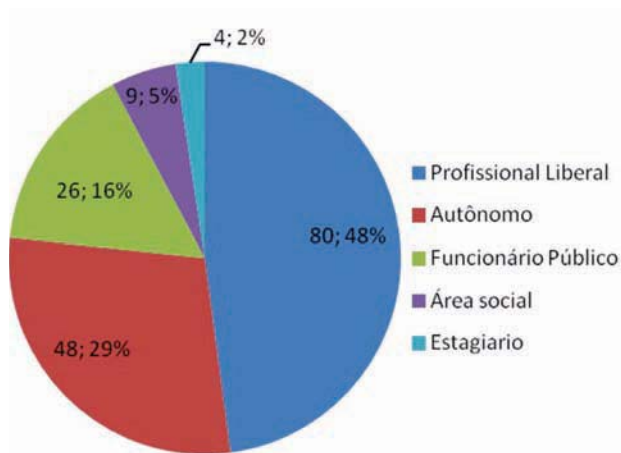


Figura 13: Gráfico de Cor ou raça - Conselheiros.  
Fonte: Arquivo pessoal

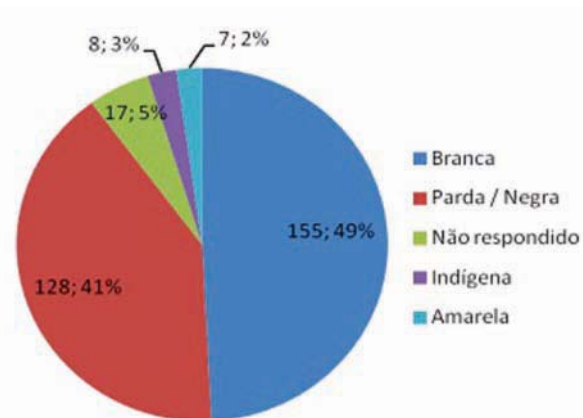


Figura 12: Categoria de emprego nos Conselhos (167 respostas).  
Fonte: Arquivo pessoal

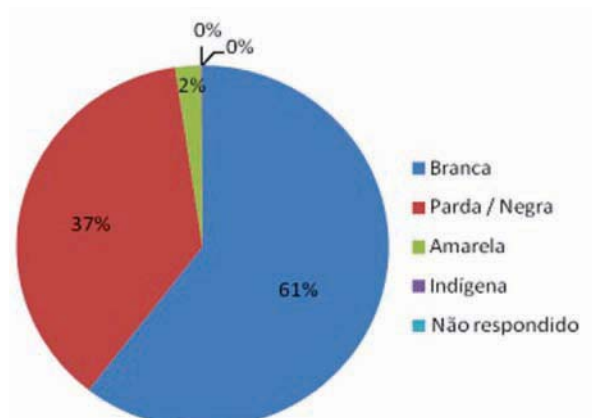


Figura 14: Gráfico de Cor ou raça - Município de São Paulo.  
Fonte: Censo IBGE 2010

ros encontram-se desempregados, conforme Figura 11, além dos 27% empregados e outros 20% aposentados. Relacionando à taxa de desemprego na grande São Paulo, no ano de 2015, 13,2% da população encontrava-se sem emprego, segundo Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2016). As altas taxas de Conselheiros sem emprego formal, pode sugerir também que muitos deles acabam se candidatando por possuírem mais tempo livre para se engajarem nos Conselhos, e demonstra a realidade em que estamos vivendo no momento. Outro fator importante, é que esse dado comprova novamente a grande representatividade de participantes, de todas as classes sociais, agregando principalmente representantes das periferias da cidade de São Paulo. Dos 27% que se consideram empregados (Figura 12), quase a metade se declarou Profissional Liberal, enquanto por volta de um terço dos Conselheiros se consideram autônomos, e 16% são funcionários públicos, revelando o interesse de trabalhadores no setor público em se conectarem com as demandas da sociedade civil.

Com relação à Cor e Raça, podemos fazer uma análise, comparando os gráficos 13 e 14 abaixo. Enquanto metade dos Conselheiros se declararam brancos, 61% da população do município se considera também. A população parda e negra representa 41% dos Conselheiros e 37% dos habitantes no município. Já a população descendente de indígenas é de 3% nos Conselhos, contra uma parcela não significativa na cidade de São Paulo. Orientais também estão presentes, com 2%, mesma porcentagem no município. Estes dados comprovam uma representatividade significativa em todos os tipos de raça ou cor, se comparado à São Paulo.

Apesar de alguns locais terem exceção, com falta de representantes importantes em determinados Conselhos, como o caso, por exemplo, de Pirituba/ Jaraguá, que mesmo possuindo terras indígenas, não possuem representantes nos Conselhos, no âmbito geral a participação com diversidade racial está assegurada pelos Conselheiros que continuam comparecendo até o momento.

Com relação à Faixa etária (Figura 15), mais da metade dos Conselheiros possuem acima de 50 anos de idade, e apenas 15% possuem menos de 35 anos, sendo que destes, apenas 4%, ou 13 Conselheiros, estão abaixo dos 25 anos de idade.

Por fim, e não menos importante, temos a relação de nível de escolaridade, também relacionando entre os Conselheiros e a população do município, de 25 anos ou mais de idade, por nível de instrução (IBGE, 2010), conforme apresentado nas figuras 16 e 17, a seguir. Enquanto a maior parte da população de São Paulo, com 35% não possui instrução formal e Ensino Fundamental completo, nos Conselhos a maioria chegou a concluir o Ensino Médio. Além disso, a quantidade de Conselheiros com Ensino Superior completo é de 30%, 9% a mais que a média no município, seguido de 17% dos participantes tendo concluído algum tipo de Pós-graduação. Este dado não é informado pelo Censo, e não é possível fazer a comparação deste quesito. Assim como na comparação de renda por salários mínimos, estes dados comprovam um nível de escolaridade mais elevado que o da cidade, como um todo, o que comprova que apesar de não haver exigência de nível de escolaridade para exercer a função, grande parte é representada por Conselheiros com no mínimo ensino superior incompleto, tendo ainda uma parcela significativa de pós-graduados, englobando Mestres e Doutores. No entanto, ainda assim considero expressivo o fato de que 13% dos Conselheiros que continuam participando, concluíram apenas o Ensino Fundamental, o que permite dizer que essa representatividade também se encontra presente nesse organismo de Participação Social.

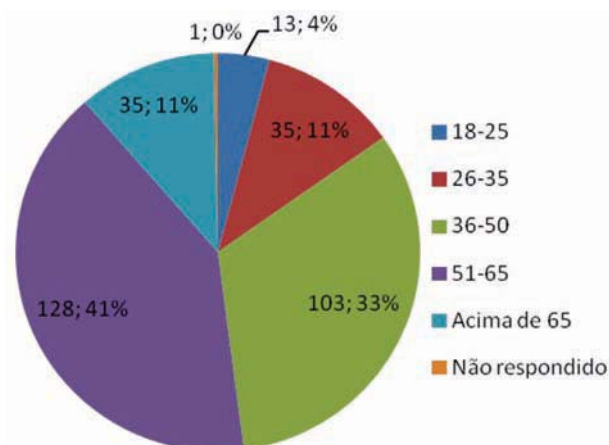


Figura 15: Gráfico de Faixa etária - Conselheiros.  
Fonte: Arquivo pessoal

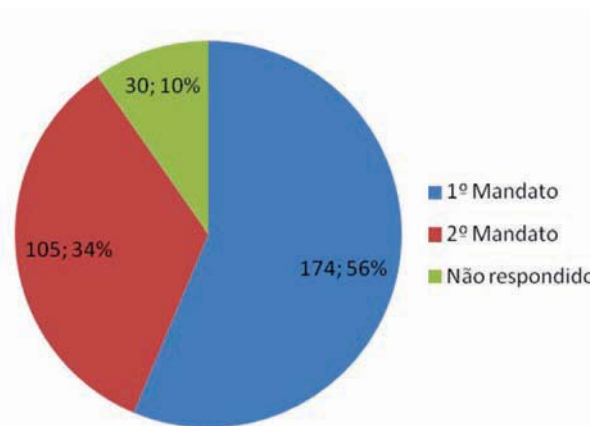


Figura 18: Mandato.  
Fonte: Arquivo pessoal

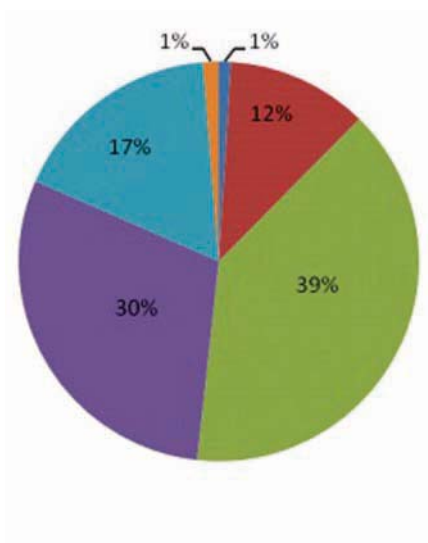


Figura 16: Gráfico de Escolaridade - Conselheiros.  
Fonte: Arquivo pessoal

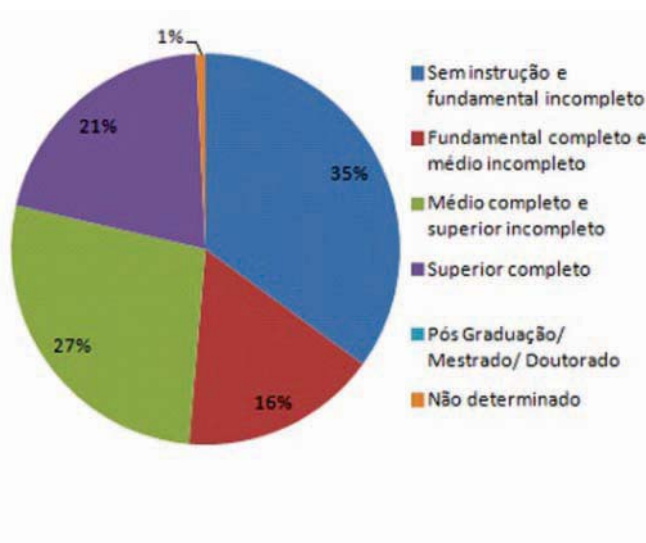


Figura 17: Gráfico de Escolaridade - Município de São Paulo.  
Fonte: Censo IBGE 2010.

### 3.2.2. VÍNCULO E MOTIVAÇÕES

A segunda parte da pesquisa procurou identificar a origem dos Conselheiros, através de suas vinculações, motivações e atuação dentro dos Conselhos a fim de relacionar estes dados às importantes questões como conflitos entre interesses individuais e coletivos, envolvimento partidários, movimentos religiosos e/ou social, e se isso vem influenciando, de alguma forma, no andamento das atividades dos CPM's.

Com relação aos mandatos (Figura 18), 56% afirmaram estarem em seu primeiro mandato, enquanto 34% se elegeram pela segunda vez, o equivalente a 105 Conselheiros que participaram da pesquisa. Esse dado revela a vontade de grande parte dos Conselheiros em darem continuidade às atividades que vem exercendo desde a primeira posse, e o interesse pelo Conselho Participativo e pela Participação Social.

Posteriormente, foi perguntado como questão discursiva, quais eram as principais áreas de interesse de cada participante. Em seguida, ela foi categorizada em áreas temáticas para maior visualização (Figura 19). As áreas que mais se destacaram foram, respectivamente, Saúde, Educação, Moradia e Meio Ambiente, o que mostra um alinhamento de interesses a serem discutidos e melhor elaborados durante as atividades dos Conselhos, de maneira geral.

Em seguida, foi abordada a questão dos vínculos dos Conselheiros, procurando identificar quais outras atividades eles exercem, além de sua profissão e do Conselho Participativo Municipal (Figura 20).

Em primeiro lugar, com mais de 40% dos Conselheiros, aparece a vinculação com Associações de bairro ou comunitárias, seguido da filiação a algum partido político, com pouco mais de 30%, que se relaciona com 17,5% dos Conselheiros que afirmaram ter ligação direta com algum vereador e/ou deputado. Além disso, contabilizou-se os que possuem vinculação à alguma Igreja, com 28% dos participantes. Em seguida, quase empatados, segue Conselheiros com vinculações em outros Conse-

lhos do município e também Movimentos Sociais, com respectivamente 27% e 26%. Por fim, que ainda mereça destaque, 16,5% disseram fazer parte de alguma ONG ou Entidade Filantrópica.

Estes importantes dados, revelam uma série de questões que podem ser destacadas e analisadas para melhor entender o que tem acontecido com os Conselhos Participativos. As áreas de maior interesse, por exemplo, não são mera coincidência. Além de fazerem parte da preocupação da maior parte da população, também são fortes áreas de destaque em Movimentos sociais em São Paulo, desde o início da redemocratização no pós ditadura militar. Segundo Avritzer (2008), foi no município de São Paulo que surgiram os Movimentos de maior importância no âmbito nacional, como o movimento popular da saúde e o movimento nacional pela reforma urbana, sempre apresentando desigualdades regionais em seu território, tendo uma expressividade maior nas zonas leste e oeste da cidade. Além dessa forte organização social, também foi o local onde se desenvolveu o Partido dos Trabalhadores, na metade da década de 80, onde até então havia sido representado por grupos de influências não participativas.

Segundo afirmaram alguns Conselheiros, conforme esse exemplo em Sapopemba, a motivação para se candidatar surgiu de um "Pedido dos integrantes do movimento de moradia, para que eu pudesse me inteirar melhor do orçamento da cidade", ou em São Mateus "Por incentivo do movimento popular de Saúde".

É de se esperar também, que mais de 1/3 dos Conselheiros façam parte de Associações de bairro ou comunitárias, por serem pessoas já engajadas nas demandas e prioridades de sua região, que procuraram se inserir nesse meio, como uma forma facilitada de conectar a sociedade civil com o poder público, trazendo as discussões desses organismos para dentro dos Conselhos.

Em seguida, aparecem os Conselheiros filiados a um partido político. Em muitos Conselhos, tem sido comuns embates acalorados com relação à ideologias e políticas, principalmente devido ao Processo de Impeachment no

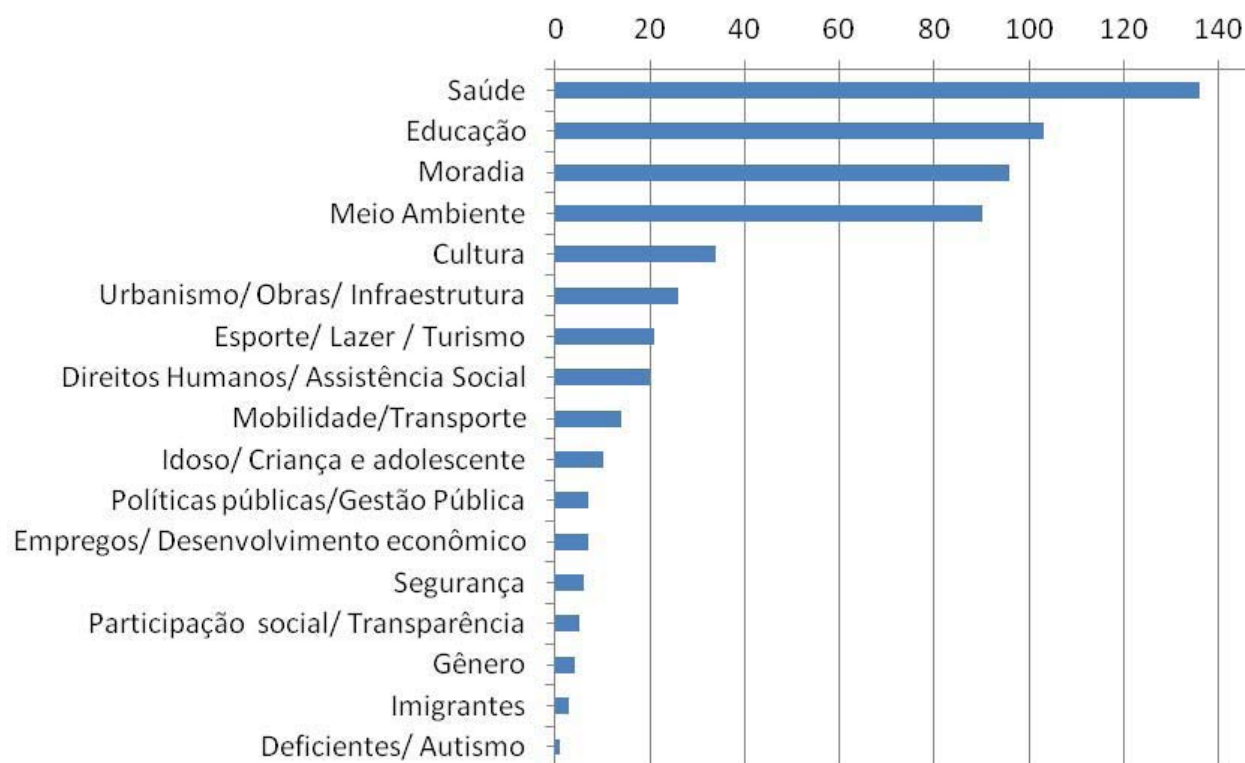


Figura 19: Áreas de interesse específico. Fonte: Arquivo pessoal

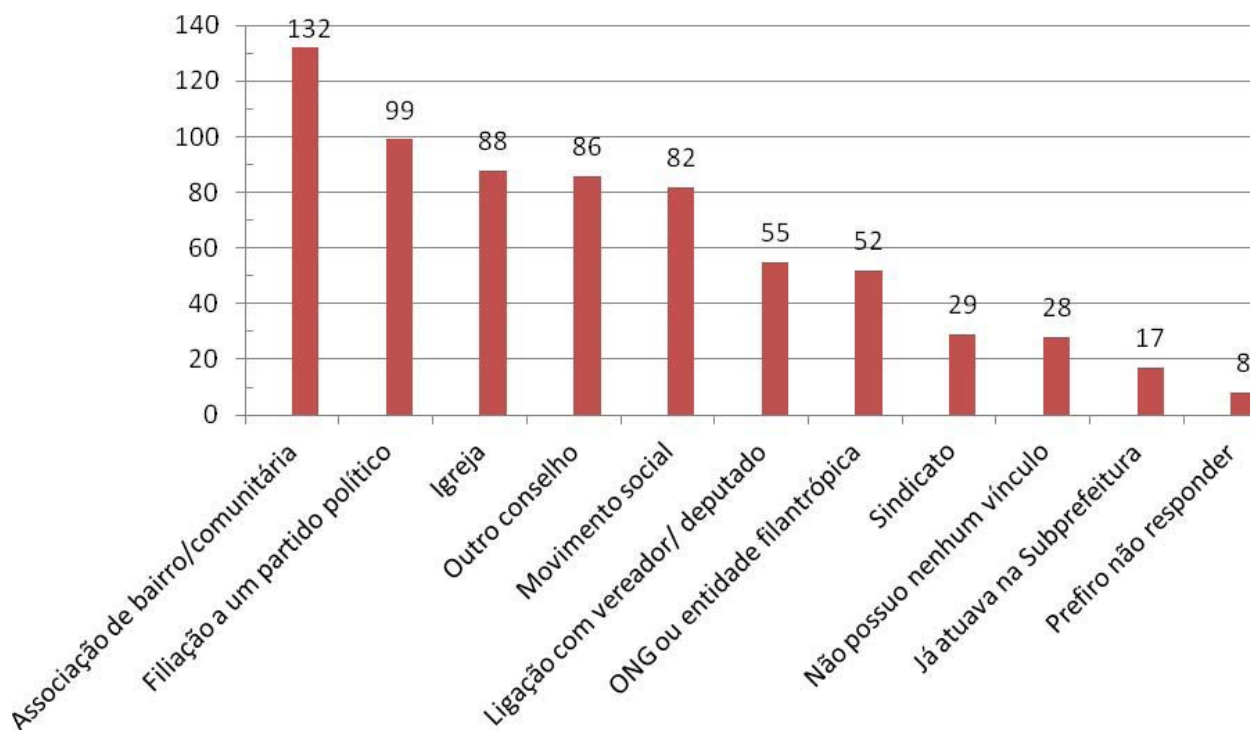


Figura 20: Outras vinculações. Fonte: Arquivo pessoal.

dia 31 de Agosto, e das eleições Municipais para Prefeito e vereadores ocorridas no dia 02 de Outubro. Tais acontecimentos geraram desconforto em algumas reuniões, sendo responsáveis pela polarização dos membros, além de haver também Conselheiros que se candidataram a vereadores ou entrarem com o intuito maior de promover-se na política ou indicar políticos, fatores que acirraram essa forte presença do mundo político partidário nos Conselhos. Para um Conselheiro da Lapa, "O conselho atualmente é um espaço de vários partidos políticos. Creio que vereadores e posição política deveriam passar longe dos CPMs". É possível relacionar tal questão com o fato de que as próprias Subprefeituras são historicamente espaços para a constituição de bases de partidos ou de seu fortalecimento.

Apesar do debate e da confrontação terem sua importância, eles têm ocorrido, muitas vezes, de forma enviesada, não apenas dentro dos Conselhos, com imposições de ideias, e um certo fanatismo que impede a crítica e a troca de experiências, cuja politização sem um pensamento crítico ameaça todos os demais envolvidos. Em um ambiente com essa atmosfera, é cada vez mais difícil criar consensos e discutir questões que envolvem a política, independente de partidos.

Outra vinculação que aparece com destaque são as Igrejas e a preocupação aqui não é referente à vinculação em si, e sim a um possível envolvimento entre religião e políticas públicas, e como isso influencia diretamente nas discussões dos Conselhos, na interferência de ideais e pensamentos diferentes. Conforme explica Avritzer (2006), a cidade de São Paulo teve um crescimento do associativismo religioso, a partir da metade da década de 1990, e que metade dos indivíduos que fazem parte de associações civis no município de São Paulo (representados por 19% da população) também pertencem a associações religiosas). Segundo Emmerick (2010), é importante lembrar que o Estado brasileiro é laico, sem interferências de religião no poder público, mas que, no entanto, verifica-se que o religioso ainda se faz expressivamente presente em disputas das relações sociais, criando leis e políticas públicas impregnadas de valores religiosos, gerando implicações graves na garantia

da cidadania e dos direitos básicos fundamentais dos cidadãos. Apesar de mais de 1/4 dos Conselheiros revelarem vinculações com a Igreja, não é possível afirmar com precisão que ocorrem estas implicações negativas, retratadas por Emmerick, nos Conselhos.

Em quarta posição no gráfico de vínculos, encontram-se os participantes que fazem parte de outros Conselhos, além do CPM. Por um lado, é favorável essa tentativa de alinhar interesses entre os diversos conselhos, em contraposição ao que costuma ocorrer com "Institucionalidades paralelas" e que se constituem como "Ilhas separadas", com difícil comunicação com o resto do poder público, conforme pondera Dagnino (2002). Por outro, é intrigante perceber que os mesmos 27% de Conselheiros estão reforçando seus ideais em diversas esferas, o que pode ser favorável, no sentido de se conectar cada vez mais as demandas de cada um, porém, pode proporcionar espaços estagnados com os mesmos ideais, e que nunca se renovam. Tal fato também se relaciona à quantidade relevante de candidatos que se encontram em seu segundo mandato, revelando novamente esse caráter de continuidade fortalecido sempre pelos mesmos atores.

Tanto para Conselheiros que participam de outros Conselhos, quanto os que atuam em associações ou movimentos sociais, é preciso avaliar se a tentativa de se ocupar vários ambientes participativos é realmente vantajosa. Para Tatagiba (2002), seria interessante que esses atores realizem uma análise sobre quais conselhos valeriam mais a pena participar, em cuja potencialidade de transformação possa ser maior.

Essa atuação de grupos "especializados" na participação de diversos conselhos e segmentos sociais, poderia até mesmo afetar a representatividade dos mesmos, já que se tratam de pessoas conhecidas e já muito articuladas, o que possivelmente pode impedir a participação de outras pessoas interessadas em atuar na região.

Finalizando a segunda parte do questionário, uma questão discursiva perguntou a motivação dos Conselheiros a se candidatarem à função. As respostas, bem varia-



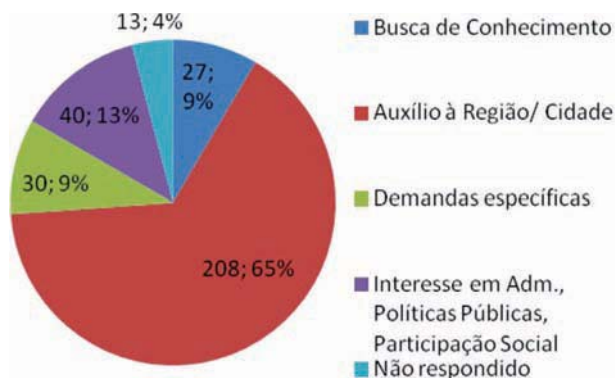


Figura 21: Motivação para se candidatar. Fonte: Arquivo pessoal.



Figura 22: Dificuldades enfrentadas. Fonte: Arquivo pessoal.

das, foram subdivididas em categorias, conforme Figura 21. A maioria, com 65%, identificou querer fazer parte dos Conselhos para auxiliar o distrito, região ou a cidade como um todo, como já era de se esperar. Em seguida, aparecem os que tem interesses, seja na Administração Pública, Políticas Públicas, ou Participação Social, de maneira geral, com 13%. Nesse caso, podemos observar algumas respostas que comprovam esses interesses, como "Ocupar um espaço importante de participação social para fortalecer-lo", "Fomentar a participação e controle social", "Promover ações junto ao poder público", " Poder participar da construção das políticas públicas do território", "Ajudar a fiscalizar as decisões políticas da minha região", "Fortalecer a democracia participativa e a municipalidade", entre outras.

As outras duas categorias, empatadas com 9%, revelaram demandas específicas e busca de conhecimento. No caso das demandas específicas, algumas eram realmente bem focadas, entre elas "Problema de alagamento no meu bairro", "Lutar pelos últimos espaços verdes do meu Distrito", "Resolver demandas dos Imigrantes", "Adquirir minha casa", "Estava procurando trabalho voluntário", entre outras.

No caso da categoria em que os Conselheiros se elegeram para obter mais conhecimentos, foi possível obter respostas como "Curiosidade e Engajamento", "Conhecer e adquirir experiência com os conselhos participativos", "Saber o que é feito em nossos bairros" e "Entender o que realmente estava acontecendo politicamente". Os candidatos eleitos enxergaram os Conselhos como uma oportunidade de se informarem mais sobre as políticas públicas, sobre os problemas da região, e adquirirem maior conhecimento sobre o território como um todo. Isso, apesar de ainda representar uma falta de informação da sociedade, mesmo com todos os esforços que o Governo Aberto veio oferecendo nesta última gestão, representa também que há o esforço, o interesse e a vontade da Sociedade Civil de se conscientizar e ter cada vez mais acesso à informações. Trata-se de uma retomada do interesse das pessoas pelas políticas públicas e por processos democráticos, de um modo geral, ainda que não tenham se apropriado dos modelos existentes

de acesso à informação e transparência oferecidos, sinal de que esses instrumentos ainda têm sido falhos.

Foi interessante perceber essa variação de motivos para a candidatura dos Conselheiros. Estes dados comprovam a heterogeneidade da Sociedade Civil, através de diferentes visões, interesses, vínculos e expectativas desse processo, demonstrando ainda um processo contraditório e fragmentado por essa variedade de atores sociais inseridos.

### 3.2.3. OBSTÁCULOS PARA O FUNCIONAMENTO ADEQUADO DOS CPM'S

A terceira e última parte da pesquisa procurou identificar as dificuldades e obstáculos para um melhor funcionamento na ação dos Conselhos Participativos, além de entender melhor sobre os processos de capacitação e formação oferecidos aos Conselheiros, perceber seu comprometimento com as atividades fornecidas, suas relações e principalmente compreender suas expectativas diante do cenário atual.

#### 3.2.3.1. PODER DE ATUAÇÃO ENFRAQUECIDO

A Figura 22, revela as principais dificuldades enfrentadas pelos Conselheiros. As duas mais significativas dizem respeito à falta de verba para suporte à ação do conselho e falta de poder do mesmo nas decisões. Ambas se dialogam e representam a preocupação com relação ao poder de atuação dos Conselhos Participativos, em que muitos se queixam pelo seu enfraquecimento, levando à reflexão de que na verdade é o próprio Estado que ainda mantém o controle e influi diretamente no efetivo funcionamento destes organismos participativos, através da percepção de que as reuniões dos Conselhos não têm sido, de fato, o ambiente em que se tomam as decisões que deveriam auxiliar o poder público. Outras dificuldades relevantes identificadas foram a falta de tempo e sobrecarga com outras atividades, seguido de problemas com a locomoção. Este caso em particular, é fator polêmico nos Conselhos. Para um Conselheiro do Ipiranga, foi afirmado que "Já se passaram 7 meses da

posse e não foi concretizado nada. (...) Quanto às cotas de transporte, o atual prefeito alegou que não podia mais dar o benefício, por parecer campanha política no momento". Já no Conselho da Lapa, foi revelado que "O prefeito disse na posse que teríamos ajuda de transporte. Saiu em Diário Oficial, só que não saiu nada". Em Perus, um dos participantes alegou também que por estar desempregado, não tinha como pagar sua própria condução.

### 3.2.3.2. FALTA DE DOMÍNIO TÉCNICO

Outra questão relevante, trata da capacidade de compreensão e entendimento das atividades por parte dos Conselheiros. Segundo as Figuras 23 e 24, 54% dos Conselheiros afirmaram ter existido algum curso nesse sentido, enquanto outros 39% negaram e 7% não responderam. Com relação ao comparecimento nestes cursos, dos 170 que responderam afirmativamente, quase 80% compareceram, enquanto 7% responderam negativamente e outros 14% não responderam. Alguns afirmaram que os cursos de fato existiam. Porém, nem sempre eram nas próprias Subprefeituras, ocorrendo também fora do horário comercial. Outros afirmaram que faltam cursos mais específicos: "Curso sobre orçamento e políticas sociais" (Itaim Paulista), "Curso de controle social e políticas públicas" (São Mateus), "Falta capacitação jurídica" (Vila Maria), "Falta capacitação específica de como atuar através de quais documentos específicos" (Santo Amaro). Outros ainda se queixaram de diversos empecilhos, como nem sempre ter vagas nos cursos, falta de condições financeiras para comparecer, linguagem pouco acessível e a falta de informação com relação às atividades oferecidas.

Levando em conta todas essas informações recebidas, procurei me informar no Poder Público se as queixas são, de fato, pertinentes. A São Paulo Aberta, iniciativa de governo da gestão 2013-2016 do prefeito Fernando Haddad, vem promovendo a articulação do Poder Público através da transparência, participação, inovação e integridade nas políticas públicas. As funcionárias Laila Bellix e Carolina Souto informaram que, entre março e

abril de 2016, o Programa Agentes de Governo Aberto, em parceria com a Secretaria de Relações Governamentais (SMRG) ofereceram diversas oficinas formativas aos Conselheiros Participativos, com temas relacionados à transparência, participação social e tecnologia. De fato elas não ocorreram em todas as Subprefeituras, mas todas ocorreram ao menos uma vez em cada uma das diferentes Zonas do Município de São Paulo, e sempre acontecendo aos Sábados pela manhã ou em dias de semana no período noturno. Além destes cursos voltados para os Conselheiros, o Programa Agentes de Governo Aberto possibilitou mais uma série de outras formações gratuitas, para qualquer cidadão que se interessasse em participar.

A Secretaria de Relações Governamentais, órgão que dá o apoio aos Conselhos Participativos, também foi procurada e informou que há uma comissão de formação entre os próprios Conselheiros que também fazem parte do Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos (CPOP), que definem quais as demandas de cursos de formação voltados mais especificamente para áreas de orçamento e finanças.

Percebe-se que há uma falta de informação por parte dos Conselheiros. Houve organização e interesse por parte do Poder Público em se promoverem diversos cursos e capacitações. Mas de fato, muitos ainda apresentam dificuldades em comparecer, por diversos fatores. É inegável dizer que o Conselho é um espaço que exige um certo comprometimento e esforço para o acompanhamento das atividades. Porém, não há essa exigência de pré-requisitos no sentido da capacidade e da formação. Não é fácil entender todo o processo, mesmo para os mais qualificados. É difícil ocorrer uma gestão participativa sem que ambos os lados colaborem. Para Dagnino (2002), o envolvimento com o processo exige um certo domínio de saber técnico especializado, além do saber sobre o funcionamento do Estado, da máquina administrativa e os procedimentos envolvidos.

A questão torna-se ainda mais grave quando a falta de preparo nos membros dos Conselhos é utilizada para desqualificar politicamente esse organismo, tanto por

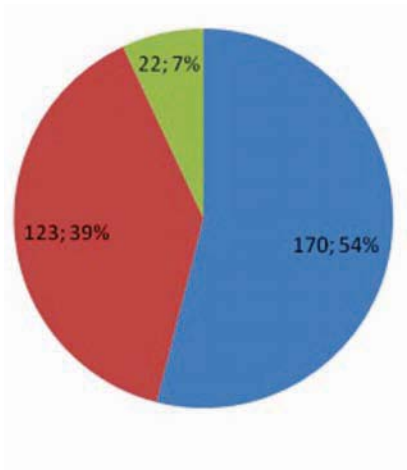


Figura 23: Capacitação e Formação. Fonte: Arquivo Pessoal.

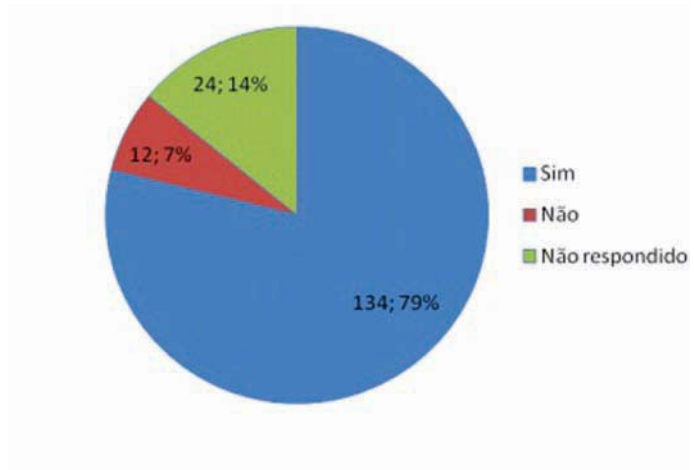


Figura 24: Comparecimento nos Cursos. Fonte: Arquivo Pessoal.

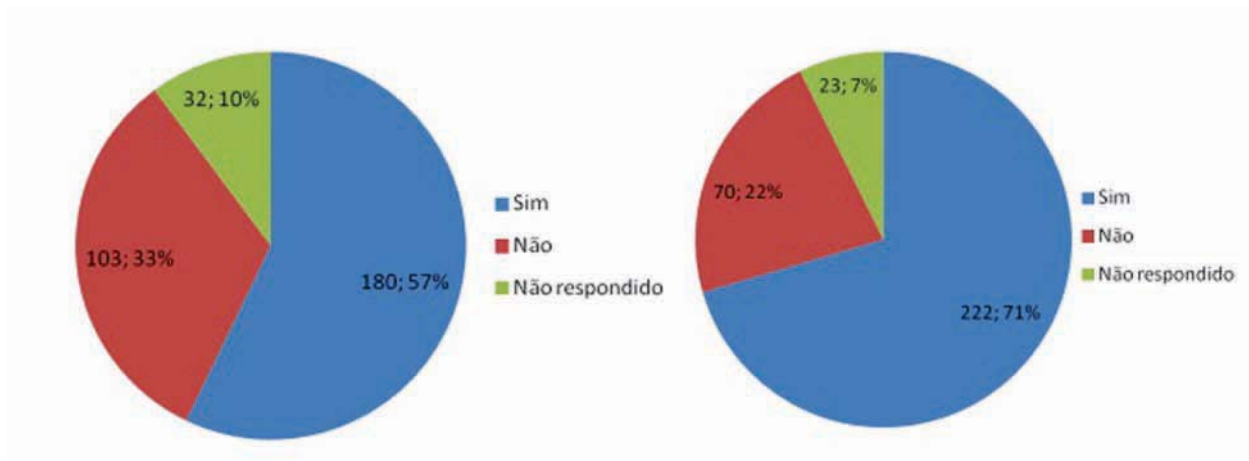


Figura 25: Comparecimento na Conferência Regional. Fonte: Arquivo pessoal

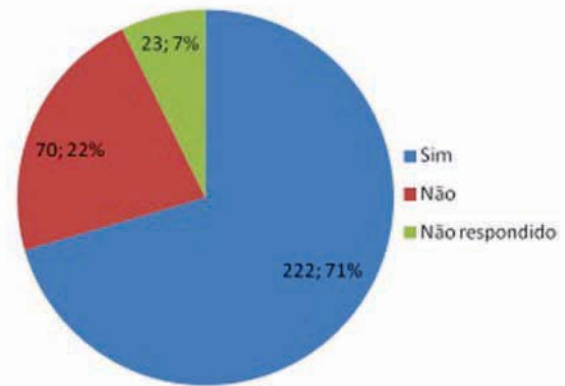


Figura 26: Comparecimento na Oficina do Plano Regional. Fonte: Arquivo pessoal

parte de outros membros, que se definem como mais capazes, como por parte do Poder Público, em que alguns políticos insistem em dizer que a Democracia Representativa já é suficiente para se promover uma gestão eficiente, não sendo necessários os instrumentos de participação social, tentando brecá-las a todo custo.

### 3.2.3.3. FALTA DE COMPROMETIMENTO INDIVIDUAL

Com relação à troca de informações entre Conselheiros com a população de suas respectivas regiões, 77% dos participantes da pesquisa afirmaram manter contato com a Sociedade Civil, por eles representada, enquanto 17% não mantiveram nenhum contato após as eleições e outros 6% não responderam. Apesar do índice elevado de contato, mais de 50 participantes não levam em consideração que eles representam 10 mil habitantes de seu Distrito e que a troca de informações é essencial para uma melhor atuação dentro dos Conselhos.

Em se tratando das atividades realizadas no ano de 2016, que envolviam a participação efetiva dos Conselheiros, temos, entre outras, as Conferências Regionais e Municipal, as oficinas referentes à revisão dos Planos Regionais, promovida pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) e a consulta pública com o mesmo propósito. Com relação à Conferência Regional de cada Subprefeitura (Figura 25), 57% afirmaram comparecer, enquanto 33% estavam ausentes e 10% não responderam a pergunta.

Com relação às Oficinas Participativas que trataram dos Planos Regionais (Figura 26), 71% afirmou participar, enquanto 22% não compareceram e 7% não quiseram responder.

Por fim, perguntados se mantinham comunicação com Conselheiros de outros Conselhos Participativos Municipais, 52% deram uma resposta afirmativa, enquanto 43% revelaram que não tinham nenhum contato. Essa constatação revela que a falta de troca de experiências, pode limitar um melhor desenvolvimento dos Conselhos, a partir do momento em que as boas práticas e melho-

res formas de conduzirem a reunião não são compartilhadas entre eles.

A falta de comprometimento individual, representada neste tópico, apesar de muitas vezes ser compreensível as ausências e a falta de interesse, podem acabar provocando uma desmotivação coletiva, podendo até impossibilitar a participação de outras pessoas por vezes mais interessadas, seja pela disputa de vaga, seja pelas reuniões que se desmobilizam por falta de quórum.

### 3.2.4. PERCEPÇÕES E EXPECTATIVAS DOS CONSELHEIROS

A quarta e última parte teve papel crucial para um melhor entendimento de questões que os Conselhos Participativos vêm enfrentando, principalmente pela liberdade que eles tiveram no questionário de descreverem abertamente sobre seus dilemas e expectativas.

Uma parte da pesquisa solicitou que os participantes avaliassem uma série de questões, dando notas entre Péssimo, Ruim, Bom, Muito bom e Excelente, conforme os gráficos abaixo. Sobre o desempenho do CPM, no geral (Figura 27), a maioria revelou ser Bom, uma nota considerada na média. Já ao avaliar a relação do CPM com a Subprefeitura (Figura 28), a maior parte considerou Excelente, seguido de Bom e Muito Bom.

Avaliando a Coordenação dos Conselhos (Figura 29), a grande maioria considerou como Excelente, enquanto consideraram a atuação dos demais membros Conselheiros (Figura 30), em sua maioria, apenas Bom.

Ao perguntar sobre sua própria atuação (Figura 31), grande parte respondeu ser Muito Boa, seguido de Excelente e Boa. Finalmente, ao perguntar sobre qual a expectativa que tinham com relação aos Conselhos (Figura 32), a maioria avaliou como Muito Bom, seguido de Bom e Excelente. As notas péssimas e ruins foram contabilizadas em todas as categorias, apesar de não terem sido expressivas.

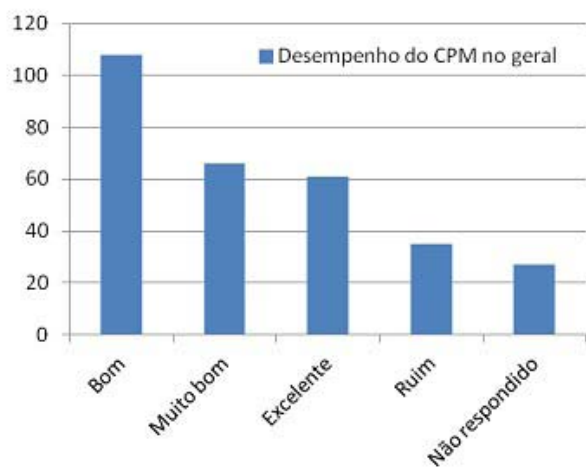


Figura 27: Desempenho do CPM no geral. Fonte: Arquivo pessoal

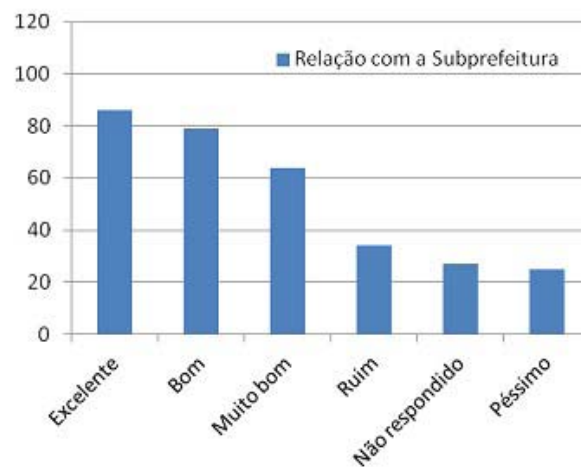


Figura 28: Relação CPM e Subprefeitura. Fonte: Arquivo pessoal

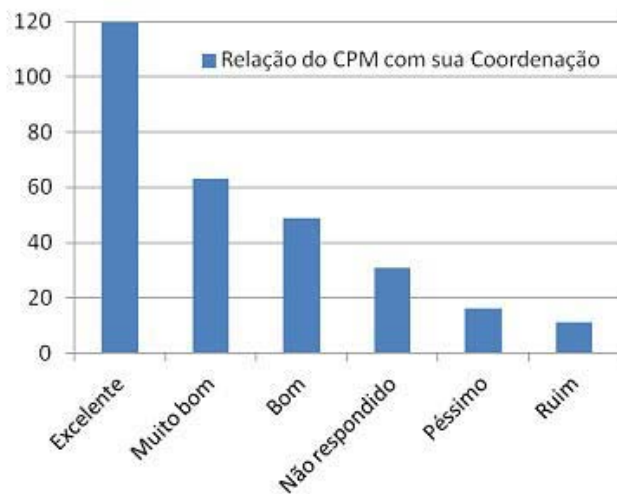


Figura 29: Relação CPM e Coordenação. Fonte: Arquivo pessoal

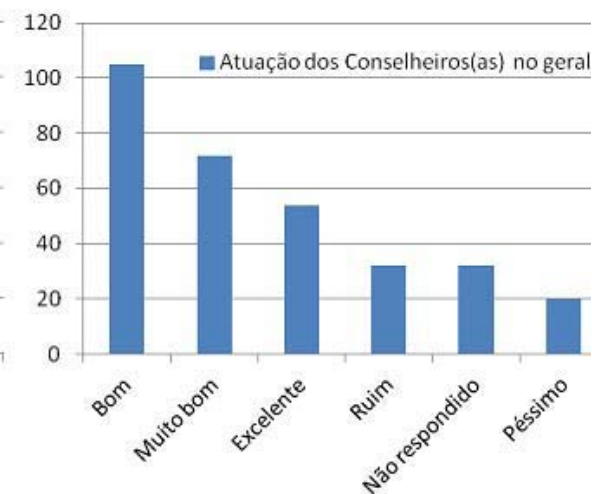


Figura 30: Atuação dos Conselheiros no geral. Fonte: Arquivo pessoal

Outra importante pergunta foi com relação à relevância dos temas discutidos. Enquanto 80% consideram que os temas abordados nas reuniões são relevantes, 13% dos participantes afirmaram que não. Dentre as respostas negativas: "Existem problemas na Subprefeitura que têm impedido o debate e ações relevantes" (Lapa), "A participação popular ainda é muito recente. A população precisa conhecer políticas públicas" (Pinheiros), "Existem assuntos completamente fora da abrangência do Conselho" (Aricanduva), "É difícil adquirir consenso" (Sé), "Nosso conselho não propõe discussão dos projetos nem dos problemas" (São Mateus), "Muitas vezes as pessoas se perdem" (São Miguel Paulista), "Falta discutir temas de real interesse da comunidade" (Santana).

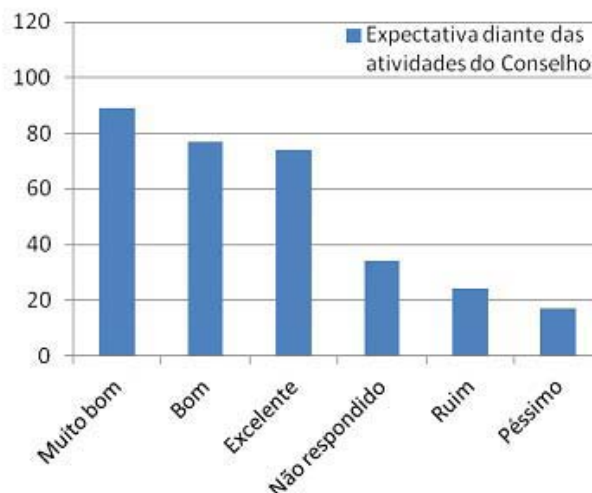
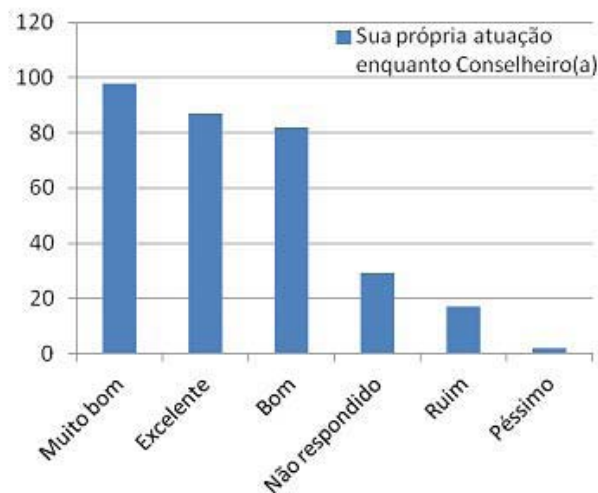
Nessa etapa também foi perguntado se os Conselheiros acreditam na possibilidade do Conselho Participativo interferir de alguma maneira no governo local. 2/3 acreditam que sim, 21% responderam que talvez ou que não sabiam definir, e outros 7% foram mais pessimistas e negaram sobre a possibilidade de intervir no governo local. As respostas discursivas a essa pergunta, também foram das mais diversas. Algumas das respostas mais otimistas foram: "A Prefeitura tem muito o que ganhar ouvindo os Conselheiros" (Pinheiros), "Sem a união e força dos Conselheiros e munícipes, não há reivindi-

cações que floresçam" (Casa Verde), "Espero que os Conselhos possam se fortalecer cada vez mais" (M'Boi Mirim), "Creio que com o passar dos anos o conselho se fortaleça, se mostrando como importante ferramenta de participação e controle social" (Casa Verde). Para os mais pessimistas, as respostas também foram diversas. Entre elas: "Os conselheiros estão desistindo do conselho. Muitas promessas e até agora não receberam nada" (São Miguel), "Demoramos 6 meses para conseguir um crachá. Um absurdo. Se nem isso consegue, quem dirá outras coisas" (Ipiranga), "Esta gestão não quer nossa manifestação. A gestão 'faz que deve', mas não cumpre" (Pinheiros), "O CPM foi criado visando a descentralização da administração pública, situação que ainda não aconteceu" (Pirituba), "Creio que as demandas estão na mão do vereador que manda na Subprefeitura (...) e isto acaba provocando discórdia no grupo e na nossa atuação como um todo" (Cidade Ademar), "Neste segundo mandato aconteceram diversas situações machistas e preconceituosas" (Vila Maria).

Figura 31: Própria atuação enquanto Conselheiro(a).

Fonte: Arquivo pessoal

Figura 32: Expectativa com o Conselho. Fonte: Arquivo pessoal



# CONSIDERAÇÕES — FINAIS

Antes de mais nada, é preciso levar em conta que a pesquisa foi realizada durante as atividades e reuniões dos Conselhos, e conseqüentemente teve sua aplicação baseada nos Conselheiros que continuam participando no processo, e ainda acreditavam na realização do Conselho Participativo Municipal como uma plataforma de interação entre o Poder Público e a Sociedade Civil. Dessa forma, é natural que as respostas tenham se mostrado mais otimistas. A maioria das pessoas que não acredita mais neste processo, já desistiu e não faz mais parte dele. Mesmo não tendo o número exato de desistências, seguramente ao menos metade dos Conselheiros na maioria dos Conselhos, já não fazem mais parte das atividades, mesmo que muitos ainda não tenham feito o comunicado oficial. Conforme conversado com alguns participantes, muitas pessoas tinham uma ideia distorcida do conselho e se decepcionaram. Alguns pensavam que teriam algum reconhecimento por parte do Poder Público, ou acreditavam que as demandas trazidas por eles seriam resolvidas rapidamente. Muitos não conseguiram se dedicar, porque o processo participativo é lento e demorado, e exige paciência para começar a

realmente ter algum resultado, e falta sensibilidade de se construir junto. As pessoas têm pressa. Alguns até hoje não sabem como o Conselho funciona, ou suas reais funções. A própria Sociedade Civil muitas vezes não está a par da existência desse Conselho Participativo, e de seu potencial.

Apesar dessa enorme evasão, os poucos que ainda comparecem estão investindo nesse organismo, de maneira geral, e de fato interessados em promover mudanças e continuar lutando para garantir a efetividade dos Conselhos Participativos.

Reforçar o potencial dos Conselheiros em sua posição estratégica como indivíduos inseridos na relação com o Poder Público é essencial. E para Dagnino (2002), o aprendizado destes representantes faz parte da tarefa de exercerem uma função que requer o reconhecimento da coletividade como ponto inicial de um processo que busque princípios e interesses comuns, nos quais a criação de consensos e compreensão das diferenças permita dar entrada no desenvolvimento do interesse



público. É uma tarefa que exige um processo de construção de baixo para cima, diferente do modelo tradicional que sempre acompanhamos, com o Poder Público definindo tudo pela Sociedade, buscando modificar a noção de política como uma atividade exclusiva de "aparatos partidários oligarquizados e de políticos profissionais com vocação pública discutível" (FONTANA, 2000 apud LÜCHMANN, 2006). A questão é exatamente estimular a parceria entre a esfera pública e a sociedade civil, já que ambos são dependentes um do outro, para que se ocorra uma gestão participativa efetiva.

Conforme afirma Frateschi (2016), para muitos políticos e partidos específicos, a ampliação da Participação Social representa uma regressão da representação, e que o conceito de Democracia deve se restringir apenas ao momento do voto para a nomeação de políticos profissionais, como únicos representantes legítimos das demandas da população.

É comum encontrar figuras dentro deste próprio Processo Participativo, cujo caráter individualista representa um papel negativo em relação à participação, e que, infelizmente, acabam dificultando ou inviabilizando um funcionamento mais efetivo desse espaço. Segundo Held (1987, apud LÜCHMANN, 2006), diversos teóricos da democracia participativa já afirmaram sobre evidências de que os participantes dos Conselhos estão mais focados em seus problemas pessoais ou questões que tocam diretamente suas vidas, do que propriamente interessados em discutir sobre problemas coletivos para um bem comum.

Uma percepção importante de todos os dados levantados, revelou também que as pessoas que estão na luta por moradia, saúde, educação, seja por movimentos sociais, seja representando outros Conselhos, são sempre as mesmas. É possível encontrá-los em diversos debates na cidade, já que avaliam estes espaços como uma oportunidade de serem ouvidos, e dessa forma procuram ocupar todos esses ambientes de participação. No entanto, muitas vezes essa representação de pessoas advindas de outros Conselhos ou movimentos sociais, apresentam uma certa fragilidade de vinculação

com suas bases. Para Lüchmann (2006), nem sempre o indivíduo que representa alguma entidade recebeu algum direcionamento concreto de suas bases e pode responder em nome delas. Em grande parte, eles estão ali expressando uma opinião própria, sem discutirem entre eles. Essa falta de debate prévio e alinhamento das atividades promove também uma baixa visibilidade social dos Conselhos.

É importante frisar que se não houver uma relação amigável entre a esfera pública e a sociedade civil, há uma grande perda, não só do papel dos Conselhos Participativos, como da Participação Social e do reconhecimento da Democracia Participativa como um todo. A Complementaridade entre a Esfera Pública e a Sociedade Civil, que se encontra diretamente relacionada ao fato da implementação de padrões neoliberais como estratégia do Estado para reduzir suas responsabilidades sociais, chamado de "Confluência Perversa" por Evelina Dagnino (2002), se contrapõe à questões voltadas para o incremento da cidadania e o papel da Democracia. Construído na década de 80, esse projeto se contrapõe à ideia de Estado mínimo, ignorando seu papel como garantidor de direitos. Para Dagnino, nos dois casos, é necessário que haja uma sociedade civil ativa e propositiva. No entanto, o que está em jogo pode ser o avanço ou o retrocesso, dependendo do que for definido nas próximas gestões. Enquanto a população não entender que essa parceria entre a sociedade civil e a esfera pública é essencial, não será possível promover um avanço nos processos participativos.

Garantir em Lei que os Conselhos continuem existindo é uma urgência, que pode ainda não garantir as atividades plenas desse organismo, mas ao menos irá garantir sua existência.

Levando em consideração todas as questões abordadas, foi possível entender um pouco melhor as atuações mais bem aplicadas nos conselhos e, a partir disso, com o apoio de bibliografia, e também através de contribuições recebidas dos próprios Conselhos Participativos, buscou-se sintetizar algumas hipóteses de contribuições para auxílio de ações mais efetivas aos Conselhos (Figura

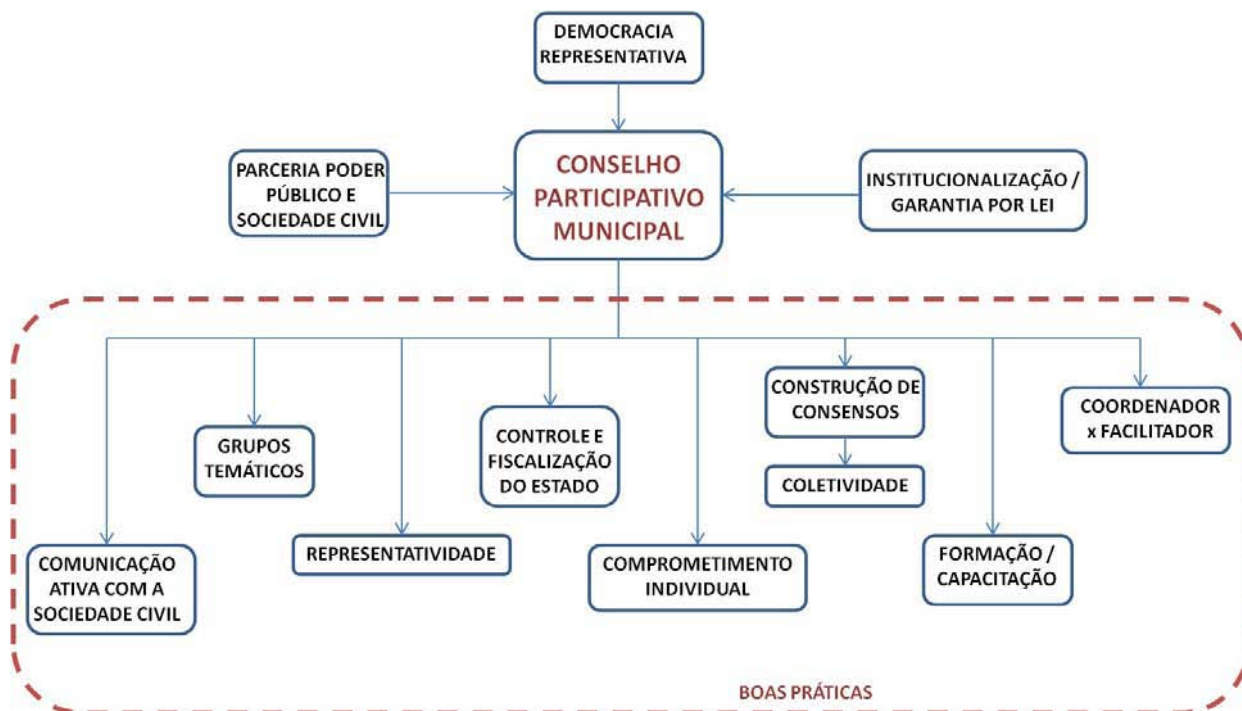


Figura 33: Abordagens para o Conselho Participativo Municipal.  
 Fonte: Ana Paula Luz, 2016

ra 33), ou ao menos, de um melhor andamento de suas atividades.

**Comunicação ativa com a sociedade civil:** A troca de experiências dos Conselheiros com a Sociedade Civil tem sido muito falha, e muitas vezes não ocorre. Falta o reconhecimento de que cada Conselheiro está ali representando uma grande parcela da população de seu respectivo Distrito, mais precisamente 10 mil habitantes, conforme revela o artigo 5º do Decreto de número 56.208, de 30 de junho de 2015. Para Lüchmann (2006), é necessário fortalecer os elos de ligação com o público fora dos conselhos, seja investindo em novas estratégias de comunicação, seja criando redes de mobilização social e solidariedade, divulgando e mostrando reconhecimento de suas atividades.

**Grupos temáticos:** Em muitos dos Conselhos existentes, encontra-se presente a questão dos GT's, grupos temáticos de diversas áreas, que também são chamados de Grupos Setoriais. Foi uma das soluções apontadas no

Conselho Participativo da Sé, por exemplo. Conversando com um dos Conselheiros, frisou-se que as discussões são mais produtivas dessa forma, possibilitando um trabalho mais efetivo, já que muitas vezes as discussões de certos assuntos não possuem tanta eficácia durante as reuniões ordinárias. Para ele, "A metodologia aplicada sempre foi trabalhar em parceria com as lideranças de diversos segmentos, fazendo reuniões para escutá-los. O resumo dos trabalhos foi condensado e serviram para apresentar as demandas ao poder público". No Conselho da Sé foram criados GT's de Saúde, Educação, Desenvolvimento Urbano, Reestruturação e Interlocação. Essa estratégia, não apenas facilita o desenvolvimento e a organização das atividades dos Conselhos, como também provoca maior interesse dos Conselheiros, já que permite que haja uma contribuição e engajamento maior dos mesmos em compartilhar conhecimentos que muitos já possuem, por fazerem parte de outros segmentos de participação.

**Representatividade:** Conforme já abordado no item

3.2.1, os Conselhos Participativos são considerados representativos em relação ao município de São Paulo, e em relação à própria Subprefeitura que está inserido. No entanto, exceções ainda ocorrem. Muitos não conseguem acompanhar as reuniões e acabam deixando de participar. Há regiões como Pirituba, onde há uma grande aldeia indígena e, no entanto, nenhum Conselheiro representando a área. Há distritos em que Conselheiros de certas comunidades dominam os Conselhos, enquanto outras áreas não possuem nenhum representante. É inevitável que tais situações aconteçam. Porém, é perceptível o quanto este Conselho Participativo conseguiu fortalecer cidadãos tão diversos em um único ambiente, o que é um imenso avanço no quesito dos processos participativos, de maneira geral, e que precisa se esforçar em se manter dessa forma.

Controle e fiscalização do Estado: O Conselho Participativo Municipal é consultivo, e seu papel principal é exercer o controle social e garantir sua participação, tanto no planejamento quanto na fiscalização das ações e dos gastos do poder público. O Conselho pode ainda sugerir ações e políticas públicas para os territórios. O CPM foi criado com um importante papel, e como afirma Taggiba (2002), não é preciso uma ação deliberativa para tornar um conselho bem sucedido, e sim a garantia do controle social do Estado e/ou uma eficiente vocalização de demandas.

É necessário que os Conselhos consigam cumprir essas funções, tendo parceria com as próprias Subprefeituras, onde cada uma delas possui uma figura do interlocutor, funcionário público essencial para alinhar as atividades de ambas as esferas, e que também precisa estar comprometido com seu papel, além da inserção dos próprios Subprefeitos no processo, que apesar de muitas vezes inexistir essa relação, é preciso que ocorra uma certa "pressão" para que aconteça, mesmo que, para isso, seja preciso promover um "constrangimento político" conforme expressa Teixeira (2013), para facilitar o andamento das atividades do Conselho.

Comprometimento individual: O alto índice de ausências e a grande rotatividade que vem ocorrendo nos Conse-

lhos, provoca um grande enfraquecimento dos mesmos, fator que vem sendo recorrente. Mesmo sendo compreensível todas as dificuldades por eles enfrentadas, é imprescindível que os Conselheiros que se elegem sejam pessoas realmente interessadas na função, que estejam aptos a ouvirem e serem ouvidos, a divulgar as atividades exercidas, e que principalmente se comprometam a fazer a "ponte" com a Sociedade Civil, sendo uma espécie de porta-voz com o Poder Público, e um facilitador no atendimento das demandas de cada região.

Construção de consensos / Coletividade: O processo de produção de consensos no âmbito dos Conselhos é tarefa árdua e trata-se de um procedimento fundamental para uma convivência democrática desse instrumento de participação social (DAGNINO, 2002).

O Conselho Participativo é um espaço coletivo em que 100% dos membros fazem parte da Sociedade Civil. É natural que as reuniões acabem virando palco de debates políticos, certos desentendimentos pessoais, ou gire em torno de assuntos de pouca relevância. É perceptível também um monopólio de interesse em alguns Conselhos, onde as áreas mais precárias tendem a ser menos discutidas, especialmente nas regiões mais centrais, o que não costuma ocorrer com tanta força nos Conselhos periféricos, onde os problemas costumam ser uniformes, criando Conselhos e demandas mais homogêneas.

Sempre existem nestes espaços pessoas de caráter individualista ou até mesmo opressor, mas é essencial que se estipule limites para que tais conflitos sejam conciliáveis, ou seja, que possuam soluções através do diálogo e da pluralidade. Caso esses conflitos se tornem inconciliáveis, ocorre a obstrução do debate e da busca por consensos (LÜCHMANN, 2006).

Uma questão relevante com relação ao comprometimento individual se refere a buscar entender sobre os interesses individuais do outro. Como cada Conselheiro acaba se elegendo por um objetivo específico, e que variam muito entre si, é importante buscar entender, através de diálogos, o que cada um almeja buscar e encontrar neste espaço de participação. Essa atividade,

segundo uma Conselheira do Butantã, foi realizada por eles logo no começo do Mandato, e auxiliou muito não só na compreensão do papel do Conselheiro, como também em um alinhamento de objetivos e numa troca mútua de experiências e expectativas entre os Conselhos, buscando sempre criar um espaço de coletividade, o que tende a promover, inclusive, o respeito e a cooperação uns pelos outros.

**Formação e Capacitação:** Problema que aflige não só o Conselho Participativo, há um reconhecimento unânime quanto se trata da falta de capacidade dos Conselheiros e, segundo Tatagiba (2002), pode ser considerado o principal obstáculo dos Conselhos, de maneira geral. Para ela, o desafio principal nas experiências participativas é construir mecanismos capazes de reduzir os efeitos das desigualdades sociais, de forma a permitir que a construção dos acordos não esteja sujeita à influência de uma minoria, relacionada muitas vezes ao poder, a riqueza ou as desigualdades sociais já existentes.

Conforme já citado no item 3.2.3.2., é possível ocorrer uma melhor formação e capacitação, mas é preciso mais do que a ajuda do Poder Público em fornecer os cursos. É preciso entender que cada presença é essencial, e que nem sempre é necessário um certo nível de escolaridade para haver troca de informações. Há Conselheiros com pouco estudo formal, que muitas vezes possuem uma experiência de vida que o permitiu ter um conhecimento tão vasto em determinado assunto, que não seria possível que o adquirisse em nenhum espaço educacional.

Acima de tudo, é preciso promover um maior entrosamento entre os Conselheiros, com comprometimento e apoio mútuos, e buscar trabalhar em coletividade, ao invés de apenas exigirem que os Conselheiros sejam mais qualificados. Trata-se de um espaço democrático, em que todos os eleitos são bem vindos.

**Coordenador como Facilitador:** No começo da pesquisa, era perceptível nos Conselhos a presença de um Coordenador e um secretário, responsáveis pela condução das atividades, preenchimento das atas, desenvolvi-

mento das pautas, entre outras funções. Apesar do significado do Coordenador como um membro facilitador ou intermediador do processo, a carga centralizada sob estes indivíduos, bem como a culpa por certos erros, em diversas vezes era apontada para essa figura, como alguma informação que não foi repassada, ou quando alguma reunião não funcionou didaticamente. Se o Coordenador não comparece em uma reunião, ou deixa de realizar alguma tarefa, o Conselho sai prejudicado, mostrando que esse sistema muitas vezes não tem sido eficaz. Ao longo do trabalho, visitei uma série de Conselhos e percebi algumas diferenças nessa hierarquização. Um exemplo que me chamou a atenção foi o Conselho do Butantã. Em seu regimento interno, diferente da maioria, consta a criação de uma Comissão de Coordenação composta por 5 conselheiros e dois suplentes. Em uma das reuniões que participei, mesmo com baixo quórum, foi muito perceptível o caráter de equipe dos membros presentes, diferente da maioria dos outros Conselhos que compareci. Apesar de não necessariamente se manter os 5, dos que chamo aqui de Conselheiros-Facilitadores, fica claro o quanto o trabalho em equipe e a divisão de tarefas permite com que os participantes sintam parte do processo, engajando mais os Conselheiros a se inserirem nas atividades e se sentirem responsáveis pelo andamento de todo o processo. É uma maneira interessante de não centralizar as demandas em uma única pessoa, de forma a não sobrecarregar ninguém.

Apesar de não garantir que seja possível um melhor desenvolvimento das atividades para o Conselho Participativo Municipal, é preciso continuar buscando ideias e compartilhando experiências para que se mantenha esse espaço de participação social. Apenas uma gestão que realmente tenha seriedade com os processos participativos, e que dê a devida visibilidade e efetividade de ação aos conselhos, poderá garantir a atuação dos mesmos. As perguntas que não se calam se referem ao que acontecerá com esse processo daqui pra frente. É possível que ele acabe ou seja desmobilizado aos poucos? Possibilitando que as discussões e reuniões aconteçam, mas enfraquecendo as atividades aos poucos, até que a própria sociedade civil desista? Ainda não há como prever respostas para estas perguntas, mas acima

de tudo, é essencial que se continue a mobilização a fim de promover a garantia de inserção deste Conselho para as próximas gestões municipais que irão ocorrer. Conforme afirma alguns dos Conselheiros: "Gostaria que o Conselho fosse institucionalizado e mais respeitado pelo Governo local e que o próximo prefeito acolhesse e deixasse que continuássemos a exercer as nossas funções" (Perus), "Importante a garantia da permanência desse fórum. Apesar da mudança de governo em 2017. Infelizmente [o Conselho] pode acabar na próxima gestão" (Jabaquara), "O conselho é representativo e, se respeitado e ouvido, torna-se um grande instrumento de trabalho para a subprefeitura" (Butantã), "Espero que o conselho seja efetivo em todos os bairros, a fim de mudar esta cultura de dependência, e que haja realmente um encurtamento da distância entre o Poder Público e a sociedade" (Ermelino Matarazzo).

Garantir esse instrumento participativo, é continuar construindo uma cultura mais democrática na sociedade brasileira, confrontando as concepções elitistas e contribuindo para ações mais transparentes e inclusivas, no reconhecimento do cidadão como portador de direitos, buscando reforços em uma transformação social mais efetiva, e em benefício da sociedade civil.

# NOTAS

**01** *Governo Aberto: é um conjunto de iniciativas articuladas de transparência, participação, inovação e integridade nas políticas públicas, desenvolvida durante a gestão Fernando Haddad, entre 2013 e 2016 no município de São Paulo.*

**02** *Quadrante Sudoeste de São Paulo: Região de grande concentração das camadas de mais alta renda no município.*

# — BIBLIOGRAFIA

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião pública*, v. 14, n. 1, p. 43-64. Campinas, 2008.

\_\_\_\_\_, Leonardo. *Sociedade civil e participação social no Brasil*. DCE/UFMG, Belo Horizonte, 2006.

BERNARDINI, Sidney Piochi. Apontamentos sobre o processo participativo na formulação do plano diretor estratégico de São Paulo (2002-2004). *Anais: Encontros Nacionais da ANPUR*, v. 14, 2013.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidade*. IN: DAGNINO, E.(org). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DI GIUSEPPE, Diana Teresa. *A crise do Planejamento Urbano. Uma experiência alternativa em São Paulo (O caso dos Núcleos Regionais de Planejamento)*. São Pau-

lo, 1998.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/analiseped/ped.html>>. Acesso em 15/11/2016.

EMMERICK, Rulian. *As relações Igreja/Estado no Direito Constitucional Brasileiro. Um esboço para pensar o lugar das religiões no espaço público na contemporaneidade*. *Sexualidad, Salud y Sociedad-Revista Latinoamericana*, n. 5, p. 144-172, 2010.

FOLADORI, G. *Avanços e limites da sustentabilidade social*. *Revista paranaense de desenvolvimento*, n. 102, p. 103-113, 2002.

FRATESCHI, Yara. *Participação social institucionalizada para a democratização da democracia*. *DoisPontos*, v. 13, n. 2, 2016.

GRIN, Eduardo José. Construção e desconstrução das Subprefeituras na cidade de São Paulo no governo Marta Suplicy. Revista de Sociologia e Política, v. 23, n. 55, p. 119-145, 2015.

GROSTEIN, Marta Dora. Metrópole e expansão urbana: a persistência de processos" insustentáveis". São Paulo em perspectiva, v. 15, n. 1, p. 13-19, 2001.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Os sentidos e desafios da participação. Ciências Sociais Unisinos, v. 42, n. 1, p. 19-26, 2006.

MAGLIO, Ivan Carlos. A sustentabilidade ambiental no planejamento urbano do Município de São Paulo: 1971-2004. 2005. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Faculdade de Saúde Pública.

MARICATO, E. O Ministério das Cidades e a política Nacional de Desenvolvimento Urbano. IPEA políticas sociais - acompanhamento e análise 12.fev.2006 p.211-220.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. Qual Modernidade, qual Utopia? São Paulo dos últimos 10 anos. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Universidade de São Paulo. São Paulo, 1993.

\_\_\_\_\_, Maria Lucia Refinetti. Descentralização e Subprefeituras em São Paulo. Experiência da gestão 1989-1992: Prefeita Luiza Erundina de Souza. 1997

\_\_\_\_\_, Maria Lucia Refinetti. São Paulo: além do plano diretor. . Estudos avançados, v. 17, n. 47, p. 167-186, 2003.

RAICHELIS, Raquel. Gestão pública e a questão social na grande cidade. Lua Nova, v. 69, p. 13-48, 2006.

SÃO PAULO. GESTÃO URBANA. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em 09/10/2016.

SÃO PAULO. PLANEJA SAMPÁ. Programa de Metas

2013-2016. Disponível em: <<http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metasp/>>. Acesso em 03/11/2016.

SÃO PAULO. PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: Estratégias ilustradas. Prefeitura de São Paulo, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Janeiro de 2015

SÃO PAULO. PLANOS REGIONAIS ESTRATÉGICOS: PRE IPIRANGA. Prefeitura de São Paulo, Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, Novembro de 2004.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. IN: DAGNINO, E.(org). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010). Campinas, 2013.

TORRES, Nilton Ricoy. Racionalidade Instrumental x Racionalidade Comunicativa. Experiências de Planejamento Participativo em São Paulo. Anais: Encontros Nacionais da ANPUR, v. 12, 2007.





# TRANSFORMAÇÕES URBANAS E PODER LOCAL

---

PARTICIPAÇÃO SOCIAL  
E DESCENTRALIZAÇÃO  
POLÍTICA NO BUTANTÃ

---

GUSTAVO MACEDO  
POEYS



---

## GUSTAVO MACEDO POEYS

Formado em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Especialista em Planejamento e Gestão Urbana pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

## ORIENTADORA

PROF.<sup>a</sup> DR.<sup>a</sup>. KARINA OLIVEIRA LEITÃO

---



# RESUMO

Os debates sobre descentralização política e gestão local que emergiram no Brasil e na América Latina com a redemocratização no período posterior as ditaduras ainda permanecem frequentes em reuniões de conselhos participativos e de movimentos sociais na cidade de São Paulo. De maneira direta, com pautas a serem desenvolvidas e adequadas como lei e, de maneira indireta, avaliando-se o desempenho do poder público sobre o território urbano.

Os marcos normativos apresentam sinais de desgaste. Podemos questionar a quantidade de planos, leis e instrumentos legais que, uma vez elaborados pelo Estado, ainda não foram plenamente eficazes no combate à crescente desigualdade social nas cidades brasileiras.

Esse trabalho é resultado de uma reflexão que busca dialogar sobre as dinâmicas sociais e urbanas da subprefeitura do Butantã tal qual percebidas e construídas por debates políticos durante a elaboração

dos Planos Regionais das Subprefeituras de São Paulo, levando em consideração as diferenças locais de distritos e bairros, avaliando as leis atuais que abordam planejamento e gestão urbana e abrindo caminho para o fortalecimento de iniciativas populares e democráticas inseridas no contexto de desenvolvimento urbano.

## PALAVRAS CHAVE

PLANEJAMENTO URBANO, PARTICIPAÇÃO SOCIAL, DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA, SUBPREFEITURA DO BUTANTÃ.

# — INTRODUÇÃO

Durante o período ditatorial, era colocada em prática a lógica da estruturação política centralizada, concentradora e seletiva exercida pelo Estado brasileiro. O período de regime instaurado em 1964 interrompeu um longo processo de debates sobre Reforma Urbana que haviam sido sistematizados em 1963 como resultado do Congresso Nacional de Arquitetos realizado no referido ano (BURNETT, 2011). Com o início do regime, movimentos populares foram privados dos direitos de expressão, reunião, organização e manifestação, impostos pela Lei de Segurança Nacional e o Ato Institucional nº 5.

Silenciados por forte repressão, os movimentos sociais foram privados de participar de atividades políticas sendo, muitas vezes, vigiados e perseguidos. Dentro do contexto do planejamento urbano, os Planos Diretores já apareciam enquanto base normativa, no entanto, apenas como forma de reafirmação ideológica e legal dentro do cenário de desenvolvimento neoliberal desse período (VILLAÇA, 2005; BURNETT, 2011).

O desenvolvimento das cidades era altamente excludente para as camadas mais pobres que se encontravam sem condições de urbanidade e para aquelas que migravam do campo para a cidade durante o crescimento das atividades industriais e ambientes que facilitavam as trocas por livre mercado. Durante esse período, foram ampliados processos de periferização urbana, ao passo que se criavam conjuntos habitacionais para famílias de baixa renda por meio do Banco Nacional da Habitação (BNH) e seu sistema de financiamento, suprindo uma demanda latente por habitação nos lugares mais periféricos da cidade.

Quanto a esse momento, observa Raquel Rolnik:

“Neste contexto[ditatorial], o exercício do planejamento urbano local, através dos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano, obrigatórios para os municípios que demandavam recursos federais para grandes investimentos públicos, eram meros documentos acessórios de justificativa de investimentos setoriais, paralelos

e externos à própria gestão local, definidos e negociados em esferas e circuitos que pouco ou nada tinham a ver com esta gestão, associados a estratégias de zoneamento que disponibilizavam as escassas áreas urbanizadas da cidade para os produtos imobiliários de classe média” (ROLNIK, 2009, pág. 33).

O período ditatorial assumiu os Planos Diretores como um fim em si mesmo: todo o esforço realizado para desenvolver um pensamento de planejamento urbano estava atrelado à lógica capitalista e neoliberal que, por sua vez, tornavam-se norteadores das mudanças sociais e econômicas nesse momento político específico. Tais consequências sobre aspectos físicos e sociais reforçaram a ampliação da segregação socioterritorial, com a formalização de lugares privilegiados em detrimento das periferias e daqueles ditos como marginalizados.

Nesse período, as cidades brasileiras foram marcadas pelo crescimento de pluralismos culturais, sociais e territoriais resultantes da organização dos espaços que eram planejados por iniciativas do poder centralizado do governo e que iam sendo adaptados pelas próprias pessoas. Durante a década de 70, percebemos a crescente participação da sociedade civil e das organizações populares na vida pública do país. Era notável o fracasso do modelo de planejamento modernista e centralizador de decisões, já que ainda eram crescentes os problemas sociais e territoriais das cidades, influenciados pelas dinâmicas econômicas e demográficas, refletindo-se sobre o espaço urbano (MARICATO, 2000; COLVERO, 2014).

Após os anos do 'milagre econômico', o país acabou caindo em uma crise econômica que abalou as políticas sociais, acarretando um crescimento significativo das favelas, da violência e de desemprego nas cidades do país. Vale destacar que tal momento foi agravado por um padrão de planejamento e gestão, nos anos do milagre, que se baseava nas dinâmicas de produção e valorização capitalista do território. Após esse período, com o agravamento da crise, os investimentos na esfera privada pelo setor público, por meio de transferência de

recursos públicos, deixaram as urbes brasileiras com déficits de habitação, transporte e saneamento.

Maricato demonstra alguns pontos de tal contexto nas cidades durante o final do período ditatorial brasileiro: a) o ressurgimento de mobilizações sociais, sindicatos e partidos políticos; b) a produção acadêmica que passa a desvendar a cidade real, desmontando as construções simbólicas e ideológicas dominantes sobre as cidades; e c) governos municipais inovadores que experimentam novas agendas com programas sociais, econômica e politicamente incluídos e participativos. (MARICATO, 2015)

Notemos que a lógica modernista presente naquele momento, concebendo o planejamento ligado ao conhecimento técnico, já não previa estratégias de desenvolvimento social e territorial frente à tamanha diversidade urbana. A cidade tornara-se cada vez mais complexa com bairros e distritos distintos entre si e com problemas de diversas ordens – de habitação, bem-estar social, saúde, educação – que apenas eram gradativamente absorvidos pelo poder central, sem que o mesmo pudesse traçar estratégias administrativas e de planejamento capazes de dialogar com as constantes mudanças funcionais e circunstanciais de seu meio. As soluções de desenho urbano acabaram sendo demasiadamente simplistas e desastrosas ao tentar resolver problemas de natureza física, social e econômica.

No final dos anos 80, com o enfraquecimento dos governos militares na América Latina e a perda de confiança da população, agravado pela crise nacional, podemos destacar o nascimento e desenvolvimento dos movimentos de lutas populares (como o MST, fundado em 1984) que retornavam ao debate de antigas agendas de reforma urbana e agrária e do direito à cidade e cidadania para todos, em especial para os excluídos territorialmente, além de lideranças que foram protagonistas na luta por espaços institucionais que se renovaram e ampliaram seus espaços, tais quais acabaram destacando-se nos debates posteriores à ditadura (MARICATO, 2011).



Com a Constituição de 1988, novos debates sobre democratização do espaço urbano são colocados em pauta. A redemocratização almejou um grande salto de qualidade na disposição participativa da sociedade civil.

Quanto a isso, Flávio Villaça deixou claro que:

“A perspectiva da Reforma Urbana era justamente a da ruptura com a ordem urbana vigente nas cidades do país, por meio da mudança de regras excludentes de apropriação do território, regras essas que geravam um espaço urbano injusto, do ponto de vista social, e degradado, do ponto de vista ambiental.” (VILLAÇA, 2012, pág.175)

Posteriormente, em 2001, foi promulgado o Estatuto da Cidade – Lei Federal 10.257/2001 – que além de instituir diretrizes e instrumentos de cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, do direito à cidade e de democratização de sua gestão, introduziu marcos de gestão urbana que reforçavam a participação popular e o controle social das políticas e do orçamento público, tais como o orçamento participativo, conselhos gestores e programas autogestionários. A inclusão de tais marcos participativos na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade se deu sem o apoio das forças sociais que compunham o movimento de Reforma Urbana. O Estatuto tornou o Plano Diretor obrigatório para a parcela mais urbanizada do território brasileiro. Em 2006, tomando partido as premissas do debate sobre “a cidade que temos e a cidade que queremos” o Plano Diretor Participativo (PDP) foi instrumento de campanha do Ministério das Cidades (ROLNIK, 2009).

Definido como principal base normativa para marcos regulatórios de interesses urbanos, o Plano Diretor foi resultado de longos debates entre governo e movimentos populares. No campo social, Flávio Villaça vem destacar que naquele momento:

“Um dos grandes desafios que se coloca ao processo de democratização e politização da gestão urbana nos anos 1990 é a democratização e politização do planejamento urbano. (...)

A participação popular aparece, entretanto, como um ingrediente a mais no roteiro técnico de elaboração de um correto Plano Diretor.” (VILLAÇA, 2012, pág. 173)

O autor vai questionar como as mais progressivas administrações públicas não participavam dos debates onde se formulavam os problemas populares. A presença do Plano Diretor tornou-se protagonista na agenda das políticas urbanas sobre o território fazendo com que o estado assumisse o papel de estudo e proposições. Embora avançando com o pensamento do diagnóstico técnico nos modelos “clássicos” de planejamento, os planos propostos ainda não apresentavam qualquer proposta convincente que conquistasse credibilidade e a confiança das camadas populares as antigas agendas de reformas propostas.

Atualmente, as críticas ao entorno da participação popular na formulação dos planos diretores brasileiros continuam cada vez mais presentes nas pautas dos conselhos participativos e movimentos de lutas populares. Tal fato destaca como realmente o plano proposto assume por completo o caráter regulador das cidades e, paralelamente a isso, acaba sendo fortalecido por posicionamentos políticos, lógicas econômicas de desenvolvimentos setoriais ainda excludentes, programas e projetos que se implantam sobre todo o território de maneira desigual e privilegiam, em grande parte, uma classe mais abastada.

Ao contrário do que se esperava, até porque:

“Logo ficou claro que essa consulta [popular] era mera formalidade que em nada democratizava nem politizava o planejamento, mesmo porque, depois de alguma experiência com essa participação popular (como constatou, surpresa, uma urbanista da época), '[...] a população não sabe de nada que nós já não saibamos'.” (VILLAÇA, 2012, pág. 174 e 175)

Apesar das pautas de participação social e descentralização de poder durante a redemocratização,

o Estado assumiu o controle político-administrativo das políticas públicas nas cidades e atribuiu uma gestão compartilhada e de planejamento participativo nas construções das programas e planos de governo em níveis regional e local.

A sociedade torna-se fragmentada num contexto de atuação política que se reflete, por sua vez, na criação de espaços urbanos cada vez mais exclusivos e com manifestações conflitivas. O jogo entre atores políticos – movimentos populares, entidades, conselhos participativos, empresários – faz com que seja cada vez mais desafiador compactuar um norte comum legitimado pelo poder de decisão e planejamento do Estado.

Nos pontos que seguem, exploraremos como as pautas de participação política se estruturaram na cidade de São Paulo, tornaram-se o reflexo da elaboração dos Planos Regionais da subprefeitura do Butantã e apontaram caminhos ainda a serem trilhados para que a participação social seja tratada como efetivo exercício da cidadania, elemento principal e estruturante na formulação de políticas públicas.

# UM OLHAR PARA O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

R. Martins entende o tema da descentralização como um processo que: “poderia contribuir não apenas para melhorar a eficácia da gestão pública das políticas sociais como a reconfiguração progressiva do estado, que passa pela explicitação da missão específica de cada nível”. Ainda assim: “Não é um conceito que engloba apenas as dimensões das políticas sociais, mas também sua interface com outras dimensões da cidade” (MARTINS, 1998, pág. 2).

Ao expor tais sentenças, tomamos como base uma forma de gestão do espaço urbano que está diretamente relacionado às particularidades do território. Recortes de locais que revelam grupos distintos entre si socialmente e culturalmente. A desigualdade social refletida nas cidades brasileiras é capaz de produzir espaços extremamente pluralizados e segregados. Favelas localizam-se ao lado de grandes mansões e condomínios de classe média, loteamentos regulares e irregulares constituem desenhos morfológicos sob uma mesma lógica de apropriação espacial, assim como a ocupação de espaços verdes e preservados tornam-se saída para

o déficit habitacional criando ambientes carentes de infraestrutura e, em sua maioria, situados em lugares de risco. Dentro desse quadro urbano, torna-se necessário entender as lógicas das práticas sociais dentro do espaço criado: forma e dinâmica urbana.

A autora continua, apoiada em Nickson (1998), destacando:

“o mais importante [nas instâncias locais] é sua função política que deriva de uma forte identificação dos cidadãos com a unidade local, que possui uma realidade social anterior mesmo ao estado.” (MARTINS, 1998, pág. 2)

Logo após o período ditatorial, a cidade de São Paulo estabeleceu uma política de aproximação com as camadas mais populares por meio de uma administração voltada para a descentralização e inclusão da participação. No entanto, nos anos seguintes de gestão municipal, o caráter participativo foi desarticulado e

feito dentro de estruturas de governo que buscavam reorientar as dinâmicas urbanas segundo parâmetros de planejamento descontínuos, sendo dependente de prefeitos que estimulam (ou não) tal forma de gestão (MARTINS, 1998).

Nos anos 70, a mancha urbana da metrópole de São Paulo já se estendia por 37 municípios, reunindo uma média de 8 106 250 habitantes, crescendo em médias de 6%, dobrando a cada 12 anos. O rápido desenvolvimento econômico baseado na implantação de indústrias nesse período foi marcado pela expansão urbana em todas as direções e se constituído de forma desordenada. Como destacou Paul Singer (1995), foi predominante um modelo de urbanização que impôs uma participação diferenciada das pessoas no processo de produção, distribuição e apropriação do produto, acentuando problemas urbanos, tais como de infraestrutura física e serviços sociais básicos.

No contexto municipal de São Paulo, tal como foi colocado por Martins (1998), tal crescimento estava presente nas primeiras administrações regionais que surgiram no ano de 1965 (gestão de Faria Lima), como órgãos responsáveis pela execução de serviços públicos, no entanto, ainda subordinados à centralização das atividades normativas e de planejamento. As gestões posteriores, continuaram sem muitos avanços na pauta da descentralização política. Em 1977, passaram a constituir unidades orçamentárias, mas variando de acordo com a orientação políticas de cada prefeito. Mario Covas (1983-85) investiu em quadros operacionais e maquinários e Jânio Quadros (1986-88) parte do princípio da recentralização para atribuir os serviços das Administrações Regionais a empresas terceirizadas. Ele também ampliou o número de regionais para 33. Durante a gestão de Luiza Erundina (1989-92), logo após o período ditatorial, a pauta de descentralização ganha força novamente como pauta política, fazendo com que seja desenvolvido um projeto de lei de Reorganização Administrativa e criação de subprefeituras que é enviado a câmara em 1991, ao mesmo tempo propondo níveis de planejamento distintos entre local e central, com atribuições específicas e complementares. Em 1993,

com a gestão de Paulo Maluf e, posteriormente, com a gestão de Celso Pitta (1997-2000), essa pauta é novamente revertida. Fazendo com que as formas de planejamento e gestão sejam voltadas para as Secretarias de Governo e para o próprio Gabinete, centralizando o controle de ações sobre a cidade.

Ainda no ano de 1991, é promulgada a Lei Orgânica do Município e são criadas diretrizes que apontavam para a inclusão da participação popular e desconcentração do poder como instrumentos de democratização da gestão da cidade, assim como a promessa de criação de conselhos para que todos pudessem participar das decisões sobre as diretrizes e ações do planejamento, especialmente através de planos, projetos e programas, como por exemplo, o próprio Plano Diretor Municipal. Apesar da proposta já prevista nos anos 90, somente na gestão de Marta Suplicy (2001-2004) foi possível avançar em uma reforma administrativa e descentralizada da gestão com a organização das subprefeituras na cidade. No mesmo período, foi aprovada a lei federal 10.257/2001 - Estatuto da Cidade – proposta para regulamentar os artigos referentes à política urbana da Constituição Federal.

O Estatuto é a principal base normativa que define princípios e diretrizes de ação e instrumentos urbanísticos e de gestão que serão implementados pelo poder público mediante o Plano Diretor, além da própria lei orgânica, auxiliando o processo de gestão e planejamento da cidade. Posteriormente ao Estatuto, em 2003, é criado o Ministério das Cidades, cuja organização interna se deu através de um Conselho Nacional das Cidades:

“(...) como parte integrante de sua estrutura e elemento central na formulação e negociação de políticas, e no qual tantos setores governamentais como os segmentos da sociedade civil são representados, eleitos através de assembleias por segmentos, entre delegados presentes em Conferências Nacionais.” (ROLNIK, 2009, pág. 35)

O projeto de participação social como premissa para a criação de políticas territoriais estava na pauta da construção do Conselho, tal qual concebida como campo de interações políticas.

Durante o governo Fernando Haddad (2013-2016), a pauta da descentralização política volta a ser debatida na cidade de São Paulo. No ano de 2013, foi criado o Conselho das Cidades, o Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo, os Conselhos Participativos em cada uma das 32 subprefeituras e os Conselhos Temáticos de Políticas para Mulheres, Igualdade Racial, de Defesa do Consumidor, o Comitê PoPRua, entre outros.

Em 2014, foi instituído o Comitê Intersecretarial de Articulação Governamental da Política Municipal de Participação Social, com o objetivo de integrar todas as secretarias objetivando a criação do Sistema Municipal de Participação Social.

Dentro desse contexto, no final do ano de 2016, foi enviado à câmara o Projeto de Lei 0393/2016, que trata sobre a institucionalização, consolidação e organização da Política Municipal de Participação Social, bem como cria o Sistema Municipal de Participação Social. Segundo consta no projeto, o Poder Executivo deverá promover a utilização de interfaces e ambientes digitais como forma de participação direta dos cidadãos nas decisões de governo, bem como fomentar a criação e o desenvolvimento de ferramentas eletrônicas de participação, inclusive para elaboração do Programa de Metas. Sob muitos debates de opiniões divergentes a essa proposta em audiências públicas na câmara, o projeto segue ainda sem aprovação durante a realização desse trabalho.

## CARACTERIZAÇÃO E PROBLEMATIZAÇÕES DA SUBPREFEITURA DO BUTANTÃ

A Subprefeitura Butantã é formada por cinco distritos, criados pela Lei no. 11.220, de 20 de maio de 1992. São eles: Butantã, Morumbi, Raposo Tavares, Rio Pequeno e

Vila Sônia, conforme as Figuras 01 e 02. Sua área total é de 56,1 km<sup>2</sup>, o que corresponde a 3,75% da área total do município de São Paulo.

Com predominância de uso residencial e padrão ocupacional diversificado, a região abriga equipamentos públicos e privados de grande porte, como a Universidade de São Paulo, o Palácio do Governo, Instituto Butantã, Hospital Albert Einstein, Estádio do São Paulo Futebol Clube, Parque Alfredo Volpi entre outros. A subprefeitura ainda apresenta áreas industriais ociosas e grande número de favelas espalhados por todos os distritos.

No Morumbi e no Butantã constata-se usos residenciais de alto padrão e baixa densidade, na Vila Sônia observa-se o uso residencial de elevado padrão, tanto de baixa como de alta densidade. Nos distritos do Rio Pequeno e Raposo Tavares o uso residencial predominante é de baixo a médio padrão.

A subprefeitura é cortada por importantes eixos rodoviários que fazem a ligação norte-sul entre o município de São Paulo e as regiões sul e oeste do Estado. O sistema viário da Subprefeitura Butantã possui como principais eixos viários: av. Prof. Francisco Morato, que dá acesso à rodovia Régis Bittencourt, av. Eliseu de Almeida, av. Corifeu de Azevedo Marques, av. Vital Brasil, av. Rio Pequeno e Rodovia Raposo Tavares.

A formação dos bairros mais periféricos da região do Butantã, localizados nos distritos Raposo Tavares e Rio Pequeno, não pode ser compreendida sem considerar alguns aspectos da formação e expansão urbana do próprio município de São Paulo, sobretudo no que se refere ao processo de periferização que marcou o crescimento e consolidação da cidade. A criação de um sistema de transporte baseado no ônibus facilitou o acesso a essas áreas mais periféricas e operou no sentido de mudar o padrão de urbanização da cidade. Inicialmente, as linhas de ônibus cobriam as áreas centrais, mais lucrativas para as empresas que prestavam esse serviço. No entanto, esse tipo de transporte não exigia percurso fixo, nem grandes investimentos iniciais, permitindo a constituição de redes ramificadas de transporte em áreas



FIGURA 1 - Representação da Subprefeitura do Butantã em destaque no município de São Paulo. (Fonte: Imagem elaborada pelo autor sobre mapa disponível na plataforma GOOGLE. Disponível em: < <https://www.google.com.br/maps>>. Acessado em: 10/11/2016.)

de baixa densidade demográfica, favorecendo, assim, a implantação de loteamentos periféricos.

As regiões periféricas de perfil rural passaram a receber novos moradores, como ocorreu com o Butantã. Assim, já na primeira década do século passado, havia uma importante oferta de lotes em áreas distantes do centro, ainda carentes de infraestrutura urbana, o que definia o destino social desses lotes e seus preços diferenciados. Aos moradores deslocados das áreas centrais era praticamente impossível conseguir uma nova casa com o mesmo padrão, próxima ao local de trabalho e ligada a uma rede de infraestrutura urbana. A solução habitacional que se apresenta será marcada pela mudança para áreas mais periféricas e, em muitos casos, para moradias autoconstruídas.

Esse processo de expansão urbana do município de São Paulo consolidou-se a partir dos anos 1950, caracterizado pelo padrão periférico de crescimento da cidade, baseado na lógica urbana loteamento, periferia e casa própria. Nas décadas seguintes, com a estrutura urbana de São Paulo apresentando feições marcadamente metropolitanas, multiplicam-se os bairros populares. Nesse momento o transporte de massa já está consolidado e muitas áreas são beneficiadas por serviços públicos, infraestrutura e uma rede de comércio bastante ampliada.<sup>01</sup>

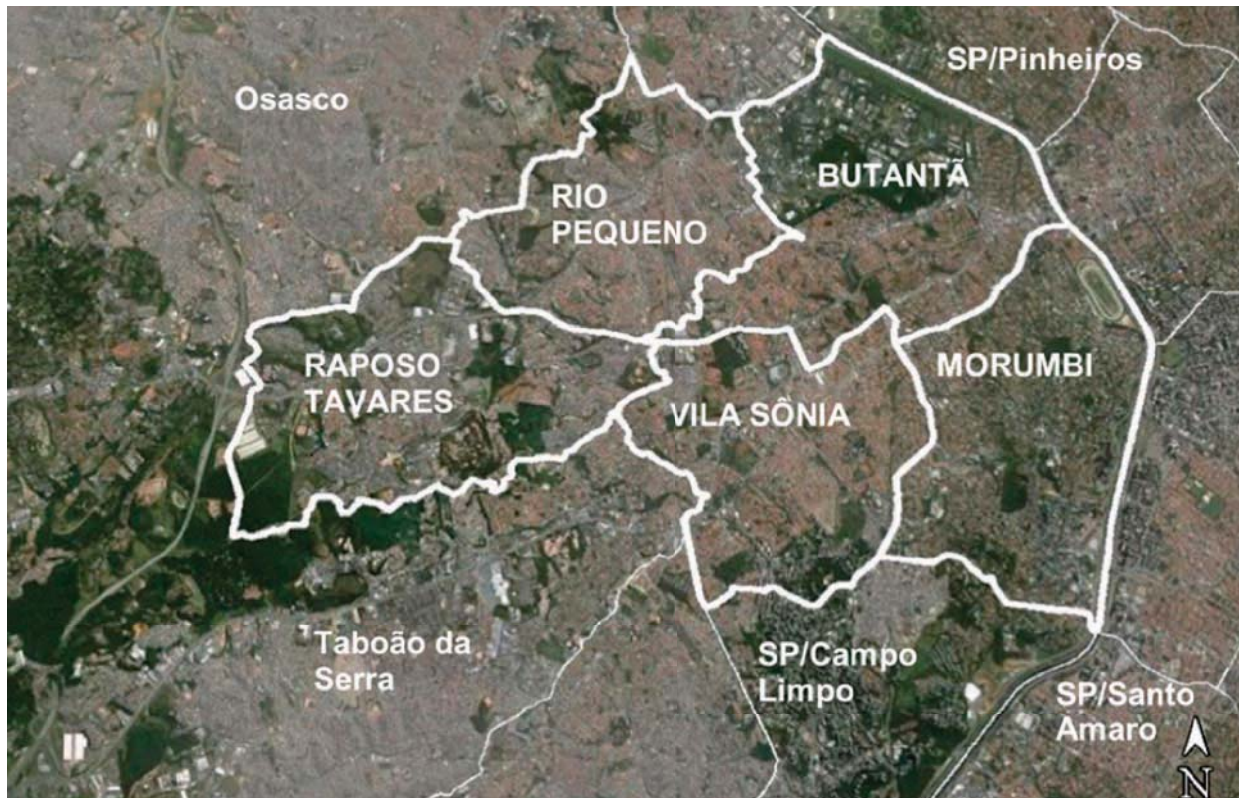


FIGURA 2 – Representação dos distritos da Subprefeitura do Butantã. Sem escala.  
 (Fonte: Imagem elaborada pelo autor sobre mapa disponível na plataforma GOOGLE.  
 Disponível em: <<https://www.google.com.br/maps>>. Acessado em: 10/11/2016.)

NORTE	Subprefeitura da Lapa (pelas avenidas Corifeu de Azevedo Marques e Nossa Senhora da Paz).
OESTE	Municípios de Osasco e Taboão da Serra.
SUL	Subprefeitura do Campo Limpo (pelas avenidas Marechal Juarez Távora, Rua Marechal Hastimphilo de Moura, Av. Giovanni Gronchi, Rua Flávio Américo Murano e Av. Morumbi).
LESTE	Subprefeitura de Pinheiros e Subprefeitura de Santo Amaro (rio Pinheiros)

TABELA 1 – Limites territoriais da Subprefeitura do Butantã.



FIGURA 3 – Novo loteamento irregular ainda sem nome localizado na Rua dos Piemonteses, adjacente a Rodovia Raposo Tavares, no distrito Raposo Tavares.  
(Fonte: Imagem elaborada pelo autor sobre foto disponível na plataforma GOOGLE.  
Disponível em: < <https://www.google.com.br/maps>>. Acessado em: 10/11/2016)

No entanto, a expansão urbana prossegue rumo a áreas ainda mais distantes configurando uma “segunda periferia”, definida como o principal local da habitação popular, onde grande parte das casas foi erguida pelo processo de autoconstrução. Ao lado das moradias autoconstruídas, a favela tornou-se a única opção para as populações mais pauperizadas, sem condições de adquirir lotes nas áreas periféricas. As favelas formaram-se, em grande parte, nas áreas livres de loteamento, áreas de uso comum (praças, jardins, etc.) ou faixas lindeiras aos córregos e fundos de vale.

Hoje a população total da região do Butantã, compreendendo os cinco distritos, está estimada em torno de 430.000 habitantes. Destes, cerca de 12,37% moram em favelas. Um número significativo de favelas localiza-se na Macrozona de Proteção Ambiental, que compreende

cerca de 30% do território da Subprefeitura e corresponde ao Distrito de Raposo Tavares e parte de Vila Sônia.

Nos últimos anos, houve um número significativo de lançamentos de novas unidades habitacionais na região; apenas em 2005, foram dezesseis novos condomínios (segundo relatório DEURB/SMDU, 2005).

A região do Butantã é um território que apresenta uma clara divisão de setores, cada qual com características específicas de urbanização e de desenvolvimento socioeconômico. Tomando como referência para essa análise o que determina o Plano Diretor Estratégico (lei municipal nº 16.050/2004) e o Zoneamento (lei municipal nº16.402/2016), além do material de apoio para revisão participativa dos planos regionais das subprefeituras cedido pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano de São





FIGURA 4 – Favela Jardim Jaqueline na divisa do distrito Vila Sônia com Raposo Tavares.  
(Fonte: <<https://andradetalis.files.wordpress.com/2015/08/favela-do-jardim-jaqueline-na-zona-oeste-de-sc3a3o-paulo.jpg>>. Acessado em: 10/11/2016.

Paulo como norteadores do território da Subprefeitura, encontramos contradições nos padrões de ordenação do uso e ocupação do solo, assim como desigualdades sociais marcantes no território.

Os distritos de Morumbi e Butantã encontram-se localizados próximos a áreas de maiores rendas per capita e IDHs do município (Subprefeitura de Pinheiros). Os demais distritos Vila Sônia, Rio Pequeno e Raposo Tavares encontram-se em regiões mais periféricas e com maiores índices de vulnerabilidade social. Da mesma forma, os dois primeiros distritos apresentam taxas mais elevadas de dinamismo econômico ao contrário dos demais. Em especial para o distrito de Raposo Tavares que apresenta os menores valores de uso do solo além da maior concentração de ZEIS – Zonas de Especial Interesse Social.

Os distritos do Morumbi, Butantã e Vila Sônia estão localizados em uma região de grande especulação do mercado imobiliário, reflexo de uma extensão das áreas de maior poder aquisitivo do Município. Sob aspectos de desenvolvimento de infraestrutura urbana como a extensão do metrô Linha-4 e alta possibilidade de densificação segundo o atual Plano Diretor e Zoneamento.

Através da leitura do zoneamento – lei 16.402/2016 – fica claro como o poder público, ao permitir e fomentar a criação de espaços exclusivamente residenciais (como por exemplo a Zona Estritamente Residencial - ZER, no Morumbi), ao contrário de estimular a variação de usos e ocupações do Município como um todo, torna-se um “estruturador de privilégios” por meio desses sítios. Mesmo sendo uma região com infraestrutura e alto grau de IDH, não existe vinculação de base legal para



FIGURA 5 – Rua Profº Vicente Peixoto no Butantã fechada no acesso à Av. Corifeu de Azevedo Marques. (Fonte: Imagem recortada pelo autor sobre foto disponível na plataforma GOOGLE. Disponível em: < <https://www.google.com.br/maps>>. Acessado em: 10/11/2016.)

estimular a densificação ou a criação de ZEIS.

Muitos são os parâmetros que acentuam as diferenças das condições socioeconômicas entre os distritos da subprefeitura: mobilidade, tipos de habitações e valor do uso do solo são usados como exemplos. Com relação a esse ponto, Villaça deixa claro que se há uma inter-relação entre o espacial e o social, devem haver efeitos do espaço sobre o social. Isso não significaria, em absoluto, conferir autonomia ao espaço nem cair no seu fetichismo (VILLAÇA, 1998).

O planejamento de distritos como Morumbi, Butantã e Vila Sônia, exclusivos para uma camada específica da população que se destaca das demais por questões de renda e elevado grau de escolaridade, não irá modificar as relações de socialização e de redes pessoais, tratados

aqui, nos princípios de encontro, relacionamentos, formação de redes pessoais, conexões de redes pessoais por compatibilidades de hábitos e situações de encontro e formação de redes sociais no interior do campo ou classe (NETTO, 2014). Tais quais, diferentes de um espaço pluralizado, inibem possibilidades e condições de interação para o indivíduo socialmente diferente.

Passamos ao campo das lógicas estruturais urbanas por meio da análise de conflitos. Como coloca novamente Villaça, será a segregação de classes sociais que determina a estruturação das metrópoles brasileiras. A segregação de classe é determinada pela concentração significativa de tais em um local, mais do que em qualquer outra região da metrópole, gerando lutas ou disputas por localizações (VILLAÇA, 1998).



FIGURA 6 – Vista do Distrito do Morumbi com o Estádio do São Paulo Futebol Clube ao centro. Destaque para o grande número de lotes com residências unifamiliares no entorno do estádio. (Fonte: <<https://jornaisdeguarulhos.files.wordpress.com/2013/01/morumbi-sc3a3o-paulo.jpg>> . Acessado em: 10/11/2016)

De maneira geral, as políticas públicas não reconhecem a necessidade de uma reformulação dos espaços “exclusivos” ou, se assim o fazem, ignoram efeitos sistêmicos das consequências de tais ações. O esvaziamento das ruas, sejam por negligência, questões de violência urbana ou a baixa apropriação do espaço em áreas onde se predominam uma única tipologia, não caminham para uma renovação dos espaços urbanos públicos e de encontro de pessoas e trocas culturais. Percebe-se um contínuo agravamento dessas questões por meio de ações de separação física na cidade conceituando modelos espaciais públicos e privados. Como exemplo, citamos o fechamento de ruas e o crescente número de condomínios em determinadas regiões como formas de melhores condições de habitação e urbanidade.

É preciso colocar em debate outra forma de apropriação e uso do espaço de trocas comerciais, prestação de serviços e trabalho formal. Milton Santos nos coloca de maneira clara como o processo de urbanização corporativa se impõe à vida urbana como um todo, mas contraditoriamente, opondo parcelas da cidade, frações de população, formas concretas de produção, modos de vida, comportamentos (SANTOS, 2013).

Da mesma forma, Pintaudi destaca como a competição entre as formas de comercialização de produtos destinados ao consumo obrigatório e corrente das populações urbanas de todos os níveis de renda ilustra esse processo: a concorrência entre supermercados, de um lado, e, de outro, armazéns, quitandas e feiras livres é, sobretudo, um aspecto da evolução do fenômeno da urbanização corporativa (PINTAUDI, 1981).



FIGURA 7 – Complexo corporativo em Pinheiros. Apropriação de uma denominação espacial como estratégia de mercado. (Fonte: <<http://www.morumbicorporate.com.br/>>. Acessado em: 10/11/2016).

DISTRITOS	RENDA MÉDIA EM S. M.	ATÉ 1 S.M.	MAIS DE 1 A 5 S.M.	MAIS DE 5 A 10 S.M.	MAIS DE 10 S.M.	SEM RENDIMENTO
BUTANTÃ	12,1	3,3	21,8	21,0	47,6	6,2
MORUMBI	28,8	2,0	14,6	10,7	66,1	6,5
RAPOSO TAVARES	4,9	5,9	45,6	21,7	12,6	14,2
RIO PEQUENO	6,9	6,2	39,4	20,4	25,0	8,9
VILA SÔNIA	11,9	4,9	30,6	17,3	38,7	8,6
TOTAL SP/BT	12,9	4,4	30,4	18,2	38	8,8

Tabela 2 – Dados de renda familiar por distrito. (Fonte: IBGE; Fundação SEADE).

O sistema urbano torna-se complexo considerando tais elementos. As estruturas corporativas de trabalho salientam lugares de monopólio comercial e centro de negócios. Tornam-se hegemônicas espacial e socialmente, determinando um processo de interação próprio e, respondendo a um impasse quanto à distribuição de renda, extremamente desiguais.

Tomados em conjunto, os pontos acima citados colocam novos paradigmas a serem estudados. Podemos dizer que o território da subprefeitura do Butantã ainda enfrentará muitos problemas de interação social entre classes por estar estruturado sob uma ideologia de crescimento pautada em critérios de metrópole corporativa, espelhada, por sua vez, na lógica que se coloca em toda a cidade sob a perspectiva de um processo de gestão que associa vida social e aspectos de urbanidade de maneiras distintas. Tal qual, estando fundamentada em relações econômicas e, conseqüentemente, valorizando unicamente o bem-estar individualizado e segregado, se colocam contra a corrente da produção de serviços sociais, com o bem-estar coletivo ou com particularidades a experiências de processos de vida ou relações coletivas.



FIGURA 8 – Comércio Informal na Favela São Remo ao longo da Avenida Corifeu de Azevedo, Distrito Rio Pequeno. (Fonte: Imagem elaborada pelo autor sobre foto disponível na plataforma GOOGLE. Disponível em: <<https://www.google.com.br/maps>>. Acessado em: 10/11/2016.)



FIGURA 9 - Acesso da Vila Nova Esperança no Distrito Raposo Tavares. Atualmente os moradores do local lutam na justiça para permanecer na comunidade, localizada adjacente a uma área de Preservação Ambiental. (Fonte: <<http://nossobutanta.com.br/2013/08/14/vila-nova-esperanca-ministerio-publico-e-cdhu-tentam-remover-comunidade/>>. Acessado em 14/11/2016)

# UM OLHAR PARA A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E PLANEJAMENTO NA SUBPREFEITURA DO BUTANTÃ

A participação política é abrangente e baseada em conceitos ainda sem uma definição única, correspondendo a muitas formas de manifestação desde movimentos sociais a participações partidárias. Conforme coloca Elenaldo Teixeira:

“A crise do Estado, que não consegue dar respostas às demandas da sociedade, sobretudo dos segmentos mais empobrecidos, conduz ao surgimento de movimentos sociais. Constituem-se como atores sociais e políticos, construindo sua identidade e autonomia com nova maneira de encarar o Estado e de agir coletivamente para expressar suas aspirações e necessidades.” (TEIXEIRA, 1997, pág. 180)

Apesar do Estado ter papel central na regulação da produção do espaço urbano, tendo o controle do fundo público para investimentos e sendo o principal intermediador na distribuição de lucros, juros, rendas e salários (MARICATO, 2015), o mesmo torna-se alvo de

disputas entre investimentos desiguais, em sua grande maioria, respondendo as necessidades de uma sociedade complexa, multifacetada, em constante mudança devido ao acesso a redes de informação e de consumo. Tais quais alteram padrões socioculturais e aumentam o grau de incerteza dos indivíduos e das organizações frente a políticas sociais.

Buscando apoio em Harvey (2014), Maricato define os conjuntos de capitais que têm influência direta no espaço urbano. Tais quais: “1)incorporação imobiliária; 2)capital de construção de edificações; 3)capital de construção pesada ou de infraestrutura; e 4)capital financeiro imobiliário”

Ressalta-se como tais pontos classificam-se enquanto principais causas de ganho com a produção e exploração do espaço urbano, agindo em função do seu valor de troca acima do seu valor de uso. A ocupação dos espaços urbanos dentro dessa lógica, constitui fator principal para mudanças que tendem a implantar em um determinado local, empreendimentos que atendam às necessidades

de lógicas especulativas de um mercado financeiro alheio às diversidades pré-existent no território.

Tais fatores coincidem, na realidade brasileira, com a deslegitimação das decisões sobre a produção do espaço urbano. Tal qual, colocando o Estado sob o embasamento da lógica de um capital imobiliário e financeiro como estruturador organizacional de agendas e pactos financeiros, distante e sem estender uma visão total de interpretações e estratégias de planejamento ao cidadão ou à sociedade. O antigo projeto da Reforma Urbana mantinha o objetivo de atuar pela crítica a tal ação, fortalecendo e emancipando a classe trabalhadora perante o próprio Estado capitalista (BURNETT, 2011).

Atualmente, ao contrário de orientar o crescimento urbano ordenado sobre o território de maneira a reduzir as desigualdades em que se encontram, as pautas produtivistas ganham espaço e, por meio de planos, leis e entidades mercadológicas, tornam a cidade 'refém' de um capital especulativo (HARVEY, 2014). Dentro dessa lógica, os Planos Diretores buscam definir diretrizes para atuar sobre o espaço urbano de forma a buscar desenvolvimento social, cultural e econômico. Uma vez viabilizadas pelo poder público, são ampliadas as ferramentas de participação e controle social como elementos fundamentais para o pleno desenvolvimento dos processos de planejamento e gestão democrática dos espaços da cidade.

Contudo, partindo de uma rápida análise federalista, percebemos por meio da estrutura dos Entes Federativos brasileiros, como os estados brasileiros são independentes e possuem autonomia para desenhar suas políticas públicas e a própria participação social pouco influencia nessa estrutura. Isso faz com que suas políticas estejam pautadas em decisões centralizadas pelo governo federal, atreladas ao fato de sua estrutura orçamentária ser dependente de tal sistema, tal qual tendo um papel redistributivo de renda (ARRETCHE, 2012). Essa estrutura de governança é espelho do padrão de gestão que o poder público assume enquanto principal agente centralizador e construtor de estratégias de desenvolvimento urbano em várias escalas de poder

público.

Torna-se cada vez mais necessário estudar uma nova agenda em que sejam considerados diálogos entre as vozes que expressam identidades políticas e legitimam novos tipos de reivindicações. Trata-se do estudo de um efetivo sistema de gestão pública participativa, que combine diversos mecanismos de participação, deliberação e consulta popular, para que cada cidadão, conforme sua disposição ou capacidade de contribuição para as decisões cotidianas, tenha o direito político de ser co-governante do bem comum.

Para uma melhor precisão do conceito de participação política, busca-se entender as diferentes formas de expressão que podem ser consideradas segundo caracterizações da própria sociedade. Retomando o que Elenaldo Teixeira coloca, é importante considerar a presença do elemento político na relação social, mesmo quando pretende negar o Estado na busca de auto-afirmação coletiva, de autogoverno na tentativa de construir sua identidade como ator político e social. Nesse contexto, o autor vai construir o conceito de participação cidadã. Primeiramente caberá destacar que:

“Independente das formas com que pode revestir, a participação significa fazer parte, tomar parte, ser parte de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas (...) Entender a participação como processo implica perceber que nela há uma interação contínua entre os diversos atores que são partes, o Estado e outras instituições políticas e a própria sociedade, com um todo” (TEIXEIRA, 1997, pág. 187).

Uma questão fundamental a ser tratada e desenvolvida por Elenaldo, serão as formas de participação e os critérios assim expressos pelos mesmos. Segundo ele, a participação política propriamente dita, onde as formas de expor e agir podem ou não ter natureza política, sendo dependente dos objetivos que se desejam alcançar considerando a construção de uma identidade política mesmo sem necessariamente estando de acordo ou apoiando ao Estado em questão.



Dentro dessa perspectiva, a participação cidadã é tratada como um processo entre sociedade civil, Estado e mercado, onde busca-se o aperfeiçoamento do sistema de representação e responsabilização política e jurídica de seus mandatários, articulado com transparência de decisões e instrumentos de participação semidireta de maneira a legitimar o processo social.

Finalmente, ele define a participação popular como uma posição social de caráter reivindicativo, desenvolvida por critérios de naturezas focada no cotidiano, sem relação institucional direta.

Explorada a dimensão das formas de participação política, passamos ao caso prático da subprefeitura do Butantã, onde poderemos traçar um panorama de como o poder público busca estruturar essa experiência participativa além de presenciarmos à novos modos de participação organizados pelas pessoas de seus distritos e bairros.

## INTERLOCUTORES DO PLANO DIRETOR(?)

Considerando a criação dos Conselhos Participativos em 2013, caberá uma análise quanto ao seu papel frente à administração pública e à gestão municipal.

O Conselho Participativo Municipal é atualmente regulamentado pelo decreto nº 56.208, de 30 de Junho de 2015, tal qual colocado:

“Art. 2º Cada Subprefeitura deverá instalar o respectivo Conselho Participativo Municipal para atuação nos limites de seu território administrativo.

§ 1º O Conselho Participativo Municipal tem caráter eminentemente público e é organismo autônomo da sociedade civil, reconhecido pelo Poder Público Municipal como instância de representação da população de cada região da Cidade para exercer o direito dos cidadãos ao controle social, por meio da fiscalização de ações e gastos públicos, bem como da apresentação de demandas, necessidades e

prioridades na área de sua abrangência.

§ 2º O Conselho Participativo Municipal buscará articular-se com os demais conselhos municipais, conselhos gestores e fóruns criados pela legislação vigente, não os substituindo sob nenhuma hipótese.

§ 3º O Conselho Participativo Municipal tem caráter transitório e subsistirá até que o Conselho de Representantes de que tratam os artigos 54 e 55 da Lei Orgânica do Município possa validamente existir e estar em funcionamento.”

Durante muito tempo, a participação cidadã reivindicada pela população acabou ficando em “segundo plano” pela presença do Plano Diretor, fazendo com que seus objetivos e ações fossem submetidas aos deveres por ele impostos, tornando o Plano um “entrave” nas deliberações dos agentes que se utilizam do espaço urbano. A criação dos Conselhos Participativos Municipais representa, além de uma tentativa de gestão do município por meio de um processo de descentralização política, uma aproximação do poder público junto às pessoas e grupos de cada divisão da cidade: subprefeituras, distritos e bairros. Dessa maneira, proporcionando uma comunicação entre grupos sociais que elaboram propostas de significado geral para a sociedade baseadas em análises específicas do território em que tais grupos se encontram ou dentro de que contexto atuam.

Do ponto de vista normativo, fica claro pelo decreto como o conselho tem um caráter fiscalizador e consultivo e não substituindo sob nenhuma hipótese a legislação vigente. Além disso, seu caráter transitório reitera sua limitação de poder com o impedimento do acompanhamento de tomada de decisões do governo por tempo determinado ao governo (período estimado de quatro anos).

Percebemos como ele ainda reafirma sua prática consultiva conforme suas atribuições:

“I - colaborar com a Coordenação de Articulação

Política e Social, da Secretaria Municipal de Relações Governamentais, no nível com sua função de articulação com os diferentes segmentos da sociedade civil organizada;

II - desenvolver ação integrada e complementar às áreas temáticas de conselhos, fóruns e outras formas de organização e representação da sociedade civil e de controle social do Poder Público, sem interferência ou sobreposição às funções desses mecanismos;

III - zelar para que os direitos da população e os interesses públicos sejam atendidos nos serviços, programas e projetos públicos da região e comunicar oficialmente aos órgãos competentes em caso de deficiência nesse atendimento;

IV - monitorar, no âmbito de seu território, a execução orçamentária, a evolução dos indicadores de desempenho dos serviços públicos, a execução do Programa de Metas e outras ferramentas de controle social com base territorial;

V - colaborar no planejamento, mobilização, execução, sistematização e acompanhamento de audiências públicas e outras iniciativas de participação popular no Executivo;

VI - manter comunicação com os conselhos gestores de equipamentos públicos municipais do território do distrito e da Subprefeitura, visando articulações e contribuir com as coordenações.”

(Decreto Municipal nº 56.208, de 30 de Junho de 2015)

Tais pontos demonstram como a criação de novas leis estão ainda sujeitas ao controle concentrado do Plano Diretor. A impossibilidade de deliberações e constante controle orçamentário faz com que o Conselho deixe de ser agente gerador de ações sobre o território ou de competência suplementar à base normativa proposta. Os conselheiros não atuam como formuladores ou operadores dos planos e políticas municipais e sua presença de nada influencia na questão direta do planejamento territorial ou na questão fundiária e imobiliária.

Seu foco de atuação está em poder estruturar as políticas pré-estabelecidas segundo o Plano Diretor considerando os debates realizados no âmbito local. No entanto, sem poder realizar mudanças efetivas que possam fomentar ou desempenhar, por sua amplitude e concentração de forças, um papel político importante no processo de transformação social e territorial.

Apoiado nas colocações de Araújo (2000), percebemos como apesar dos esforços políticos e propostas distintas de descentralização política, as críticas sobre o planejamento e gestão do território focados nas subprefeituras classificam tais ações como um processo de desconcentração, ao contrário de descentralização. Uma vez em que as atribuições de poder são divididas sem que ocorram quebras de hierarquias governamentais. Diferente de um processo de descentralização, onde os poderes da administração pública são subdivididos em diferentes esferas articuladas de poder público, dotado de recursos orçamentários públicos e com autonomia em relação à administração local (ARAÚJO, 2000).

Diferente dos conselhos juntos ao poder público, os movimentos sociais e de lutas urbanas específicas (moradia, saúde e mobilidade como exemplos) assumem um papel fundamental no debate ativo sobre a produção da cidade.

Na subprefeitura do Butantã, seus habitantes se organizam enquanto movimentos sociais, representantes de entidades e moradores ativos politicamente através de um fórum chamado Rede Butantã de Entidades e Forças

Sociais. A Rede Butantã existe desde 1999, anterior ao período de formação dos Conselhos Municipais e se propõe a discutir as questões relativas a região, tendo como foco, segundo sua estrutura deliberativa, ações que busquem benefícios aos moradores de menor renda que vivem nas favelas da subprefeitura e buscando viabilizar projetos que respondam às demandas sociais da região do Butantã.

Segundo preferência de seus próprios membros participantes, a Rede Butantã não se constitui enquanto organização ou instituição legalmente formal, mas ao contrário, como organização ou mobilização, de estrutura administrativa horizontalizada, procurando, segundo princípios de participação democrática, a autonomia de seus participantes com a ausência de hierarquias ou diretorias.

As primeiras reuniões da Rede Butantã foram estruturadas ao redor de um projeto específico para jovens envolvendo diferentes entidades – Centro de Referência a Aids do Butantã, FEBEM, Centro Social Santo Dias, Casa de Cultura do Butantã e Centro Comunitário Favela Vila Dalva – tais quais foram responsáveis pelas primeiras reuniões de formação da rede.

Durante as reuniões seus participantes organizam-se para realizar as mediações, assumir tarefas, encaminhamentos, registrar memórias e manifestar todo tipo de demanda que se apresentem enquanto comuns e pertinentes às necessidades da subprefeitura. Caso necessário, são estruturados Grupos de Trabalho, abertos a população, com tarefas e tempo de existência pré-determinados caso assim sejam definidos. Vale ressaltar a descentralização física de seus espaços deliberativos, uma vez em que se estimula o conhecimento da região pelos seus próprios participantes assim como a participação de moradores e profissionais técnicos que residem e atuam na região.

A Rede Butantã declara atuar de maneira autônoma e contrária à apropriação de cargos públicos, uma vez em que políticas urbanas não são tratadas como consenso em suas agendas sobre o espaço construído

e se colocam paralelos às “burocracias”, exclusividades e ineficiências dos conselhos participativos municipais. Articulam-se enquanto múltiplas iniciativas, revitalizando o envolvimento voluntário da comunidade ou de setores da sociedade civil, estabelecem parcerias com o Estado na gestão de políticas e programas de governo específicos e estruturam as demais redes e movimentos locais, constituindo fóruns de proposições de demandas, de maneira a introduzi-las na agenda pública.

Embora muitas demandas e reivindicações das necessidades prioritárias da Rede Butantã caminhem junto aos objetivos do poder público e das expectativas do Plano Diretor, cabe esclarecer que suas diretrizes levam em consideração os pormenores específicos das regiões em que são feitas as reuniões e de acordo com temáticas específicas (habitação, meio ambiente, cultura, direito da mulher, terceira idade, infância, mobilidade entre outros). Tomando como exemplo o estímulo de atividades culturais que são incentivadas no município como um todo, somente com um estudo de áreas específicas é possível dizer os locais em que tais eventos podem ser estimulados ou devem ser controlados. Em que locais as políticas de habitação devem ser mais bem aplicadas, as ruas que devem ser prioridades para iniciativas de segurança, os melhores trajetos para incentivo à mobilidade de transportes públicos ou o dinamismo de percursos que permitem um melhor acesso a equipamentos públicos de serviços ou lazer.

Tais questões estão baseadas nas próprias vivências dos moradores e em suas experiências cotidianas. Tais quais somente contribuem para uma reflexão crítica e uma alternativa aos processos decisórios centralizados pelo poder público.

## UM PLANO HOMOGÊNEO PARA UM TERRITÓRIO DESIGUAL

A administração pública, enquanto ainda permanece centralizada, segue suas políticas e planos por uma lógica que entende a cidade dentro uma macro visão

baseada em análises técnicas e indicadores territoriais, classificando o território por uma lógica homogênea dentro de parâmetros econômicos, especulativos e financeiros. Tal visão impede uma análise particularizada de cada local e propõe ações mais superficiais e simplificadas para toda a área urbana sem levar em conta singularidades e especificidades de seus distritos. Dessa maneira, a cidade ainda é entendida, analisada e projetada muitas vezes como um espaço único com classificações simplificadas como ‘centro e periferia’ ou ‘como o lugar de trabalho’, o ‘lugar de residir’ e o ‘lugar de lazer’, onde o exemplo da técnica do projeto inovador utilizado em programas de governo alheios ao território são tomados como medidas prioritárias diante das necessidades reais da sociedade.

As ações do poder público acabam desconsiderando as realidades conflituosas aprofundadas pelo agravamento de desigualdades sociais presentes na realidade urbana brasileira. Apesar dos levantamentos técnicos e bases analíticas de dados criadas por técnicos e profissionais para tentar responder às crescentes demandas e pressões sociais por ações concretas nos seus territórios, procura-se estimar projetos que respondam às demandas como pontos em comum ou consensos de toda a população, sem observar as particulares por uma lógica de escalas locais de conflitos, mas ao contrário, os planos e políticas idealizados para a cidade de São Paulo seguem os padrões de homogeneização onde podemos afirmar que, no intuito de se compactuar políticas públicas com a população, o poder público acaba por igualar ações sobre um território extremamente desigual. A ativista e crítica urbanista, Jane Jacobs, enfatiza:

“Não há conhecimento que substitua o conhecimento do local no planejamento, não importa se ele é criativo, coordenado ou antecipatório.

É imprescindível não a invenção de um instrumento de coordenação geral, mais sim uma invenção que torne possível a coordenação onde a necessidade é premente – em localidades específicas e únicas.” (JACOBS, 2014, pág. 465)

Tomando os distritos do Butantã como exemplos, encontramos contradições específicas quanto à demanda por equipamentos de saúde (coeficientes de leitos hospitalares) no distrito do Morumbi. No entanto, percebemos como o local, por apresentar a maior renda per capita da subprefeitura (e uma das maiores do Município) faz uso de serviços privados de saúde. Tal fato, analisado de maneira superficial, pode causar problemas de expectativa de atendimento a esse serviço, se levarmos em conta que encontramos duas comunidades carentes de baixo IDH dentro de seu perímetro distrital. Dentro desse mesmo recorte de acesso a serviços, temos os moradores do Conjunto da COHAB Raposo Tavares cujo acesso a equipamentos de lazer está prejudicado por não conseguirem atravessar a Rodovia Raposo Tavares com facilidade para chegar a Vila Olímpica Mario Covas. Ao passo que essa demanda por equipamentos de lazer possa ser um desejo da população e, de fato, sendo deficiente no local, cabe ao poder público entender como investimentos em mobilidade podem ser solução mais adequada a esse problema do que a construção de outro equipamento de mesma natureza no local.

Isso nos leva a rever às intenções e propostas que são pactuadas sem o consentimento direto da sociedade civil. É preciso que sejam desenvolvidos projetos de forma eficiente, eficaz, participativos e transparentes, superando a similaridade entre objetivos comuns, capazes de agravar ainda mais problemas urbanos, sem interferir efetivamente na realidade local.

# CONSIDERAÇÕES PROPOSITIVAS

## POR UMA AGENDA POLÍTICA PAUTADA NA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Podemos considerar que existia uma inquietação muito grande junto a técnicos e conselheiros(as) municipais quanto a estrutura e o método de trabalho que seriam norteadores para se formular os planos regionais desenvolvidos nas subprefeituras. Tratando-se de uma ação sem precedentes entre o poder público e a faculdade de arquitetura e urbanismo, dentro de estruturas distintas de poderes (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Universidade de São Paulo), existiam incertezas e desconfianças por parte de muitas pessoas já envolvidas anteriormente no processo (os residentes entraram pouco tempo após o início dos debates sobre os planos regionais), mescladas com a esperança de um momento importante na construção de políticas públicas estar sendo tratado de uma maneira inédita.

Com base na experiência acumulada junto aos técnicos e nos dados levantados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano sobre as subprefeituras, foi

possível estruturar uma base de reconhecimento territorial dos distritos ao mesmo tempo em que se construía quadros de possíveis demandas prioritárias para serem abordadas a fundo.

Nesse contexto, ao longo dos meses de trabalho que se seguiram, deu-se início um amplo esforço de pesquisa de informações sobre cada aspecto dos espaços públicos, entre políticas e programas em curso e interrompidos, com o objetivo de preparar uma base significativa de informações para serem tratadas junto à população.

Após as análises iniciais, foram realizadas diversas reuniões junto ao Conselho Participativo, ao Fórum Butantã, visitas e reuniões diretamente em comunidades, levantamentos fotográficos e diversas entrevistas a moradores e lideranças comunitárias com o objetivo de ampliar a visão dos impactos de políticas que já existiam sobre os locais, assim como programas ainda a serem implementados e já sugeridos pela população, tanto quanto demandas antigas dos moradores de toda a região.

A esse respeito, foi possível cruzar informações sobre o que o poder público esperava suprir de acordo com o Plano Diretor recém aprovado, juntamente com as estruturas sociais que se desenhavam junto com todos aqueles que se mostravam favoráveis a fazer parte da construção do plano.

De acordo com as avaliações feitas, tal experiência demonstrou resultados altamente positivos.

Sendo articulada diretamente com o Conselho Participativo, a proposta metodológica que se propôs a ampliar a participação dos moradores e representantes dos distritos na elaboração do plano foi aplicada e realizada sem maiores dificuldades. Os conselheiros e conselheiras puderam trabalhar diretamente sobre os distritos aos quais representavam, assim como foi fomentado um debate entre as pessoas presentes sobre a importância do plano e os objetivos a serem buscados posteriormente.

Sobre as propostas em geral, muitos levantaram pontos que abordavam desde questões técnicas até problemas de outras jurisdições do poder público. Observou-se como tais intervenções poderiam ser incorporados às demandas municipais além de justificar decisões que podem ser objetos de políticas integradas. Ao final do processo, tornou-se latente o reconhecimento de como seus interesses foram sintetizados dentro dos princípios da participação cidadã, com a construção de novas propostas de políticas junto ao poder público e enfraqueceram o isolamento social de camadas da população que são gradativamente afastadas do poder de decisão sobre a cidade, estando subordinadas a um papel meramente consultivo ou informativo.

Baseados nos dados sistematizados entre poder público e participação cidadã, foi possível ressignificar planos e programas para tornarem-se vinculados às demandas locais. A gestão urbana proposta, distante de soluções superficiais apoiadas em dados quantitativos centralizados pelo poder público, tornou-se documento ao alcance da sociedade e protagonista na proposição de metas mais objetivas, eficientes e de caráter democratizante captando particularidades locais. A proposta de se voltar para as

especificidades de cada região e área, ao contrário de uma macrovisão tecnicista, foi imprescindível para nortear estratégias de ação, ao mesmo tempo que exigiu um novo papel político de coordenação e acompanhamento dos Conselheiros Municipais junto a elaboração do plano.

O modelo de cidade que se desenvolve no Brasil (destacando especificamente as que fazem parte de estruturas metropolitanas complexas) precisa estar amparado em uma concepção de planejamento como processo dinâmico. É necessário cada vez mais que os planejadores urbanos se afastem de modelos de projeto e programas de governo que ignoram as dinâmicas urbanas e impõem padrões que desequilibram as relações entre habitação, mobilidade, lazer, serviços, gestão e planejamento.

Simultaneamente, tais iniciativas de planejamento extrapolam os limites administrativos do município. São Paulo se mostra extremamente complexa – como cidade e metrópole – e exige táticas sistêmicas que reconheçam necessidades locais tais quais impactam na qualificação, caracterização, forma e cotidiano social urbano. A complexidade de tal proposta impõe uma necessidade de fortalecimento de participação popular como visão estratégica que pautar ações de planejamento, ciente dos limites de uma visão totalizante do território.

# NOTAS

*01 Para uma discussão mais aprofundada do assunto ver:*

*Bonduki, N. – Origens da habitação social no Brasil – São Paulo: Editora Estação Liberdade, 2004.*

*Kowarick, L. – A espoliação urbana – São Paulo: Editora Paz e Terra, 1980.*

# — BIBLIOGRAFIA

ARAÚJO T.B. de, Ensaios sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências (2000)

ARRETCHE, M. Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

BONDUKI, N. . Origens da habitação social no Brasil. São Paulo: Editora Estação Liberdade, 2004.

BURNETT, Frederico Lago. Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos Planos Diretores Participativos. São Paulo: Annablume; São Luís: Fapema, 2011.

COLVERO, Adriana de Almeida. A importância da política de descentralização da gestão estatal: políticas públicas urbanas e planejamento do território. Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia política, geopolítica e gestão do território. Rio de Janeiro: 2014.

HARVEY, D. Cidades Rebeldes. Do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes – Selo Martins. 2014.

KOWARICK, L . A espoliação urbana. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1980.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. 2. Ed. São Paulo: Centauro, 2001.

MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia. Para entender a crise urbana. São Paulo: Expressão popular, 2015.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti.; GIUSEPPE, Diana Teresa Di. Descentralização e seus paradoxos: uma perspectiva paulistana. V Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, 1998.



NETTO, Vinícius M.. Cidade e Sociedade: as tramas da prática e seus espaços. Porto Alegre, Sulina, 2014.

NICKSON, A. Where is local government going in Latin America? A comparative perspective. Trabalho apresentado na Annual Conference of the Society of Latin American Studies, University of Liverpool, 17-19 abril, 1998.

PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO. 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. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2014.

\_\_\_\_\_. 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: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2015.

\_\_\_\_\_. 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. São Paulo: Secretaria Municipal de Relações Governamentais, Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras, Secretaria de Governo Municipal, 2015.

\_\_\_\_\_. Material de Apoio para Revisão Participativa dos Planos Regionais das Subprefeituras. Caderno da Subprefeitura do Butantã. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2016.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. V. 11, nº 2, 2009, p. 31-50.

ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel; KOWARICK, Lucio; SOMEKH, Nadia. São Paulo: crise e mudança. São Paulo: Brasiliense/PMSP, 1992.

SANTOS, Milton. A Urbanização Brasileira. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

SINGER, Paul. Economia política da urbanização. São Paulo: Brasiliense, 1995.

VILLAÇA, F. J. M.. O espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo, SP.: Studio Nobel Editora, 1998

VILLAÇA, F. J. M.. As ilusões do plano diretor.. São Paulo: Internet, 2005. Disponível em: <[http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf)>. Acessado em: 11 nov. 2016.

VILLAÇA, Flávio. Reflexões sobre as cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 2012.





O OLHAR DAS  
CRIANÇAS  
SOBRE O  
PARQUE LINEAR  
DO CANIVETE

---

MAYTÊ  
PRADO  
DE LIMA



---

## MAYTÊ PRADO DE LIMA

Arquiteta e Urbanista pela Unesp Bauru, estudou na Universidad de Sevilla, na Espanha, e participou do Programa de Residência em Planejamento e Gestão Urbana pela FauUsp/SMDU. Trabalhou na SEH DU, no município de Osasco e desenvolveu o projeto Espaços Livres na escola, com bolsa da PROEX, durante a graduação. Tem interesse por temas que envolvem educação, infância e espaço público.

## ORIENTADOR

PROF. DR. VLADIMIR BARTALINI

---



# RESUMO

Este texto trata da materialização do processo de escuta e apreensão de determinado espaço público através de uma experiência com crianças realizada no Parque Linear do Canivete, no distrito de Brasilândia, Zona Norte de São Paulo. Acredita-se que a participação do público infantil nas decisões sobre a cidade é fundamental para a criação de espaços mais democráticos, pois leva-se em consideração uma outra escala, assumindo que as necessidades da cidade não se limitam ao universo do homem adulto, pensada para atender suas demandas econômicas e administrativas. O estudo se propôs a cartografar o parque a partir de atividades que envolveram alunos da EMEF Jardim Damasceno I e contou com a colaboração de outras crianças que vivenciam esse espaço que cotidianamente.

## PALAVRAS CHAVE

PERCEPÇÃO. CRIANÇAS. PROCESSO PARTICIPATIVO. BRASILÂNDIA.



# — INTRODUÇÃO

Em meio à inexpressiva participação popular nos projetos urbanos, temos uma parcela de cidadãos ainda menos ouvida: a que é composta por crianças. Elas, que utilizam o espaço tanto quanto os adultos, que têm domínio e conhecimento territorial, são diversas vezes ignoradas quanto a suas opiniões e necessidades.

Se a infância é a fase de maior desenvolvimento físico, cognitivo e psicossocial e se o conhecimento é adquirido em atividades cotidianas, por que não fazer do desenho urbano um instrumento de aprendizagem? Por que não valer-se do repertório e vivência das crianças para a construção de espaços mais democráticos e acessíveis? Por que não formar cidadãos mais autônomos e conscientes garantindo a eles o direito à cidade?

Para ajudar a responder essas perguntas, crianças foram convidadas a participar de uma experiência, adotando como pano de fundo o Parque linear do Canivete, localizado na pré-Serra da Cantareira, no distrito de Brasilândia. Apesar de ser o único parque municipal de toda a Subprefeitura de Freguesia do Ó, ele é pouco

reconhecido pela população, sendo diversas vezes chamado de praça e não raramente utilizado apenas como local de passagem. Tomando como objeto de pesquisa a relação entre este espaço público e o universo infantil, o presente trabalho buscou compreender como um parque, que traz consigo tantos conflitos de uso (tais como a disputa entre pedestres e veículos ou a restrição de passagem, dada a sensação de insegurança em diversos pontos indicados por frequentadores), pode intervir na vida das crianças que vivem em seu entorno. Como ele é visto por elas? Quais são as áreas permitidas e proibidas no contexto desse universo?

A estrutura do trabalho é composta de três partes: a primeira discorre sobre o que motivou esta experiência. Fala-se sobre a relação entre a cidade e a criança, apontando a importância de sua participação para a construção de uma cidade democrática e também conta com breve contextualização do local em que o Parque linear do Canivete está situado, na periferia na Zona Norte de São Paulo.

A segunda parte relata as atividades realizadas no parque pela autora. Nela, há um forte interesse em compreender as especificidades dos olhares das crianças sobre o espaço público, tomando o parque como objeto de estudo. Sem imposições, evita-se cair na armadilha da posição de “detentor do conhecimento” partindo da premissa de que o repertório das crianças é distinto e complementar ao do universo adulto. Sobretudo, a partir de brincadeiras e atividades realizadas com os alunos do 4º ano da EMEF Jardim Damasceno I, o trabalho apresenta análise quantitativa dos dados obtidos, somado a alguns comentários e interpretações.

Por fim, é exibida a materialização desse processo de escuta, que se propõe a cartografar o parque vivenciado de fato pelas crianças, expondo os espaços a partir de suas perspectivas e relações estabelecidas.

# A RELAÇÃO — CRIANÇA-ESPAÇO

Partindo do entendimento de que as relações sociais, econômicas e culturais se materializam na cidade, especialmente nos espaços públicos, percebe-se aqui a potencialidade desses locais como um meio de aprendizagem do indivíduo, respondendo primeiramente às necessidades do desenvolvimento físico-motor, emocional e intelectual (abrigo o brincar e tudo o que ele representa, agregando relações de diversas naturezas, promovendo a socialização, fomentando a autonomia, o desenvolvimento motor e despertando a curiosidade). Mas se mostrando também como cenário, onde relações são estabelecidas e sensações se manifestam, produzindo marcas profundas que nos acompanham pela vida adulta. A partir das relações e significados atribuídos por seus frequentadores, é concedido ao espaço físico a qualidade de ambiente (SOUZA, 1989).

É preciso reconhecer a criança como indivíduo que experimenta e vive a cidade, que possui direitos e deveres e que também está exposto à questões como mobilidade, segurança, poluição, questões normalmente restritas a discussões do universo adulto. Uma criança atenta às questões

urbanísticas, tem um ponto de vista peculiar sobre a cidade que a cerca e que é crucial para sua formação futura, formada no exercício da liberdade e desenvolvimento da autonomia.

Lourdes Gaitán (2008) descreve os espaços públicos como excludentes, pois partem do princípio errôneo de que as crianças não são capazes de ser, pensar e atuar na cidade, já que grande parte dos adultos as consideram como seres em formação. Gaitán (2008) discorre ainda sobre o fato de que elas, assim como mulheres, idosos, deficientes e imigrantes, têm que negociar constantemente os espaços de convivência, pois a cidade – com seus deslocamentos e atividades econômicas - foi elaborada para atender a um grupo dominante, composto por adultos do sexo masculino.

Dada a realidade do processo participativo no planejamento do município de São Paulo, que não conta com a participação das crianças em nenhuma instância, e a necessidade da realização de um plano que contemple as perspectivas de diversos segmentos da sociedade, esta experiência se

propõe a ouvir, observar e registrar as reflexões sobre os espaços-ambientes e as dinâmicas que ocorrem no local.

Há de se contextualizar este espaço, que não foi escolhido ao acaso. Trata-se do único parque municipal da Subprefeitura de Freguesia do Ó/Brasilândia e localiza-se nas extremidades da Zona Norte. É necessário ressaltar a desigualdade na distribuição dos equipamentos públicos dentro do município. Em geral, as regiões periféricas são menos atendidas por espaços qualificados e oferta de equipamentos, o que acaba se refletindo na forma como essas áreas são apropriadas pela população, e em específico, pelas crianças.

O Parque linear do Canivete encontra-se em Brasilândia, distrito que desde o princípio caracteriza-se como um bairro-dormitório, alternativa para migrantes que trabalhavam “do outro lado do rio Tietê”. O processo de expansão urbana se deu de forma irregular, o que implica ainda nos dias atuais em uma situação conflituosa com o meio ambiente, especialmente em direção à Serra da Cantareira, com assentamentos precários de alta densidade em áreas de risco e lindeiros aos córregos, além da carência de equipamentos e infraestrutura urbana. O distrito faz limite com o município de Caieiras ao norte (acima do Parque Estadual da Cantareira), com a subprefeitura de Pirituba (distrito Jaraguá) e com a subprefeitura de Casa Verde (distrito Cachoeirinha). Trata-se de uma região com precariedade no atendimento de transporte, lazer e equipamentos públicos em geral.

É a partir da década de 70 que a região onde se localiza o Parque começa a ser ocupada por famílias em situação vulnerável, próximas do Córrego do Canivete e do Córrego do Bananal. O local apresenta histórico conflituoso e foi palco de outras intervenções públicas envolvendo a remoção de moradores em situação de risco. No entanto, a falta de políticas habitacionais adequadas gerou novas ocupações em outras áreas de risco.

As discussões a respeito do Parque linear do Canivete se iniciam em 2004, com a elaboração do Plano Regional Estratégico da Subprefeitura da Freguesia do Ó/Brasilândia (Lei 13.885/2004, Livro III), que pretendia constituir uma

barreira à ocupação de áreas sujeitas à inundação e deslizamento e recuperar a paisagem degradada. Em de 13 de junho de 2008, o Decreto no. 49.607 cria o Parque Linear do Córrego Bananal/Canivete, com uma área total de 580.000,00m<sup>2</sup>. A implantação do parque linear Canivete/Bananal em sua totalidade objetiva criar uma “zona de transição” entre uma área densamente urbanizada e uma área de preservação ambiental representada pelo Parque Estadual da Cantareira.

Por fim, apenas a primeira fase do projeto foi realizada: o Parque linear do Canivete foi implantada, em uma área de 54.102,79m<sup>2</sup> em 2011. A execução do Parque contou com a remoção de 630 moradias, segundo o Relatório de Avaliação pós-implantação dos Parques lineares no Município de São Paulo, da Secretaria do Verde e Meio Ambiente.

O processo de remoção deu origem à Favela da Tribo (que apresenta áreas de risco R3 e R4, segundo Relatório de Áreas de Risco IPT) e favoreceu o adensamento da ocupação Fazendinha, ambas localizadas na pré-Serra da Cantareira (SANDEVILLE; ANGILELI, 2013). Outros projetos na região estão previstos pelo Plano Diretor Estratégico de 2014, como a implantação do Parque Brasilândia, o Parque Linear do Córrego do Bananal, o Parque Bananal/Itaguaçu e o Parque Linear do Córrego Bananal/Canivete (2ª fase). Caso não haja uma política pública adequada, novas ocupações podem tornar a ocorrer, deslocando ocupações precárias para outras áreas, sem solucioná-las de fato.

Angileli aponta que em nenhuma das entrevistas no distrito de Brasilândia o parque linear foi citado como local relevante por moradores do entorno (bem como o CEU Paz). A autora define como “espaços espacialmente próximos, mas socialmente distantes” (2012, p.99).

Durante as visitas, pude comprovar que isso ainda ocorre. A poucos metros do local, moradores da região não sabiam de sua existência e após certa insistência o reconheciam como “a pracinha”, por onde passam às vezes, mas nunca como destino para passeios. As justificativas são inúmeras: “fica muito longe”, “lá não tem nada”, “tem muita gente usando droga”.

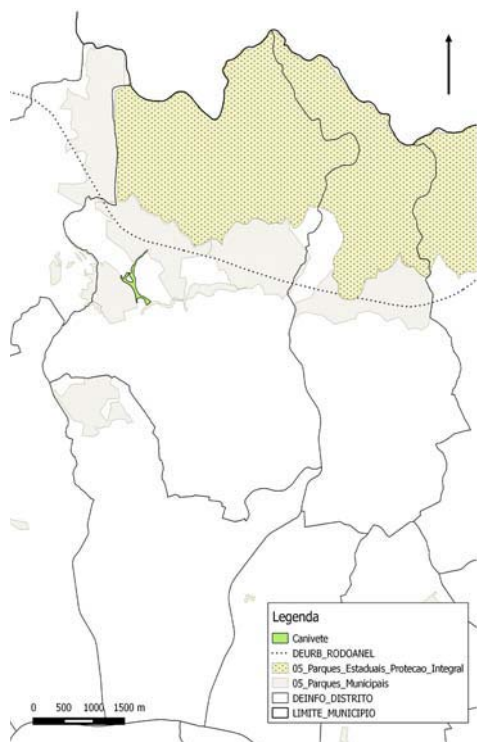
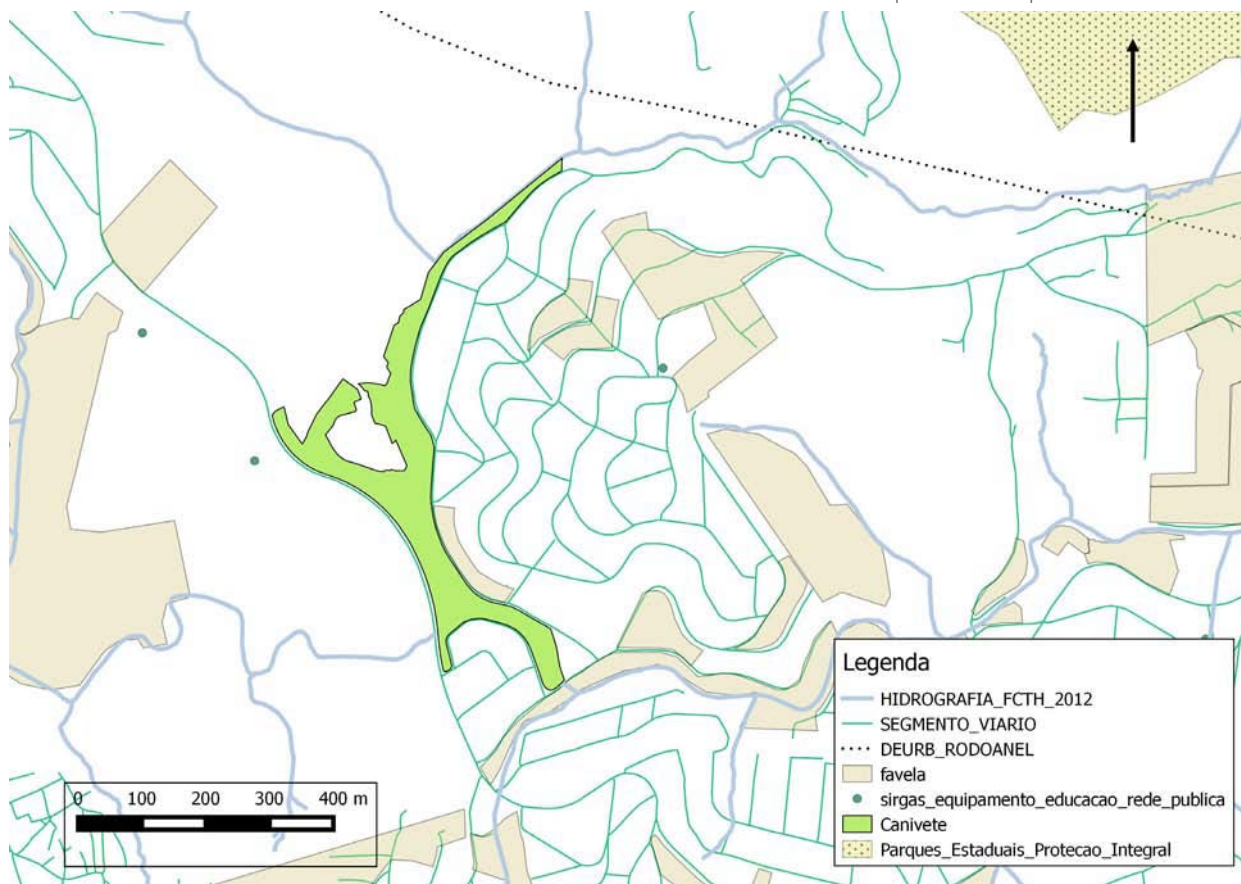


Figura 01: Localização do Parque Linear do Canivete e dos parques em planejamento na Subprefeitura de Freguesia do Ó/Brasilândia.

Figura 02: Área de implantação do Parque Linear do Canivete. Base Cartográfica: Mapa Digital da Cidade, 2004. Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69. Mapas elaborados pela autora.



A falta de equipamentos é, sem dúvida uma das razões para a subutilização do local. Quando questionados, muitos moradores devolviam a pergunta: “Mas como isso pode ser parque? Não tem nada! ”. O parque linear envolve uma quadra, playground e dois pergolados, e a principal atividade praticada é a caminhada. Possui alguns bancos, lixeiras, iluminação pública e dois bebedouros, um em cada extremidade. Todos os entrevistados adultos disseram sentir falta de mais aparelhos, como Academia de Terceira Idade, mais bebedouros, sombreamento e implantação de sanitários públicos.

Outra questão envolvendo o descontentamento com o Parque é a qualidade dos córregos, que não foram contemplados pelo Programa Córrego Limpo, conduzido pela Sabesp e desenvolvido em parceria entre a prefeitura e o governo estadual. O Relatório de Avaliação pós-implantação dos Parques lineares no Município de São Paulo, da Secretaria do Verde e Meio Ambiente indica algumas razões para que isso tenha ocorrido, como a falta de espaço físico para a passagem dos coletores-tronco em razão das ocupações irregulares às margens dos cursos d’água; a (falta de) adesão da população ao programa, já que a conexão à rede coletora implica um aumento no valor da conta a ser paga, além de algum custo em razão de adequações no piso interno do imóvel e a falta ou a inexistência de um cadastro completo e atualizado das galerias de águas pluviais.

Embora todas estas questões estejam postas, pude notar que o Parque linear do Canivete apresenta movimentação em determinados dias e horários. Muitos moradores realizam caminhadas pela manhã no trecho inicial, próximo à Rua Grumixá, e durante dia, aos fins de semana, quase toda a sua extensão é bastante utilizada, com exceção do ponto final, próximo ao último pergolado. Há também a troca de público no fim da tarde, quando começa a crescer o número de jovens e usuários de entorpecentes, enquanto adultos e crianças deixam o espaço. Neste horário, há maior concentração próxima à quadra e no fim do Parque, onde é realizado o baile funk em algumas noites, como relataram os moradores.

De acordo com as entrevistas realizadas, embora hou-

vesse o anseio dos moradores por requalificação urbana e ambiental, durante a concepção do projeto não houve a participação popular da forma como desejavam. O Parque surge no âmbito do Programa de Urbanização de Favelas da SEHAB, a partir de um acordo entre Secretaria do Verde e Meio Ambiente e Secretaria da Habitação, e o envolvimento da população, segundo os entrevistados, girou em torno da retirada de residências para que um parque fosse implantado, sem que as especificidades do desenho fossem discutidas com os moradores. Contudo, em linhas gerais o projeto atende à parte dos pedidos, atuando na melhoria do espaço público, recuperação do leito do córrego, drenagem, áreas permeáveis e fluxo de pedestres.

No livro “A cidade e a criança”, Souza aborda temas como a produção e distribuição do espaço e a tirania que o desenho pode exercer sobre o usuário, sobretudo aos coletivizados, que têm seus desejos e necessidades submetidos aos interesses e interpretações daqueles que detêm poder. A autora acrescenta: “É nesse espaço que vive e movimenta o segmento mais fraco de todos os dominados: a criança.”. É necessário fazer um recorte ainda mais específico, pois, como retratado pela arquiteta, mais insignificante do que a criança, é a criança dos bairros de periferia, “candidata permanente à categoria de menor”. (SOUZA, 1989, p. 38). São essas crianças, moradoras de bairros periféricos, que dão vida à esta experiência.

# A EXPERIÊNCIA: DINÂMICAS REALIZADAS

Como dito anteriormente, a experiência, realizada entre agosto e outubro de 2016, busca observar quais são as perspectivas e vivências das crianças, descobrir como é o Parque linear do Canivete a partir de seus olhares e relações. Segundo Abramowicz (2016) este olhar sempre foi negligenciado e apesar de parecer uma tarefa simples, captá-lo é uma tarefa bastante complexa, pois apenas uma criança, dada sua contemporaneidade, é capaz de oferecer. Nós, enquanto adultos, temos o olhar da infância enquanto lembrança: podemos extrair a experiência de infância, mas não o olhar de criança. A partir das atividades realizadas com essas crianças, podemos notar que o processo de escuta pode atenuar o problema exposto, uma vez que o observador se põe na posição de ouvinte, mediando a atividade com a menor interferência possível e permitindo que as crianças sejam protagonistas.

O trabalho foi realizado em conjunto com a EMEF Jardim Damasceno I, localizada na Avenida Deputado Cantídio Sampaio, a alguns metros do Parque Linear do Canivete. Em constante diálogo com a equipe de coordenação,

notamos que a proposta possuía alinhamento com os conteúdos ministrados em aulas do 4º ano e com a postura da escola, de tentar romper com a educação nos moldes engessados, compreendendo a importância de aproximar o conteúdo do cotidiano do aluno e explorar o contexto espacial em que a escola está inserida.

Foi relatada a falta de contato com o Parque por parte do corpo docente e dos alunos, ainda que seja parte do trajeto de grande parte dos estudantes. Vimos, então, a possibilidade de valer-nos da proximidade com a Serra da Cantareira, Córrego do Bananal, Córrego do Canivete, e então, desenvolver o tema do desmatamento e importância da preservação ambiental, já previsto no programa da escola, aliado ao reconhecimento e olhar sobre o local.

O trabalho pretendia analisar, a partir de atividades dentro e fora da sala de aula, qual a percepção as crianças têm do Parque, explorar como o ambiente construído influencia em seus cotidianos; como gostariam que o parque fosse e discutir coletivamente de que forma po-

deriam exercer impacto sobre ele e modificar o espaço.

As atividades foram formuladas em conjunto com membros do Coletivo Deriva, de São Paulo, e divididas em três fases:

### FASE 1 – SENSIBILIZAÇÃO

Trajetos Escola- Parque associado às atividades lúdicas e corporais, a fim de reconhecer qual a percepção que os alunos têm do local.

A proposta deveria responder para nós, observadoras, algumas questões, como: Por onde passam? De que forma caminham? Por qual motivo determinados locais são mais ou menos atrativos? Do que gostam? Como utilizam o espaço? Quais as áreas permitidas e não permitidas? Do que sentem falta? Quais os limites do parque / espaços expandidos e suprimidos do traçado original?

### FASE 2 – ANÁLISE

Consistia na discussão e reflexão coletiva sobre o passeio, conferindo atenção aos pontos mais expressivos e em que é baseada essa relevância. Nesta fase foi dado ênfase na troca de opiniões e atenção ao ponto de vista do outro, com a ajuda de mapas e elementos volumétricos, representação dos elementos significativos e aspectos positivos e negativos, apontados pelos estudantes.

### Fase 3 – Proposta

A partir das conversas e exposições, os estudantes deveriam pensar em como gostariam que o espaço fosse, caso fossem os responsáveis por projetar o Parque Linear do Canivete.

É importante dizer que antes do trabalho com as crianças, houve uma pré-fase, que consistiu no envolvimento com o corpo docente. Com o objetivo de promover a troca de conhecimentos adquiridos durante o Programa de Residência e abordar temas que já seriam discutidos pelas disciplinas, foi realizada uma apresentação

aos professores e equipe pedagógica discorrendo sobre a formação do Parque linear do Canivete e todo o seu contexto: bacias hidrográficas da Subprefeitura de Freguesia do Ó, córregos pertencentes à Micro bacia do Córrego do Bananal, fauna, flora, proximidade com a Serra da Cantareira, histórico dos distritos de Freguesia do Ó e Brasilândia, histórico do Parque linear do Canivete e conflitos envolvendo sua implantação.

Foi bastante interessante e importante para o desenvolvimento das atividades seguintes. Houve grande participação durante a apresentação, em que eles também queriam contribuir com alguma informação, fosse para contar como era a região quando a família se mudou para Brasilândia, ou para falar sobre as novas ocupações próximas ao (futuro) parque vizinho à escola. A maioria, apesar de estar perto do Parque, não o conhecia, nunca tinha passado por ele, não sabia sobre seus córregos ou que é o único parque municipal da Subprefeitura. Alguns professores que estavam apreensivos em relação à visita sentiram-se mais tranquilos após a explanação e também quiseram fazer parte da atividade.

### SENSIBILIZAÇÃO - VISITA AO PARQUE

O trabalho foi realizado com três turmas do 4º ano, com crianças de idade entre 9 e 10 anos. Esta primeira etapa do exercício foi dividida em dois dias. No primeiro, com uma turma de 19 alunos e no segundo com uma turma de 43. Foram experiências bastante distintas, no que diz respeito ao processo e também em relação aos resultados. Alguns fatores foram determinantes para isso: a quantidade de alunos, o perfil de cada turma e o percurso realizado.

#### 1º DIA (19 ALUNOS)

No primeiro dia ocorreu uma conversa prévia, antes da saída para o Parque. Os alunos disseram não conhecer o Parque Linear do Canivete e quando questionados, todos os lugares frequentados para o lazer convergiam para shoppings, cinemas ou o Parque da Água Branca, na Barra Funda, todas as opções fora da Subprefeitura.





Figura 03: Implantação geral do Parque Linear do Canivete, com a numeração dos locais visitados e fotografias da visita com os alunos.

Base Cartográfica: Google Earth, 19/04/2015 Projeção UTM/23S.  
DatumWGS84. Mapas elaborados pela autora, Fotografias da autora.

Dadas as orientações da equipe pedagógica, fizemos o seguinte percurso: partimos da escola (1) seguindo uma das principais vias da Subprefeitura, a Avenida Deputado Cantídio Sampaio (2). Chegamos em uma das entradas no Parque (3), próxima a Rua Grumixá, onde há o encontro do Córrego do Bananal e o Córrego do Canivete, seguimos para o Espaço Cultural Jardim Damasceno (4), que envolve uma pequena construção, um pátio coberto, um campinho (5), uma quadra com cesta de basquete (6) e a recente obra da Prefeitura, o espaço de Coleta Mecânica Subterrânea, a que chamam de lixeira (7). Alguns alunos se mostraram conscientes e explicaram para os adultos e para as demais crianças o funcionamento da lixeira, desde o mecanismo de coleta até a razão da implantação do equipamento subterrâneo (e da reclamação dos moradores, que disputavam espaço para estacionar os veículos com a antiga lixeira).

Brincando de Siga o Mestre passamos pela quadra (9) e pelo playground (10). Foi possível observar o uso de alguns espaços que, em outras visitas de campo, sem a ação induzida, não eram utilizados, como é o caso da

área com rochas (ou como alguns deles chamaram, caixa de areia) (8), onde o “seu Mestre” mandava escalar as pedras. Nos dias de observação do uso espontâneo, com outras crianças que não os alunos, elas rodeavam os bancos no entorno com bicicletas, skates e patins, mas nunca entravam neste “tanque”.

O parque possui pouca arborização e sombra, além da insuficiente oferta de bebedouros, sendo razão para muitas queixas e desmaio de uma estudante durante a atividade. Nos reunimos novamente no trecho final do Parque, onde havia uma estrutura com cobertura (11) que havia sido montada na festa de dia das crianças.

Demos sequência às atividades com a Caça ao tesouro, onde os alunos se dividiram em grupos. Cada equipe recebeu um tablet e um cartão-desafio, com itens que deveriam ser fotografados com o auxílio do instrumento. Foi uma Caça ao Tesouro diferente, sem que houvesse nada escondido ou atrelado a um percurso estipulado. A experiência permitiu observar quais caminhos eram escolhidos quando se sentiam livres, ainda que a

procura fosse por um objeto específico, dando espaço para surpresas e espontaneidade. Além disso as equipes souberam explorar a necessidade de pensar e agir coletivamente.

As três equipes foram premiadas e cada uma ganhou um kit com materiais necessários para fazer uma “bomba de semente”, que consistia em um bloco de argila, um punhado de terra e um pacote com sementes variadas. O processo de brincar com a argila, sujar as mãos de terra, descobrir como são as sementes de cada vegetal se mostrou bastante acertado, ao ponto da equipe pedagógica da escola propor uma nova oficina envolvendo além dos alunos, os pais e professores.

Foi um momento em que pudemos trocar impressões sobre a ausência de sombra no Parque, a necessidade de mais árvores (na cidade como um todo), experiências e relações com o plantio. Eles ficaram entusiasmados com a possibilidade de levar a bomba para onde quisessem, e muitos levaram para casa, para poder acompanhar o crescimento e mostrar para a família.

No retorno para a escola os alunos encontraram pés de pitanga (12) e depois fizemos o percurso sugerido por eles, que disseram ser mais curto e sombreado. Subimos o “escadão” (13), passando próximo aos edifícios da CDHU e chegamos à escola.

2º dia (43 alunos)

O segundo dia de visita seguiu basicamente o mesmo roteiro, mas mudanças sutis fizeram grande diferença. Dessa vez a turma era o dobro da outra e tivemos pequenas alterações no percurso. Andamos em meio ao comércio local, entramos no Espaço Cultural e na horta, mas ao contrário do dia anterior, a presença adulta foi muito mais marcante, tanto nas explicações às crianças (sobre o Espaço, a lixeira e seu funcionamento, espécies vegetais etc), quanto em determinar de certa forma seus movimentos, velocidade e limites. A preocupação dos adultos com a quantidade de crianças foi responsável pela restrição de certa liberdade dos alunos. Com a vigilância não havia espaço para subir em muretas,

corrida, ou determinadas distâncias. É uma apreensão justa, afinal, os estudantes estão sob a tutela da escola (e mesmo com todos os limites impostos tivemos pequenos acidentes). Mas ainda assim, foi uma experiência em que ficou evidente a autoridade do adulto controlando a espontaneidade dos movimentos da criança.

Um ponto interessante desse momento foi que a aglomeração atraiu a atenção de adolescentes (um pouco mais velhos do que os alunos presentes) que estavam pelo parque usando entorpecentes. Eles pediram permissão para ouvir do que se tratava e perguntaram se também podiam fazer as bombas. Não acredito que a ação tenha modificado a vida dos garotos, mas de repente, mais ações nesse sentido, usufruindo o espaço público para atividades educativas, possam transformar de certa forma as dinâmicas locais.

Após o arremesso das bombas próximas à margem do Córrego, seguimos de volta para a escola. Os pés de pitanga não chamaram a atenção dos alunos até que houvesse interferência de um adulto, e então, a euforia foi semelhante ao dia anterior.

Análise- Memória e crítica

Com a fase da análise também temos a divisão entre as turmas em dias distintos, onde se repetem as diferenças no processo e sobre os resultados, atribuindo as dissimilaridades à quantidade de alunos, o perfil de cada turma e o percurso realizado.

Turma 1

Quando retornamos à sala de aula fizemos uma roda de conversa, onde eles se posicionaram sobre a visita, as brincadeiras, o percurso, o que mais gostaram de fazer e sobre as necessidades do local, para que ele seja mais agradável (“Chuva”, “Bebedouro”, “Árvore, árvore, muita árvore!”).

Partimos então para as atividades de análise. A primeira respalda-se na memória e nos elementos mais significativos da visita: deveriam fazer um mapa do trajeto

escola-parque. No geral foram bastante atenciosos uns com os outros, aceitando ideias e complementando as sequências.

## Turma 2

Havia maior número de alunos, com perfil mais agitado, o que fez com que a atividade fosse distinta da primeira turma. Além disso, por ter ocorrido em um outro dia, e não seguido da visita, muitos estudantes que não foram ao Parque participaram do exercício sem que houvesse compromisso, pois não viram propósito na continuidade de uma atividade que não acompanharam do início. Ainda assim, de modo geral a turma produziu mapas bem elaborados, ricos em detalhes.

Dentre os elementos observados na análise dos resultados, alguns fatos curiosos surgiram. As crianças do primeiro e do segundo dia exibiram elementos diferentes: as participantes que explicaram o funcionamento da lixeira aos demais presentes, pontuaram sua presença no mapa, o que não ocorreu com a segunda turma (em que um adulto explicou seu funcionamento). Nos exercícios do segundo dia aparecem a pista de skate e a horta, que não estão nos desenhos da primeira turma.

A Avenida Deputado Cantídio Sampaio é representada quase sempre com muitos carros, ônibus e radar, e apenas um dos grupos desenhou o caminho a partir da perspectiva do pedestre, ilustrando várias fases da descida, a pista de skate e o guarda-corpo. Em outro desenho, a Avenida divide os aspectos positivos e negativos do local: de um lado dela está o Córrego, sujo, com odor forte, do outro, o playground, os pés de pitanga, a quadra e o bebedouro.

Em alguns mapas o “Parque” surge como algo isolado, como se a quadra, o playground e o tanque com as pedras não fizesse parte dele. O mesmo se dá com o Córrego do Canivete, chamado pela maioria de “esgoto”. Ele aparece quase sempre nas extremidades da folha, mas nunca acompanhando o trajeto.

Ainda sobre a questão ambiental, um dos grupos de-

senhou “alguns barracos no meio do mato”, representando as moradias que estão surgindo e avançando na Serra da Cantareira e pudemos discutir brevemente as razões e consequências da instalação de moradias no local.

Na segunda parte do exercício eles tiveram o primeiro contato com a real implantação do parque e todos se surpreenderam ao ver como ele é de fato, bem diferente do que eles produziram na atividade anterior. Houve o momento de se localizar e compreender onde estavam todos os elementos que haviam conhecido: o Espaço Cultural, a escola, os prédios da CDHU, o tanque de areia etc, além das associações pessoais, como onde fica o apartamento da tia, ou o caminho realizado para chegar à escola.

Em uma implantação geral presa a um isopor, eles deveriam pontuar com uma tag algo no passeio de que gostaram (tag amarela) ou não (tag rosa). Organizamos de modo que cada um teria a oportunidade de se expressar uma vez, espetando, dizendo onde e o porquê. Foi bastante produtivo e todos se manifestaram concordando ou se indignando com a escolha do colega. O ato de furar o isopor, a escolha do palito e a seleção de algo para ser a “sua opinião” sobre o parque, gerou bastante animação entre os participantes.

Quanto menor a turma, melhor o andamento da atividade. No primeiro grupo (19 alunos), todos conseguiram pregar mais de um palito e a discussão foi bastante fértil, com exposições dos pontos de vistas e complementações. Nas turmas maiores foi mais difícil manter o grupo reunido e não houve adesão de todos os estudantes, principalmente porque boa parte dos alunos não esteve presente no dia da visita, que ocorreu em outro dia, e não havia interesse em se pronunciar, ainda que frequentassem o parque.

O produto das discussões, em quantidade foi a tabela presente na Figura 05.

Alguns aspectos devem ser considerados, como o fato de muitos pontos estarem atrelados às atividades e brin-

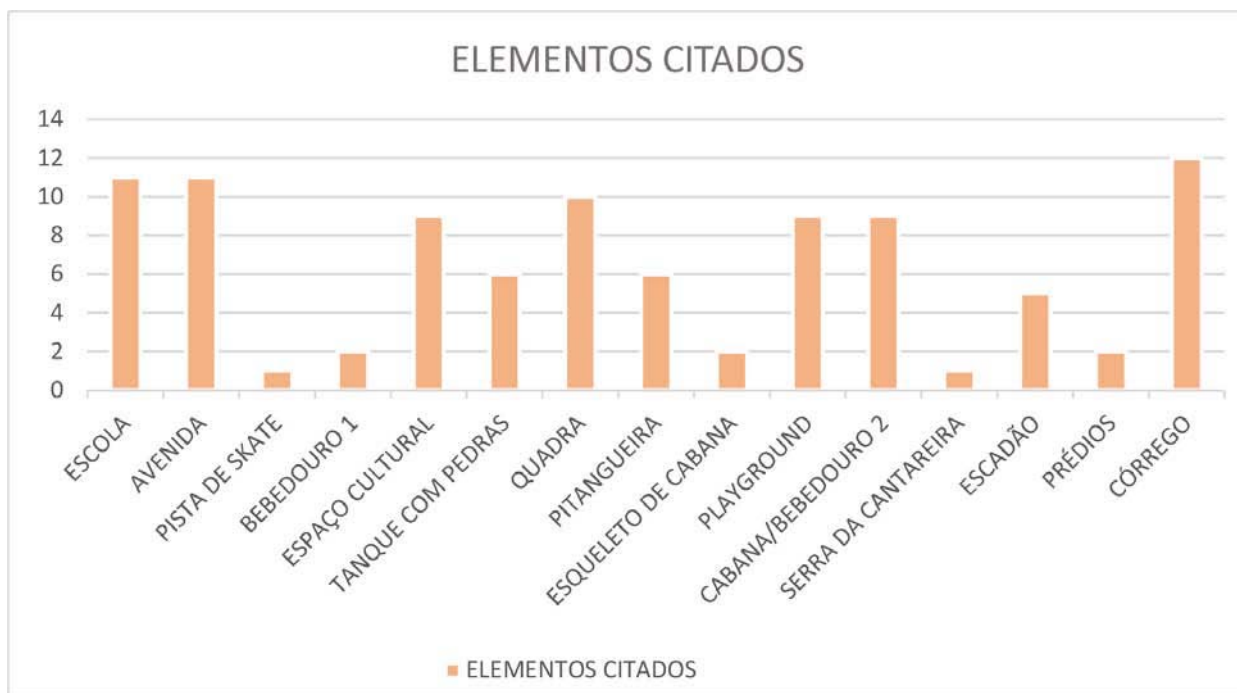
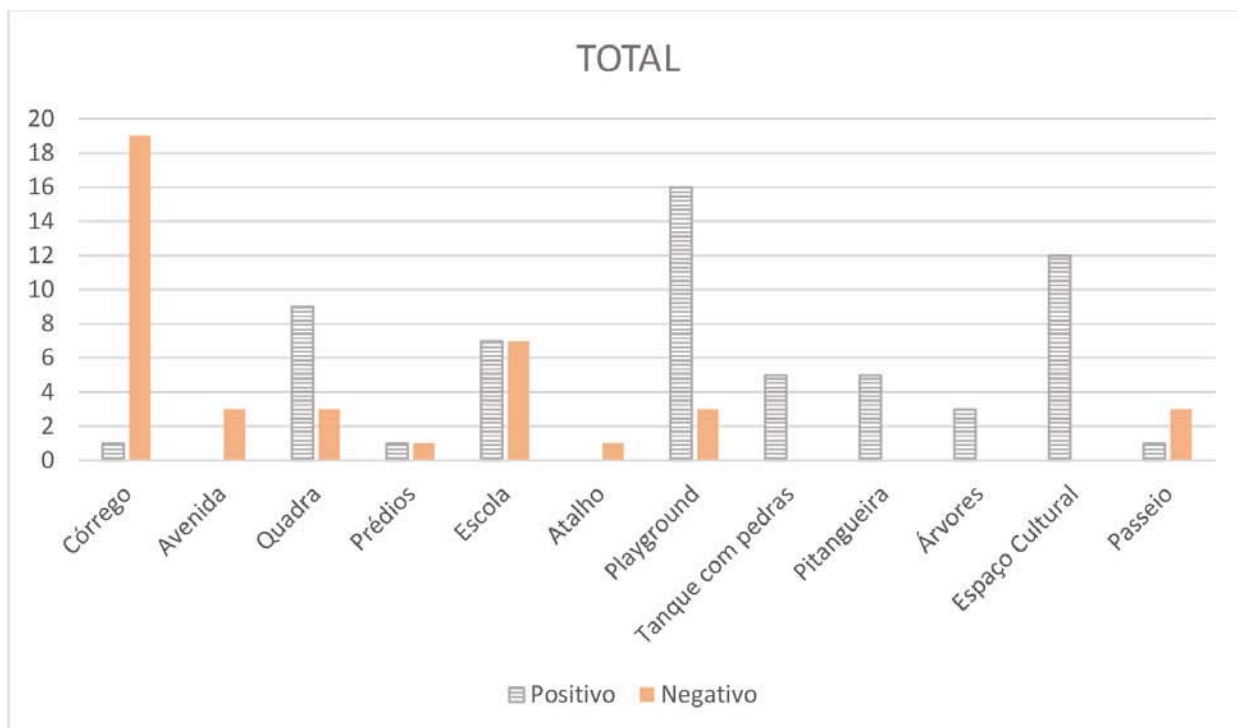


Figura 04: Gráfico dos elementos citados durante a atividade de desenhar o trajeto escola-parque. Elaborado pela autora.

Figura 05: Gráfico dos elementos citados durante a atividade de pontuar no mapa os aspectos negativos e positivos da visita. Elaborado pela autora.



cadeiras desenvolvidas em locais específicos. É o caso da “cabana”, por exemplo. A única turma que utilizou a estrutura, foi a primeira e é também a única que cita o local. Sempre que mencionada falavam da oficina de bomba de sementes e do bebedouro. O mesmo pode ser dito sobre o Tanque com as pedras. Como dito anteriormente, nas visitas espontâneas nunca foi observado o uso dentro do tanque, mas sempre ao redor. A brincadeira do “Seu mestre mandou”, parece ter despertado um novo olhar para o local.

O oposto também é válido. Se todos os elementos concretos do parque foram citados, por que os pergolados não foram? São estruturas que fornecem sombra, algo que foi queixa de muitos estudantes, no entanto, o elemento não foi mencionado uma única vez. Por estar com muito lixo e cacos de vidro, preferimos não desenvolver nenhuma brincadeira no local, e talvez isso tenha conferido invisibilidade a este ponto.

Os itens que dividem opiniões, como o córrego, a quadra, a escola, o playground e o passeio são todos itens que os estudantes apontavam como coisas boas, mas que precisavam ser melhoradas. Normalmente a melhoria está associada ao fato de não ter sombra, exceto o córrego (que necessita de tratamento) e o playground, que além de sombra, precisa de mais brinquedos.

Os prédios foram citados positivamente enquanto local de habitação, pois “pessoas precisam de um lugar para morar”. A reclamação veio porque o aluno considerou que o parque poderia ser maior, e que os prédios ocupam esse espaço.

O atalho foi citado uma única vez, porque a aluna disse que era muito íngreme e cansativo. Já a Avenida foi citada três vezes, por ser considerada um local sem sombra, extenso e perigoso, devido à velocidade dos veículos.

Os pés de pitanga e as árvores em geral só receberam menções positivas, sempre acompanhadas de comentários que pediam por mais. O Espaço Cultural também foi bem avaliado, com atenção à quadra, horta e atividades que ocorrem no local, que vão além da visita.

Apenas um aluno pediu o tamponamento do córrego, sob o argumento de que “não serve para nada, é fedido”. Foi repreendido pelos colegas: “Mas não é melhor tratar a água?” “Ah não, já perdi um monte de bola lá, porque caiu e não tem como pegar. Já que não serve para nada mesmo...”.

## PROPOSTA - COMO SERIA O PARQUE QUE EU GOSTARIA DE TER?

Iniciamos a atividade em sala com uma conversa sobre a visita ao Parque linear do Canivete, lembrando os outros passos do processo, falando sobre os pontos positivos e negativos da visita. Eles deveriam registrar como gostariam que o Parque linear do Canivete fosse, caso tivessem poder para alterar qualquer coisa, mas lembrando que o parque continuaria inserido naquele local. A princípio a atividade seria realizada com recorte e colagem de revistas, mas posteriormente podiam optar pelo desenho ou mistura das técnicas.

No início as imagens nas revistas pareciam inibir os alunos, que buscavam elementos específicos, como brinquedos e bebedouros, mas notei que o uso da revista proporcionou aos estudantes que se imaginassem em outras situações. Uma aluna, por exemplo, queria usar a imagem da lua, mas desistiu porque não gosta de frequentar o parque no período noturno. Dessa forma pude questionar a razão de não usar o espaço a noite, e por que não pensar em uma solução para isso, a partir daí o pedido foi por mais iluminação.

Muitas vezes as crianças sabiam exatamente o que queriam e onde queriam. Elas especificaram quais brinquedos, que tipo de comércio, quais produtos seriam vendidos ou alugados, onde seria a circulação exclusiva de pedestres e de bicicletas, etc. A recuperação do córrego, é um dos assuntos mais recorrentes, e ele é muitas vezes representado com peixes. Um desenho contém inclusive pequenas bancas com “minhocas” e “coisas para pesca”, ao lado de um deck e uma pessoa com varas de pesca.

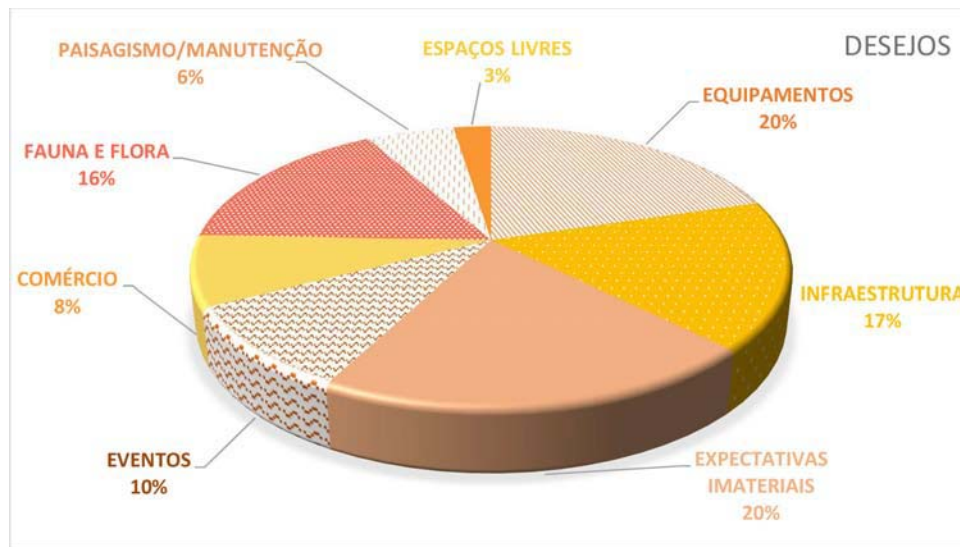


Figura 06: Gráfico com os elementos citados pelos alunos na atividade "como seria o parque que eu gostaria de ter?". Elaborado pela autora.

Algumas observações devem ser destacadas sobre os dados levantados, como o fato de que eles pensam nas crianças mais novas: alguns alunos mencionaram a preocupação com algum familiar ou vizinho menor, e os espaços que poderiam usar.

É notável como eles estão atentos para questões que normalmente compõem o universo adulto, como segurança, conforme o pedido "que não tivesse assalto". O mesmo pode ser dito sobre "que o mundo fosse melhor" ou "mais casas".

Outro ponto a ser ressaltado é a presença de comércio: somando as lojas de artigos com locais voltados para a alimentação, representam 7%. Entre loja de revistas, lanchonetes "Big Mc Junior", "lojinha do Canivete".

Apenas um aluno disse que o parque era como ele queria e não teria nada para melhorar. Questionado sobre a frequência que visita o local, ele disse que quase nunca, mas que havia participado da festa do Dia das Crianças. "Eu não queria que mudasse nada, porque tá bom

demais. Eu gosto mais do dia das crianças porque tem sorteio de coisas".

# O OLHAR DAS CRIANÇAS SOBRE O PARQUE LINEAR DO CANIVETE

Como dito anteriormente, a experiência, realizada entre aDesenhos, mapas, colagens e maquete foram as formas utilizadas para tentar cartografar o que estava sendo dito pelas crianças sobre o local. Todos os exercícios resultaram na produção de dois mapas: o primeiro contendo as diferentes importâncias dadas aos locais, atrelado às suas perspectivas e o segundo, ainda nessa linha, mas agregando informações obtidas com as visitas e observações espontâneas. A cartografia foi baseada na ideia de supressão das áreas indiferentes, que não despertavam reação ou menção, e demarcando setores citados, ressaltando o que pulsa.

Cabe aqui um breve relato com os recortes de dois dias específicos, os que mais me chamaram a atenção. Embora as visitas espontâneas não tenham sido realizadas com a frequência desejada para resultados consistentes, alguns dados obtidos são de grande valor e não poderiam ser suprimidos da nova cartografia. O objetivo era observar crianças aleatórias, sem definir as idades, em diferentes dias e horários da semana, buscando mapear os locais de maior e menor uso e qual a relação

entre esses jovens e tais pontos.

Uma ação desenvolvida com uma equipe do Cartas da Terra tinha o propósito de qualificar a região final do Parque, pintando as estruturas do pergolado, removendo as pixações e plantando trepadeiras a fim de melhorar o sombreamento. Houve participação de pessoas da comunidade, que ajudaram com o plantio de árvores, atraindo crianças que queriam participar do ato.

O grupo também promoveu uma oficina de bomba de sementes, responsável pela atração de outras crianças, entre elas, João\*, de 12 anos. Morador de área próxima à Favela da Tribo, o jovem me guiou por todas as regiões do Parque, inclusive as que não fazem parte do traçado original. Percorremos a região do antigo Chiqueirão, que abriga animais e árvores frutíferas, o campo de futebol inacabado, à travessia do córrego (com uma ponte improvisada com tronco de árvore) e à entrada clandestina dos prédios da CDHU, em que tijolos removidos permitem a passagem no muro.

O jovem apresentou familiaridade com o local e com as dinâmicas da região, falando com muita naturalidade sobre os resquícios de entorpecentes encontrados no final do parque e disse que se sente livre e não tem medo de nenhuma área, mas sua mãe não permite que ele ultrapasse aquele ponto onde encontramos as drogas ilícitas, local indicado por ele como onde costumam ocorrer os bailes funks, que frequenta.

Em geral não havia muitas crianças no Parque neste sábado no período da manhã. O movimento cresceu pela tarde, em torno do playground, tanque com as pedras e da quadra, onde há bastante circulação de bicicletas e patins. Na região do playground todas as crianças estavam acompanhadas de um adulto, que relataram o medo de deixá-las sozinhas. Entre os motivos estão as motocicletas que trafegam em alta velocidade, o medo de alguém fazer mal e animais peçonhentos que surgem no local, vez ou outra.

No dia das crianças, na região próxima à quadra um grupo de moradores havia montado barracas de comida (com distribuição gratuita) e alugado uma cama elástica. A organização foi realizada com a ajuda de doações e promoções de festas na igreja local. Seguindo em direção ao playground, a concentração de pessoas crescia, até chegar em uma área quase intransitável, próxima ao pergolado, com brinquedos infláveis, balões, diversas barracas de comidas, e uma estrutura com mesa de som e seguranças (que os alunos chamaram de cabana, no dia da visita). Através do relato de alguns moradores, soube que a festa foi promovida pelo poder paralelo. Coincidentemente, no mesmo local que as crianças relatam como o “limite do Parque”, ou o lugar onde têm medo, onde o “Palhaço assassino do Damasceno” aparece, como relatou um aluno.

Foi possível notar a presença dessa outra forma de poder quando as motocicletas em altíssima velocidade faziam acrobacias perto do playground. As mães disseram que alguém deveria conversar com a tal liderança para que ele desse um basta, porque alguma criança seria atropelada alguma hora.

Outro fato interessante foi observar a interferência dos adultos enquanto tentava conversar com as crianças. Frequentemente interrompiam ou conduziam a conversa, tirando o direito da criança se manifestar e interferindo com suas interpretações. Por exemplo, se a pergunta era “do que você mais gosta no Parque?”, os pais prontamente diziam “fala que você gosta do parquinho, do balanço”. As respostas eram completamente diferentes quando a pergunta era direcionada à uma criança desacompanhada. Foi o caso de garotos e garotas que acompanhei no trecho inicial do Parque, que me levaram para conhecer sua brincadeira preferida: escorregar no barranco.



Figura 07: Fotografias do Parque Linear do Canivete com indicação dos pontos positivos e negativos, levantados pelas crianças. Fotografias da autora.



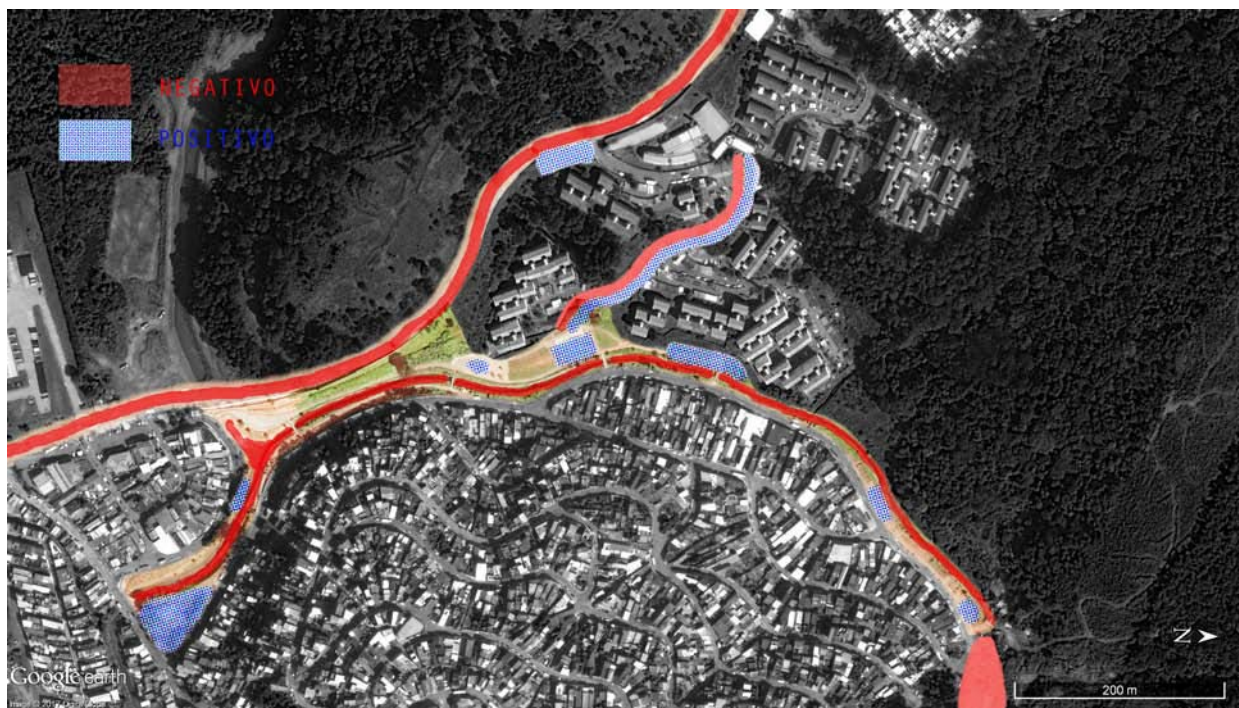


Figura 08: Implantação geral do Parque Linear do Canivete, com as contribuições dos alunos da EMEF Jardim Damasceno I.  
 Base Cartográfica: Google Earth, 19/04/2015 Projeção UTM/23S.  
 DatumWGS84.  
 Mapas elaborados pela autora,

Figura 08: Implantação geral do Parque Linear do Canivete, com as contribuições dos alunos da EMEF Jardim Damasceno I e de crianças entrevistadas em visitas espontâneas.  
 Base Cartográfica: Google Earth, 19/04/2015 Projeção UTM/23S.  
 DatumWGS84.  
 Mapas elaborados pela autora.



# CONCLUSÃO

As crianças não são pré-cidadãs, mas cidadãs ativas. A participação nos projetos de desenho urbano, além de oferecer uma visão essencial aos que têm o poder de colocá-la em prática, pode contribuir dando pistas e criando condições para a constituição de um ambiente em que ela se sinta livre e motivada para explorar e criar relações afetivas com o local.

É num espaço físico que a criança estabelece a relação com o mundo e com as pessoas; e ao fazê-lo esse espaço material se qualifica. Ele deixa de ser apenas um material construído ou organizado para se embeber da atmosfera que as relações ajudam a estabelecer. (SOUZA, 1989, p.13)

A cartografia do Parque permitiu fazer um paralelo com o que foi apresentado por alguns grupos, onde os elementos mencionados, positivamente ou não, encontram-se por vezes isolados, não havendo unidade durante o percurso do Parque linear. O córrego, ape-

sar de ser o elemento que dá identidade e diretrizes ao projeto, é constantemente chamado de esgoto pelas crianças, sendo diversas vezes invisibilizado - e citado apenas como algo ruim, sujo, que cheira mal.

Os espaços do medo, representados pela Avenida Deputado Cantídio Sampaio e trecho final, apresentam questões distintas. A primeira, revela uma cidade em que a priorização do veículo se sobrepõe ao bem-estar e tranquilidade do pedestre. A segunda, de forma nebulosa, sugere a interferência do poder paralelo naquela região, seja por recomendação dos pais, por “lendas urbanas” que mexem com o imaginário (como é o caso do Palhaço assassino, retratado por uma criança) ou pela própria percepção da criança, que de alguma forma reconhece as atividades ilícitas naquele ponto.

Quando o poder dos dominantes é aceito como “natural”, os espaços por eles ocupados tornam-se proibidos para a população; cobrem-se de mistérios, associam-se tanto ao maravilhoso, entendido no sentido de fantasioso e mágico,

quanto ao terror, confundido com a repressão e punição (SOUZA. p 35).

É válido ressaltar que embora a festa de dia das crianças tenha sido realizada no local onde muitos relatam ter medo, o evento parece ter desconstruído essa sensação. A ressignificação desses pontos, podem ser concretizadas mediante ações que envolvam a comunidade e a utilização do espaço público.

Sobre o processo participativo, é preciso estar atento ao que se chama de inclusão das crianças nas decisões da cidade, respeitando suas falas e de fato, permitindo que sejam contribuições genuínas, sem que venham contaminadas daquilo que os adultos gostariam de ouvir. O processo é longo, e exige cuidado e policiamento dos adultos, enquanto figuras de autoridade e controle. Além de demandar esforço maior para compreender quais mensagens a criança está dizendo (já que elas se manifestam de formas distintas, recorrendo a gestos e outros modos não-verbais), vigilância, restrições e induções podem inibir ações e descaracterizar as falas, resultando na perda de informações valiosas.

É preciso desmistificar o que são espaços de aprender e espaços de brincar, valorizando a aprendizagem como uma atividade cotidiana e natural, que independe de paredes, carteiras e um detentor do conhecimento. A educação pode (e deve) vir na forma de troca, de interação e de relações, seja com o espaço, seja com a cidade, seja com o outro. Neste sentido, o potencial da escola é enorme, podendo ser uma grande aliada, construindo pequenos grupos e momentos de escuta e participação, desenvolvendo conceitos em sala de aula (e em áreas do entorno), reunindo a comunidade escolar e promovendo o debate.

Embora não exista o olhar puro da criança, uma vez que a vida social e o contato com adultos façam parte de seu repertório, elas podem oferecer renovação das formas de enxergar o espaço, novas soluções e propor novos modos de se produzir a cidade, tornando-a mais democrática e acolhedora.

# — BIBLIOGRAFIA

ABRAMOWICZ, Anete; de Oliveira, Fabiana A infância analisa a educação básica. Acta Scientiarum. Education. Universidade Estadual de Maringá. Paraná, 2013.

Disponível em <http://www.redalyc.org/pdf/3033/303328749016.pdf>

ANGILELI, Cecília Maria de Morais Machado. 2007. Paisagens Reveladas no Cotidiano da Periferia. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

ANGILELI, Cecília Maria de Morais Machado. 2012. Chão. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

ANGILELI, Cecília Maria de Morais Machado; SANDEVILLE, Euler. 2013. Quando a casa vira parque. XV Encontro da ANPUR Disponível em <http://espiral.net.br/e-arquivos/e-publicacoes/2013-euler-cica-QUANDO-ACASAVIRAPARQUE-final-2.pdf>

CURA, Pedro del; GAITÁN, Lourdes; LEAL, Jesús; LUENGO, Gema; MANUETI, Dario; MENA; M<sup>a</sup> Sol, PRIETO, Isabel; ROCH, Fernando; TIANA, Alejandro; TONUCCI, Francesco. V Encuentro “La Ciudad de los Niños” - La Infancia y la Ciudad: Una relación difícil. Madrid: Acción Educativa, 2008. Disponível em: [http://www.de0a18.net/pdf/doc\\_participacio\\_v\\_encuentro.pdf](http://www.de0a18.net/pdf/doc_participacio_v_encuentro.pdf)

LIMA, Mayumi Souza. A cidade e a criança. São Paulo: Nobel, 1989.

PAPALIA, E.Diane; OLDS, W. Sally; FELDMAN, D. Ruth. Desenvolvimento Humano. Nova Iorque: Artmed Editora, 2001

Relatório de Avaliação pós-implantação dos Parques lineares no Município de São Paulo, da Secretaria do Verde e Meio Ambiente, 2012.

ANTÔNIO, Severino; FRIEDMANN, Adriana; MEIRELLES, Renata; REEKS, David; ROMEU, Gabriela; SAR-

MENTO, Manuel Jacinto; SOUZA, Lindalva; TAVARES, Katia. Quem está na escuta? Diálogos, reflexões e trocas de especialistas que dão vez e voz às crianças. Mapa da Infância Brasileira, 2016.

Disponível em: [http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2016/11/T300000001836-0-Mapa\\_infancia-000.pdf](http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2016/11/T300000001836-0-Mapa_infancia-000.pdf)

## VÍDEOS

Conversas Metodológicas - Profa. Dra. Anete Abramowicz, NEAB-Ufscar - Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros Universidade Federal de São Carlos. Publicado em 10/06/2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=k7h59KwkjNQ>



INSERÇÃO DE  
TEMÁTICAS  
TERRITORIAIS NO  
ÂMBITO ESCOLAR

---

AS OFICINAS NA ESCOLA  
MUNICIPAL TEODOMIRO  
TOLEDO PISA

---

PAULO  
STUART  
ANGEL





---

## PAULO STUART ANGEL

Paulo Stuart Angel Jacob da Silveira é Arquiteto e Urbanista graduado pela Universidade Federal de Juiz de Fora e especialista em Planejamento e Gestão Urbana pela Universidade de São Paulo, em parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo. Realizou, nos anos de 2011/2012, intercâmbio na Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto, Portugal. Atualmente, é mestrando em Arquitetura e Urbanismo pela Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais.

## ORIENTADOR

PROFº. DRº. VLADIMIR BARTALINI

---



# RESUMO

Os problemas observados na participação social durante o processo de revisão dos Planos Regionais das Subprefeituras de São Paulo, nos anos de 2015 a 2016, levantaram indagações acerca da necessidade de sensibilização do cidadão, já nos períodos de formação escolar, sobre questões que permeiam o território.

Portanto, este estudo visa ser uma contribuição propedêutica para a inserção de temáticas territoriais no âmbito escolar, e busca-se a partir disso corroborar para o entendimento sobre o território que habitamos, o modo de produção capitalista do espaço urbano e os problemas territoriais decorrentes deste.

O artigo relata a experiência realizada com os alunos da nona série da Escola Municipal Teodomiro Toledo Pisa, localizada na subprefeitura de Capela do Socorro, onde foi trabalhada uma problemática presente no entorno da escola: um pequeno córrego e a iminência do seu desaparecimento. Com esse estudo, pretende-se indicar limites e potencialidades dessa práxis para uma melhoria

a longo prazo da participação social nos processos de Planejamento Urbano e nas decisões coletivas relativas à cidade.

**PALAVRAS CHAVE**  
CONSELHO PARTICIPATIVO, PARTICIPAÇÃO SOCIAL,  
EDUCAÇÃO

# INTRODUÇÃO

“Porque não aproveitar a experiência que têm os alunos de viver em áreas da cidade descuidadas pelo poder público para discutir, por exemplo, a poluição dos riachos e dos córregos e os baixos níveis de bem estar das populações, os lixões e os riscos que oferecem à saúde das gentes. ” (FREIRE, 1996, pág. 30)

As oficinas com alunos da nona série da Escola Municipal Teodomiro Toledo Pisa surgiram a partir das dificuldades observadas no processo participativo da revisão dos Planos Regionais (PREs) das Subprefeituras de São Paulo nos anos de 2015 a 2016, e também, mais alargadamente, como uma indagação acerca da necessidade de sensibilização sobre questões que permeiam o território no âmbito escolar.

A revisão dos PRE's, estabelecida pelo Plano Diretor Estratégico (PDE) do município de São Paulo (Lei Municipal 16.050/2014), tinha como objetivo geral:

“ detalhar as diretrizes do Plano Diretor Estratégico no âmbito territorial de cada subprefeitura, articulando as políticas setoriais e complementando as questões urbanístico-ambientais em seus aspectos físicos e territoriais.” (Lei Municipal 16.050/2014)

Os PRE's, conforme o PDE 2014, deveriam contar com a participação da sociedade civil através dos Conselhos Participativos Municipais. Segundo Luz (2016), o Conselho Participativo Municipal (CMP) é um organismo autônomo composto por conselheiros da Sociedade Civil, eleitos em cada subprefeitura da cidade na proporção de 1 conselheiro para cada 10 mil habitantes. O CMP é de caráter exclusivamente público e apenas consultivo, e cabe a esse exercer o controle social, a fiscalização das ações de cada subprefeitura, e apontar problemas e propostas em sua área de abrangência. Ainda de acordo com Luz (2016), este Conselho é fruto da incessante busca para a efetivação da participação social nas decisões do poder executivo e foi possível devido a promul-

gação da Lei Municipal nº15.764/2013 no primeiro ano da gestão Haddad.

Coube à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) conduzir o processo de revisão dos PRE's. Em sua primeira ação, especificamente em outubro de 2015, a SMDU iniciou Grupos de Trabalho para o diagnóstico dos problemas e ações previstas para cada subprefeitura. Esses grupos eram compostos por técnicos da SMDU, diversas secretarias municipais- como SP Urbanismo, Secretaria do Verde e Meio Ambiente, Secretaria de Saúde, entre outras- e técnicos responsáveis pelo setor de Planejamento de cada subprefeitura. Os grupos de trabalho -GT's proporcionaram um novo canal de diálogo entre diferentes secretarias e suas ações no território, possibilitando assim a construção de propostas que foram levadas, em um segundo momento, para o debate nos Conselhos Municipais Participativos.

A revisão dos PRE's também contou com a colaboração dos residentes do 1º Programa de Residência em Planejamento e Gestão Urbana da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, uma parceria entre esta e a SMDU. O programa, sob coordenação das professoras Dra. Maria Cristina Leme e Dra. Maria Lúcia Reffinetti, selecionou 32 recém-formados na área de Arquitetura e Urbanismo, e teve como motivo a formação específica neste campo do saber e o suporte ao corpo técnico do Departamento de Urbanismo da SMDU na revisão dos PREs. Como estratégia adotada, cada residente foi alocado em uma subprefeitura, numa tentativa de descentralização da SMDU por todo o território do município de São Paulo e de interlocução direta entre a secretaria e os técnicos das subprefeituras. O presente estudo emergiu nesse contexto de vivência enquanto residente alocado na Subprefeitura de Capela do Socorro, extremo sul do município de São Paulo. (IBGE, 2010)

No momento de debater, junto ao Conselho Participativo de Capela do Socorro, as propostas feitas pelos técnicos da Subprefeitura e das secretarias, processo realizado em junho de 2016, observou-se que os conselheiros encontravam dificuldade para discutir os temas

abordados, que se referiam principalmente ao aumento de loteamentos clandestinos, aos grandes projetos de mobilidade urbana para essa região- o corredor Belmira Marin-, as novas ocupações surgidas principalmente em 2013, e a sua correlação com problemas de escala metropolitana. Muitos conselheiros acabavam apresentando problemas referentes a questões de zeladoria presentes na sua rua ou vizinhança imediata, como a falta de poda nas árvores, o abandono de carros nas calçadas, a falta de manutenção na iluminação pública e nas redes de esgoto, entre outros. Outra questão é que a natureza dos problemas apresentados pediam uma resposta imediata, como a iminência de despejo de moradia e a necessidade de provisão habitacional, problemas estes que são legítimos e expressam a própria condição de precariedade daquele território. Todavia, ao restringir a discussão a esses temas, provocou um esvaziamento das discussões sobre o plano, assim enfraquecendo a representatividade destes frente a diversidade dos problemas da subprefeitura, que segundo o censo de 2010 apresentava 594.930 habitantes.

É preciso salientar que a dificuldade observada pelos conselheiros quanto às causas e ao escopo do Plano Regional não era somente uma questão relacionada à qualificação técnica deles, pois como observou-se nas oficinas realizadas em Santo Amaro, alguns conselheiros que possuíam qualificação na área de Urbanismo desejavam possibilitar anacronicamente uma mudança no zoneamento através do Plano Regional, desviando desse modo a função daquele espaço de discussão, uma vez que a nova Lei do Zoneamento (LPUOS nº16.402/2016) já havia sido promulgada pela Câmara Municipal. Estas dificuldades possuíam diferentes formas de se manifestar em cada subprefeitura, mas ambas assinalavam para o encurtamento das discussões sobre problemas comuns e a preponderância das discussões relativas a problemas de natureza pessoal ou relativos a sua vizinhança. Luz (2016) observa que isto é uma atitude presente em diversos Conselhos:

“Segundo Held (1987, apud Lüchmann, 2006), diversos teóricos da democracia participativa já afirmaram sobre evidências de que os participantes

dos Conselhos estão mais focados em seus problemas pessoais ou questões que tocam diretamente suas vidas, do que propriamente interessados em discutir sobre problemas coletivos para um bem comum.”(LUZ, 2016, p.43)

A dificuldade para o entendimento de que planejar significa traçar ações para alcançarmos algum cenário desejado a curto, médio e longo prazo, coloca em xeque, para os conselheiros, o sentido de pensar e refletir sobre o que se deseja para o território. Esta tarefa exige que o poder público produza uma metodologia, se possível conjuntamente com a população desde o início do processo, para que a participação se efetive e os problemas coletivos sejam percebidos e debatidos.

No PRE, houve também uma dificuldade por parte do poder público em desenhar uma metodologia que encarassem esta condição e tornasse explicitamente o Plano como instrumento para se obter um aprofundamento da discussão sobre os problemas dos territórios junto aos conselheiros.

A metodologia desenvolvida pela SMDU para a participação dos conselheiros municipais consistiu primeiramente na apresentação das problemáticas e diretrizes de cada subprefeitura, levantadas pelos Grupos de Trabalho (GT), etapa na qual cada conselheiro pôde expor e apontar outras problemáticas e potencialidades do território que não haviam sido diagnosticadas, e também, aprovar ou refutar as propostas elaboradas. Nesta etapa, alguns arquivos e materiais com dados territoriais e socioeconômicos foram disponibilizados aos conselheiros, como o DataSub, mas muitos apresentavam dificuldade de compreender como aqueles dados poderiam ser utilizados para a discussão do PRE.

Em uma segunda etapa, as secretarias, por intermédio da SMDU, analisavam e respondiam às demandas elencadas pelos conselheiros, apontando o que foi ou não inserido na proposta para o Plano Regional, dependendo da natureza da solicitação. Após a finalização desta etapa, foi apresentada aos conselheiros a compilação deste processo e os encaminhamentos dados para cada

demanda. Novamente foram disponibilizados arquivos com as respostas das secretarias antes da reunião, mas aparentemente nenhum conselheiro leu o arquivo, e alguns ainda relataram dificuldades para a abertura desse arquivo.

Caso os momentos de participação dos conselheiros fossem ampliados, provavelmente isto poderia corroborar para um maior entendimento sobre o PRE. É fato também que o turbulento cenário político de 2016 prejudicou o andamento do Plano na Secretaria. Aliado a este fato, as eleições municipais delimitavam o tempo destinado à participação social, prejudicando o alargamento do processo.

Diante desse contexto, é preciso refletir: como promover a discussão sobre o território em todas as escalas e evitar que processos participativos se reduzam? Como criar mecanismos participativos para expandir os limites e a potencialidade de atuação do Planejamento Urbano? É essencial melhorar o entendimento da escala de atuação dos planos e seus desdobramentos para que a discussão se efetive e a participação realmente transcorra sobre o objeto elaborado. Dessa forma, a participação social, como estabelece o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001), torna-se um momento de discussão visando a equidade, e não limitando-se a uma formalidade burocrática produzida de forma célere.

Frente a esses questionamentos e ao contexto exposto, ponderou-se sobre a importância de tornar as discussões sobre o cenário urbano mais presentes no cotidiano, uma vez que a natureza destes problemas poderiam estar ligados fundamentalmente a uma formação sócio-cultural. Então, a inserção de temáticas relacionadas ao território no espaço escolar poderia ser um dos caminhos para responder a tantas indagações. A predileção por esse caminho se deu pelo fato de ser a escola um espaço socialmente reconhecido para a Educação, o primeiro espaço público de contato social ao sair da vida privada, e também o local onde crianças e adolescentes passam a maior parte do tempo. Hannah Arendt (2002), descreve a educação como uma oportunidade para a preparação dos jovens para a renovação de um

mundo comum, e abre-se a partir dessa possibilidade a construção de um outro cotidiano menos desigual e mais democrático.

Portanto, este trabalho pretende contribuir buscando caminhos para a sensibilização sobre o espaço habitado, numa perspectiva de transformação a longo prazo, e através disso, o aprimoramento da participação social nas decisões sobre a cidade e nos processos de Planejamento Urbano.



Fig.01: O distrito do Grajaú – Estrada da ligação. Foto: Acervo do Autor

Fig. 02: O município de São Paulo, a subprefeitura de Capela do Socorro e a Escola Municipal Teodomiro Toledo Pisa . Fonte: Elaborado pelo autor a partir de imagens do software Google Earth, 2016





# A ESCOLA E O LUGAR

A opção pela Escola Municipal Teodomiro Toledo Pisa para o desenvolvimento de práticas educativas sobre o território surgiu pelo contato com o professor Bruno Magalhães, um dos conselheiros, durante o processo participativo do PRE de Capela do Socorro. E a realização das oficinas nessa escola foi possibilitada pela abertura do mesmo, e pela prática já empreendida por ele do levantamento de discussão a partir da vivência no território.

Concomitante à conversa com o professor para a realização dessa experimentação, foi realizada uma análise do entorno da escola para diagnosticarmos um problema territorial local que seria o objeto de estudo a ser trabalhado com uma turma da nona série do ensino fundamental, na qual o professor lecionava a disciplina de História.

A escola está localizada no distrito do Grajaú, pertencente à

subprefeitura de Capela do Socorro. O surgimento da ocupação nessa região é devido ao processo de crescimento populacional da metrópole na década de 60, onde as áreas periféricas protagonizaram a expansão da mancha urbana sobre os mananciais de abastecimento público através da implantação de loteamentos precários com promoção de assentamentos populares e habitações auto-construídas (MARTINS, 2006).

A expansão para as áreas periféricas está intrinsecamente relacionada à falta de acesso à habitação pela população de baixa renda, seja através do mercado privado ou através das políticas públicas. Esta população encontrou terras a baixos preços em áreas distantes das centrais, e ali promoveram assentamentos precários e irregulares, como favelas e loteamentos, em áreas com nenhuma ou pouca infraestrutura urbana (MARICATO, 1996). É neste cenário

que surgiram loteamentos clandestinos, invasões e favelas, principalmente na região do Grajaú e Cidade Dutra entre a década de 70 e 80, com continuidade de crescimento até 2010, e apesar de certa estabilização a partir desta década, veremos mais adiante que o problema continua.

Nem a tentativa com diversas medidas que passaram a vigorar na década de 70 para conter os danos ambientais às bacias e mananciais da metrópole paulistana travaram este processo. Dentre elas, destaca-se em 1972 a Lei do Zoneamento (uso e ocupação do solo), que iniciou a nível municipal um controle mais rigoroso para aprovação de novos loteamentos, exigindo, por exemplo, instalação de infra-estrutura e espaços públicos pelo loteador. Concomitante a isso, ações no âmbito legislativo estadual também corroboravam para a proteção dos recursos hídricos: a Lei de Proteção aos Mananciais (nº 898/75) trata da “[...] disciplina do uso do solo para a proteção dos mananciais, cursos e reservatórios de água e demais recursos hídricos de interesse da Região Metropolitana da Grande São Paulo”. A legislação prevê a demarcação de faixas ou áreas de maior restrição - abrangendo o próprio curso d’água - nas quais as únicas atividades permitidas seriam as recreativas ou de serviços indispensáveis ao uso e aproveitamento do recurso hídrico (desde que comprometidas com a manutenção da qualidade da água); e faixas adjacentes de proteção, nas quais o uso do solo para quaisquer atividades está vinculado à aprovação dos projetos junto aos órgãos responsáveis, o que dependeria de planejamento de correto destino para resíduos, soluções para escoamento de águas pluviais e erosão. A lei traz ainda a ressalva de que urbanização e atividades exercidas anteriormente teriam prazo estabelecido para adequação - ou transferência de local - do contrário se submeteriam a possível desapropriação.

O que se viu, no entanto, após a aprovação destas leis, foi que o padrão de ocupação irregular e precário das áreas na região sul de São Paulo se manteve. Martins (2006) chama atenção para as causas: aumento da pobreza, crescimento do déficit habitacional aliado à reduzida oferta de habitação de interesse social, incompatibilidade entre a condição socioeconômica da população residente ali e as exigências legais, e dificuldades e fragilidades na fiscalização.

Hoje ainda há o incremento da mancha urbana, como observado na última onda de ocupações em 2013 no Grajaú<sup>1</sup>, e o aparecimento de diversos loteamentos clandestinos, além da presença de um forte adensamento construtivo e populacional, isso poderá ser observado mais adiante na análise empreendida no entorno da escola. Neste aspecto, esta parte da cidade representa um reflexo dos antagonismos do sistema político e capitalista: a forte segregação espacial, com a criação de um espaço para os “excluídos” em uma região importante para o abastecimento metropolitano (MARICATO, 1996).

É sabido que a cidade continua aumentando as atividades econômicas em outra direção ao que seria desejável para o não comprometimento dos mananciais Billings e Guarapiranga, mas nem a última grande crise hídrica de 2014-2015 foi capaz de sensibilizar os órgãos estaduais para implementarem as ações estipuladas, com a injeção de mais verbas na região para fiscalização e melhoria da qualidade de vida da população ali residente. Cabe lembrar que a qualidade da água da represa Billings é comprometida pela reversão dos rios Pinheiros e Tietê na iminência de enchentes (SANTORO e WHATELY, 2008). Apesar disto, dela é que provém grande parte da água que reforça o sistema Guarapiranga, através do Braço de Itaquaquecetuba. Em determinados momentos, como consequência da crise hídrica de 2014-2015, o sistema Guarapiranga tornou-se o principal sistema de abastecimento da RMSP. (SABESP, 2015).

É neste cenário em que encontra-se a Escola M. Teodomiro Toledo Pisa, marcado por ocupação humana característica, principalmente das áreas periféricas das grandes cidades brasileiras, a saber, a ocupação humana em regiões ambientalmente frágeis. Na análise empreendida a seguir, será possível observar que esta realidade está fortemente presente no território envolvente à escola, com uma área de risco, localizada na favela atrás do estabelecimento, e também a presença de um córrego que a serpenteia, parcialmente ocultado, com suas margens ocupadas, e com a ocorrência de transbordamentos e alagamentos nesta região.



Fig. 03 - Loteamento irregular com 900 lotes na área do antigo clube de campo Regatas do Tietê em setembro de 2016. Fonte: Acervo do Autor

## O CÓRREGO 'SEM NOME'

Como salienta Paulo Freire (1996), a experiência dos alunos que vivem em áreas descuidadas da cidade pode ser uma oportunidade para discutir os problemas do descaso do poder público e a desigualdade de tratamento dado pelo Estado ao longo dos anos. Este trabalho encontra em um córrego 'sem nome' esta possibilidade, um dos principais problemas da região do Grajaú: a ocupação humana sobre corpos d'águas.

O córrego, nascido na região de proteção aos mananciais, pertence à bacia do Ribeirão Cocaia, tributário da represa Billings. (SMDU-DEURB, 2013). Ele possui cerca de 1,2 km, e a sua nascente está localizada na favela Alto da Alegria I, considerada área de risco geológico<sup>2</sup>. Ao observar os mapas da expansão da mancha urbana do Município de São Paulo (CESAD), percebe-se que esta região foi atingida por uma intensa ocupação a partir da década de 70.

A urbanização desta bacia especificamente está ligada à instalação do Loteamento Parque Grajaú, licenciado em 1968 pela prefeitura de São Paulo (SEHAB, 2016). No projeto desse loteamento, nota-se que o leito e as nascentes do córrego não eram ocupados, criando uma área non aedifi-

candi às margens do corpo d'água. Estas áreas, resultantes do parcelamento, seriam destinadas à prefeitura e foram posteriormente ocupadas, formando as atuais favelas Alto da Alegria e Grajaú II, assim como parte do terreno próximo à nascente foi destinado à construção da Escola M. Teodomiro Toledo Pisa.

Atualmente, o córrego encontra-se parcialmente ocultado e está canalizado em seu maior trecho, principalmente na região do bairro Parque Grajaú. Em cima deste desenvolve-se um 'parque linear' que apresenta alguns equipamentos públicos, como duas quadras de futebol, circo e uma creche. Na região da nascente encontra-se a favela Alto da Alegria, e próximo à foz está a favela Grajaú II, ambas classificadas como ZEIS I. Quando há ocorrência de chuvas mais intensas, a jusante ao córrego costuma transbordar, provocando alagamentos na principal via da região, a Av. Belmira Marin.

No conjunto de mapas abaixo (fig.05), podemos visualizar um adensamento construtivo entre os períodos de 2004 a 2016 principalmente na foz na Favela Grajaú II e no Alto da Alegria, corroborando com a tese do aumento populacional na região dos mananciais, sendo portanto uma biópsia da realidade desse distrito. É também interessante perceber a remoção da favela Alto da Alegria em 2012 e posteriormente a sua reocupação. A remoção foi feita para que se sucedesse sua requalificação, promovida no âmbito do Programa Mananciais<sup>3</sup> e orçada inicialmente em 92 milhões de reais, financiados pelo Programa de Aceleração do Crescimento II. Nesta requalificação estavam previstas: a remoção, a estabilização da área de risco e a construção de moradias para a realocação. Apenas a contenção foi executada no valor de aproximadamente 5 milhões de reais oriundos do governo municipal (SEHAB, 2016). Com a paralisação das obras, a favela foi reocupada.

A reocupação da área de risco e o adensamento construtivo e populacional nos possibilita enxergar as limitações das leis que regem a proteção aos mananciais e das políticas públicas para conter o avanço da mancha urbana. Assim, ter o panorama do processo de urbanização dessa região corrobora para a percepção de que esse território é uma biópsia da própria engrenagem da perversidade do capita-

lismo brasileiro, marcada por destinar às populações mais pobres a ocupação de regiões ambientalmente frágeis.

Dessa forma, perceber a história desse pequeno lugar é “um momento de possibilidade e não de determinação”, e que a experiência histórica permite compreendermos que o “amanhã não é algo pré-dado, mas um desafio, um problema” (FREIRE, 1996), relutando com a hipótese de cinismo que pressupõe que a “A realidade é assim mesmo” e não é possível mudanças. Por isto a busca por uma série de exercícios para fazer ver as contradições que se reverberam no território, revelando os mecanismos de produção do espaço, alargando possivelmente o entendimento sobre este.

Nesse caminho, a oficina proposta para o presente estudo se trata de uma tentativa de inserir no cotidiano destes alunos questionamentos sobre problemáticas do território do entorno imediato da escola, no caso o pequeno córrego 'sem-nome', e a relação desse com a escala macro, a cidade e a metrópole de São Paulo. O objetivo é vislumbrar a partir dessa práxis um futuro com uma sociedade mais consciente do seu poder e das suas limitações, e consequentemente a construção de uma participação social mais plena e efetiva nas decisões sobre o território habitado.

Fig. 04: O córrego em outubro de 2016. Foto: Acervo do Autor



Fig.05. Processo recente de ocupação entre 2004-2016. Fonte:  
Elaborado pelo autor a partir do software Google Earth.



# — A METODOLOGIA

As oficinas realizadas na Escola M. Teodomiro Toledo Pisa tentaram estabelecer a relação entre a escola e o seu entorno, buscando desenvolver ao longo do processo uma visibilidade sobre um elemento estruturador daquele território, no caso o pequeno córrego, e um mensuramento da sua condição. O objetivo era relacionar a história daquele lugar com o processo de formação espacial do município de São Paulo para compreender como aquela paisagem apresenta-se hoje e alguns dos problemas decorridos desse processo de ocupação com inflexão nesse pequeno corpo d'água que serpenteia a escola.

A metodologia adotada consistiu na construção de quatro oficinas. A primeira, A Imaginação do Ontem, destinava-se a entender a história da ocupação humana desta região e imaginar como era aquele lugar antes deste momento. A segunda oficina, Chão Comum: o universal e o singular, abordou a relação sobre o singular, no caso, o córrego, e o universal, a grande bacia que este córrego insere-se, mostrando assim que este córrego é uma parte importante para a composição de um todo, o nosso

Chão Comum. A terceira oficina, A Atmosfera do Lugar, desejou, por meio de uma caminhada ao longo de todo o córrego, perceber através do desenho de observação a atmosfera daquele lugar e suas singularidades. Por último, na oficina Uma Pequena Mudança no Cotidiano, foi proposta uma atividade prática: a discussão coletiva para a nomeação do córrego, explicando o conceito de Chão Comum para os estudantes e o porque dessa série de exercícios. As oficinas desenrolaram-se nesta sequência para abordar primeiramente o passado, depois o presente, e por último uma mudança possível do cotidiano, mesmo que em pequena escala, simbolizada pela nomeação do córrego.

Para o desenvolvimento das oficinas, buscou-se primeiramente inferir como poderíamos construir uma reflexão sobre o lugar, atentos a este momento que vivemos, marcado, como pontua o filósofo Han (2015), por uma sociedade sem atenção, hiperativa, que realiza multi-tarefas simultaneamente. E também, como descreve o sociólogo Zygmunt Bauman (2009), de um desejo de não fixar, ocasionando uma falta de compromisso com o

lugar, onde o espaço é cada vez mais tratado como uma 'tábula rasa', espelho da imagem do sistema econômico hegemônico, o Capitalismo. (HARVEY, 2013). Diante desta realidade apontada por estes teóricos, mostrou-se necessária a construção de momentos de pausa para que atenção àquele objeto fosse atingida, e assim, as oficinas conseguissem provocar uma imersão na paisagem daquele território.

Foram pesquisadas referências a partir da vivência de obras de Arte e Arquitetura, e também o entendimento de conceitos pedagógicos presentes nos livros de Paulo Freire, especificamente A pedagogia da Autonomia e Ação Cultural para a Liberdade.

Uma obra de arte contemporânea analisada foi a performance Método Abramovic (2015), da artista Marina Abramovic, inserida na exposição retrospectiva de sua obra, no qual a autora questiona como a performance pode ajudar a ampliação da percepção sobre o lugar do eu, suas dores, seus medos e seus desejos, e, para atingir isso, sugere uma pausa no automatismo do cotidiano e tenciona um esforço pela atenção àquele momento, colocando o público como participante ativo na efetivação da obra. Analogamente, o efeito de pausa pode ser percebido na ação de um mágico anônimo do Viaduto do Chá, que com sua performance consegue estabelecer uma pausa não programada em nossa desatenta vivência dos espaços urbanos, criando uma tensão que possibilita-nos imergir e participar na ação proposta por ele.

Este momento de pausa pode ser observado também em obras de Arquitetura, que através do percurso e aberturas submete o espectador a um contato próximo com o lugar, como observado na Casa do Chá em Leça da Palmeira, Portugal, desenhada por Álvaro Siza. Nesta edificação, situada em frente ao Oceano Atlântico no meio de rochedos, Siza consegue criar pontos de tensão entre o homem e a paisagem, que surpreende pela vastidão do Atlântico, retirando aquela paisagem da sua banalidade, possibilitando num primeiro momento um distanciamento, para após re-mergimos nessa paisagem revelando elementos que ainda não tínhamos per-

cebido. Nessa mesma direção, Paulo Freire descreve no livro “Ação Cultural para a Liberdade” a necessidade de provocar um distanciamento sobre o cotidiano para “num permanente tomar distância da realidade em que se encontram mais ou menos imersos, os alfabetizados dela emergem para nela inserir-se criticamente”(1977, p. 48).

As oficinas foram construídas para estabelecerem um momento de pausa e, conseqüentemente, a oferta de um 'tempo' para a concentração e imersão sobre o objeto estudado. Com a pausa, tenta-se fazer revelar os problemas territoriais e as desigualdades presentes na produção do espaço, e assim provocar uma “dissociação do que o mundo possa ser reconhecido como o que êle é” (MARCUSE, 1973. p.78).

A seguir, descreve-se o processo de construção desses exercícios, os elementos utilizados para atingir a pausa e a tomada de distância, conforme descrito por Freire (1977), e também são relatadas as potencialidades e as fragilidades dessa práxis.

## A IMAGINAÇÃO DO ONTEM

O primeiro momento, A Imaginação do Ontem, objetivou apresentar a história da ocupação humana desta região e sua relação com a dinâmica da formação do município de São Paulo, para que em seguida, por meio da feitura de uma maquete de argila, os alunos pudessem imaginar a paisagem daquele lugar, composta por morrotes e um pequeno córrego.

A oficina, realizada no dia 20 de outubro de 2016, inicia-se com a apresentação de uma série de mapas que mostram a expansão da mancha urbana de São Paulo, disponibilizados pela CESAD-FAU/USP. Em cada mapa foi assinalado com um asterisco o lugar onde encontra-se a escola, corroborando assim com a leitura e o posicionamento geográfico dos alunos no espaço da metrópole.

O primeiro mapa apresentado refere-se a São Paulo de

1905, onde salientamos a ausência das represas Guarapiranga e Billings, para então apontar que aquele território como conhecemos hoje era outro antes da intervenção humana.

No mapa seguinte, já em 1914, aparece o represamento do Rio Guarapiranga. Foi questionado aos estudantes qual era aquela represa e porque tinha surgido. Primeiramente, um respondeu "Billings"; outro arriscou "Pinheiros", até um dizer: "Guara". Sobre a função, alguns responderam que era para "beber água". Não alcançando a resposta desejada, buscou-se relembrar o processo de industrialização que desencadeou a necessidade de criação de novas usinas hidroelétricas, como o caso da represa Guarapiranga: "O que tinha muito em São Paulo nesta época?" E prontamente eles responderam "Indústrias". "E o que a Indústria precisa?" Uma aluna respondeu: "Dinheiro". "E o que as máquinas nas indústrias precisam para funcionar?". E finalmente apareceu: "Energia!".

No mapa de 1930, surge um novo elemento: a Represa Billings. Questionando-os sobre o uso: "E agora gente?" Aparece novamente: "Pra Beber"; Então nesse momento pedimos para eles compararem o primeiro mapa de 1905 com este último, e explica-se então a necessidade de expansão do sistema de geração de energia elétrica para acompanhar o crescimento da cidade de São Paulo naquela época, e o processo de reversão da Billings que possibilitou o funcionamento da usina de Henry Borden em Santos. Eles ficaram assustados diante desse novo fato, uma vez que o Homem mudou o curso das águas.

Em seguida, foram apresentados os mapas com o crescimento da mancha urbana referentes aos anos de 1952, 1962 e 1983, No último a urbanização alcança o asterisco que indicava a posição da escola e então, foi exposta uma imagem sobre o loteamento que deu origem ao bairro da escola, apontando as áreas livres deixadas onde encontra-se o córrego. Foi relatado também o rápido crescimento de São Paulo neste período e a ocupação dessa região da cidade, muitos alunos ficaram impressionados com a velocidade da expansão da cidade entre 1905 e 1983. Foi apontado que atualmente

as represas, Billings e Guarapiranga, servem principalmente como mananciais de abastecimento público, e a geração de energia elétrica na usina Henry Borden foi drasticamente reduzida.

E a partir disso, foram mostradas algumas imagens emblemáticas da região, como uma foto da mancha de sujeira na Billings durante o processo de reversão do rio Pinheiro. Sobre esta imagem foi questionado: "Se a gente bebe essa água porque jogam os esgotos aqui?" Não alcançando nenhuma reação nos estudantes, então tentou-se explicar por outro viés a necessidade de reversão realizada atualmente: "O que acontece todo verão em São Paulo? E surgiu: "- Enchente!" -"E eles fazem isso para evitar enchente em qual parte da cidade?" Outra estudante respondeu: "Morumbá", referenciando o bairro Morumbi. "E porque é o 'Morumbá?" A mesma acenou com o gesto que remete ao dinheiro. Após isso, foi salientada a importância daqueles dois grandes mananciais para o abastecimento público, e que agora o uso da água era principalmente para "beber".

Em seguida, apresentou-se um mapa impresso da área de estudo contendo sua topografia e os cursos d'água. Questionando-os se saberiam dizer o nome do córrego, alguns brincaram: "Córrego da favela". Insinuou-se que talvez ele precisasse de um nome, e uma aluna respondeu: "-Não, é só um córrego." Diante dessa frase que denotava a sua desimportância na paisagem urbana e agenciando o entendimento marcusiano que todo mundo é 'gente'<sup>4</sup>, então foi indagado: "- Mas você tem um nome, não é?". E ela rebateu: "- Eu sou uma pessoa". "-Mas ele também é", e todos riram na sala.

Durante a realização dessa etapa, sempre buscou-se que os estudantes refletissem sobre a desigualdade espacial e as escolhas realizadas pelo poder público, como o caso da reversão do Rio Pinheiros, e a invisibilidade de certas regiões da cidade.

A apresentação terminou com uma frase: "Essa história continua..." e foi requisitado que eles trouxessem relatos e fotos de como os pais chegaram naquela região. Uma aluna reagiu: "Não vou perguntar isso para o meu pai



porque ele vai responder que veio de ônibus", e todos na sala riram novamente. Então, cada aluno recebeu um barquinho de papel como forma de lembrança desse pedido.



Fig. 06. Os olhos fechados e uma pausa para a imersão. Foto: Maytê Prado

Na segunda parte da oficina, coube a cada estudante moldar a paisagem do entorno da escola, os morrotes e o vale, a partir da sua experiência corporal com um punhado de argila. Para assegurar que houvesse um momento de introspecção e pausa, foi pedido que eles fechassem os olhos enquanto trabalhassem com a argila. Esta desvinculação com a visão foi inspirada em um dos comandos do Método Abramovic, e permitiu que, nesse exercício, os alunos ativassem outros sentidos, como o tato e consequentemente a relação com a matéria trabalhada. E ao longo desse instigou-se que lembrassem como era em volta da escola, o morro da Favela Alto da Alegria e o vale do pequeno córrego. Tentou-se interferir o mínimo possível e deixá-los cada vez mais introspectivos apenas com o barulho resultante da

modelagem.

Após a finalização desse processo, que durou cerca de 10 minutos, os alunos deviam abrir os olhos e posicionar o córrego na maquete de argila com uma fita 'enforcagato'. Então, surgiram diferentes respostas ao que era aquele território, e uma das estudantes disse que sentiu-se como uma artista.

## CHÃO COMUM: O LOCAL E O UNIVERSAL

A segunda oficina, realizada no dia 3 de novembro de 2016, abordou a relação entre o local, no caso o córrego, e o universal, a grande bacia na qual o córrego insere-se do Rio Tietê, Paraná e Prata. Primeiramente, foi questionado se algum dos estudantes havia perguntado aos pais sobre como eles chegaram ao Grajaú, mas a maioria se esqueceu e ficou claro que a estratégia de entregar o barquinho como forma de lembrança realizada não obteve efeito. Uma possibilidade talvez, seria encaminhar um pequeno questionário para ser respondido em casa. Embora mais clichê, talvez seria uma forma de buscar conhecer a história de como a família deles chegou naquela região. Isto serviria como uma oportunidade para aprofundar e humanizar a história desse lugar, e como aponta Paulo Freire (1996), mostrar que a história não é um momento de definição, mas sim uma oportunidade de perceber a realidade e transformá-la.

Em seguida, foi mostrado um vídeo criado a partir do software Google Earth com um percurso virtual da nascente do córrego 'sem-nome' até o estuário do rio da Prata na Argentina, perpassando primeiramente pelo Ribeiro Cocaia, Represa Billings, e os rios, Pinheiros, Tietê e Paraná, que corta o Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina e compõe uma importantíssima bacia hidrográfica da América do Sul. Este percurso serviu para demonstrar como o local, com suas singularidades, está integrado a um ente maior, e também possibilitou a inserção de noções de escala e de bacia hidrográfica.

Em seguida à realização do percurso virtual, foi iniciado um exercício no qual os estudantes deveriam refazer o

desenho com o caminho do córrego 'sem nome' até o Rio da Prata. Foi solicitado que escolhessem um ponto que representasse a escola, e a partir dele fossem traçados com linhas os rios, com amebas ou círculos as represas, e que cada corpo d'água recebesse seus respectivos nomes.

Surgiram questões como para onde deveria estar o rio e que direção tomava. Então, a postura adotada foi a de deixá-los livres para traçarem os caminhos, não interessando assim a forma ou a precisão cartográfica, mas sim o mapeamento, sua utilização como fixação do conteúdo anterior, e a percepção da ligação deste córrego com o todo.

Outra aluna indagou: "Professor, faz o desenho no quadro para nós copiarmos?". Talvez fosse interessante mostrar novamente os percursos para que copiassem, mas isto poderia deixá-los fixados em reproduzir fielmente o objeto observado, e assim optou-se pela narração da sequência para que então, o mapeamento pudesse adquirir diferente contornos dependendo da interpretação de cada um, forçando assim a imaginação e a memória sobre aquele percurso virtual realizado.

Diversas representações do percurso apareceram, e ficou nítido que poucos possuíam um posicionamento geográfico próximo à realidade. Portanto isto deveria ser melhor trabalhado, se não nesta etapa, em outra, para assim ampliar a percepção dos alunos do seu posicionamento geográfico no território. Outra questão observada foi que no início os estudantes apresentavam-se dispersos, mas quando o percurso virtual se iniciou, eles demonstraram-se mais interessados, denotando que a tecnologia pode ser conduzida para aguçar a percepção e a imaginação espacial.

A grande surpresa dos alunos foi constatar que a partir daquele pequeno córrego era possível chegar até a cidade de Buenos Aires. A percepção desta escala transnacional e o entendimento do córrego como um caminho que poderia levar até Buenos Aires possibilitou ativar a imaginação e a ligação entre o local e o universal. Constatar que todos os corpos d'água presentes nesta

grande bacia possuíam um nome foi essencial para os alunos perceberem que aquele córrego precisava de um nome, e apesar do seu pequeno tamanho ele ajudava a compor um todo.

## A ATMOSFERA DO LUGAR

A terceira oficina proposta 'A atmosfera do lugar', desejou por meio de uma caminhada ao longo de todo o córrego perceber, através do desenho de observação, a atmosfera daquele lugar e suas singularidades, propiciando um momento de pausa e um mergulho naquela paisagem. O desenho, como aponta Valéry (2003), propicia uma outra maneira de tocar o mundo: "Há uma imensa diferença entre ver uma coisa sem o lápis na mão e vê-la desenhando-a" (VALÉRY, 2003, p. 61). A atenção ao momento poderia ser atingida nesta etapa, sendo este um instrumento de experimentação da realidade do objeto observado, uma percepção e imaginação sobre a realidade. Como o pintor Degas afirma: "O Desenho não é a forma, é a maneira de ver a forma." (DEGAS apud VALÉRY, 1938, p.139)

Para a realização do desenho optou-se pela adoção do carvão. A escolha deste material se dá pela possibilidade, devido ao seu difícil controle num primeiro contato, de buscar um não perfeccionismo e realismo. Esse material dá oportunidade para o cultivo de uma expressão mais livre, já que para atingir um perfeccionismo demandaria um estudo aprofundado de técnicas, corroborando portanto para o entendimento mais global do objeto observado e a desinibição frente ao desenhar.

Devido à iminência de uma chuva, esta atividade não pôde ser realizada, e em função do calendário escolar a atividade não pôde ser remarcada. A ideia era que os desenhos de observação fossem realizados no percurso ao longo deste córrego, da nascente até a foz no Ribeirão Cocaia. A primeira parada seria no topo do morro, onde encontra-se a nascente do córrego e onde poderíamos avistar a topografia daquele território. Numa segunda parada, seria proposta a observação da relação do corpo d'água e a ocupação humana próxima à nas-



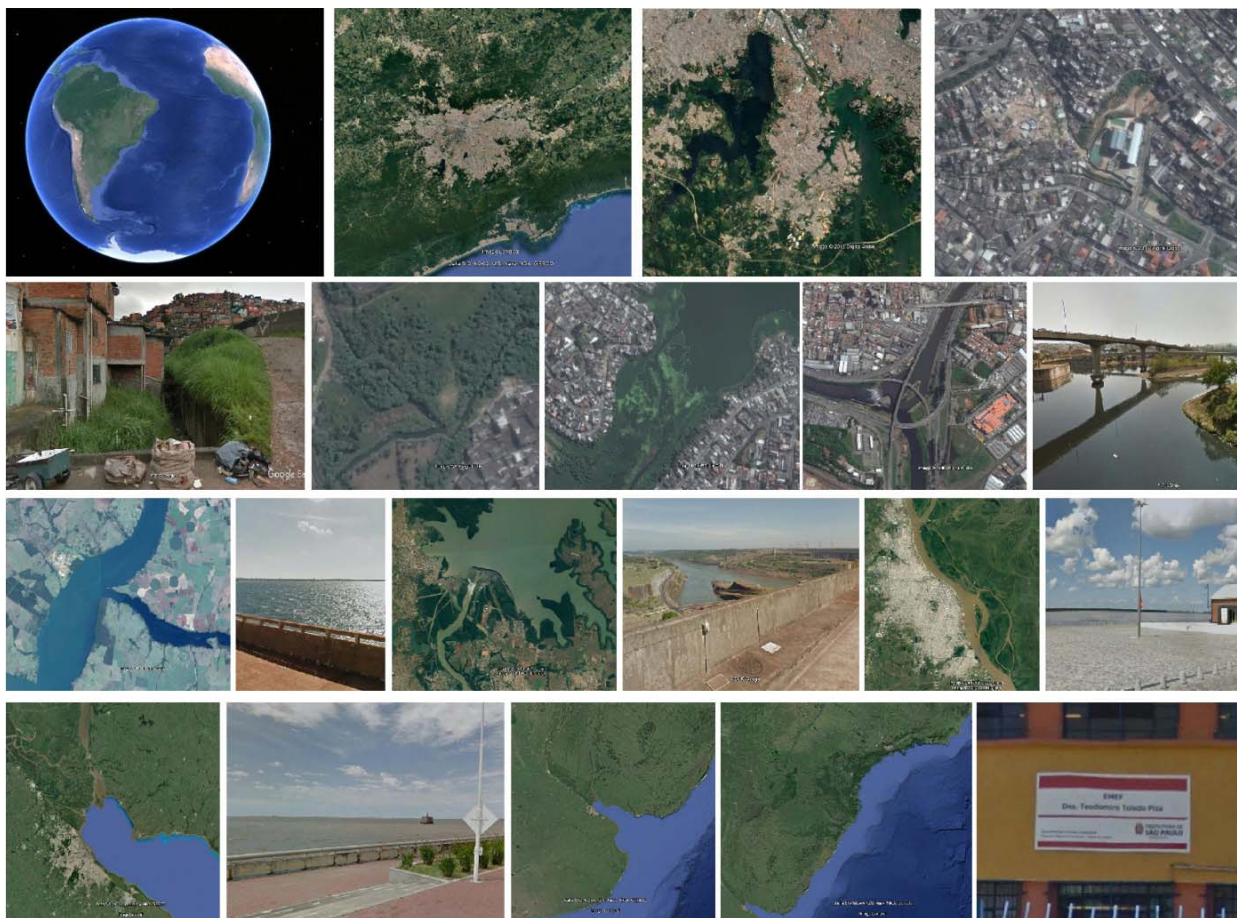


Fig. 08: Percurso- Do córrego ao rio da Prata. Fonte: Montagem do autor com imagens extraídas do software Google Earth.

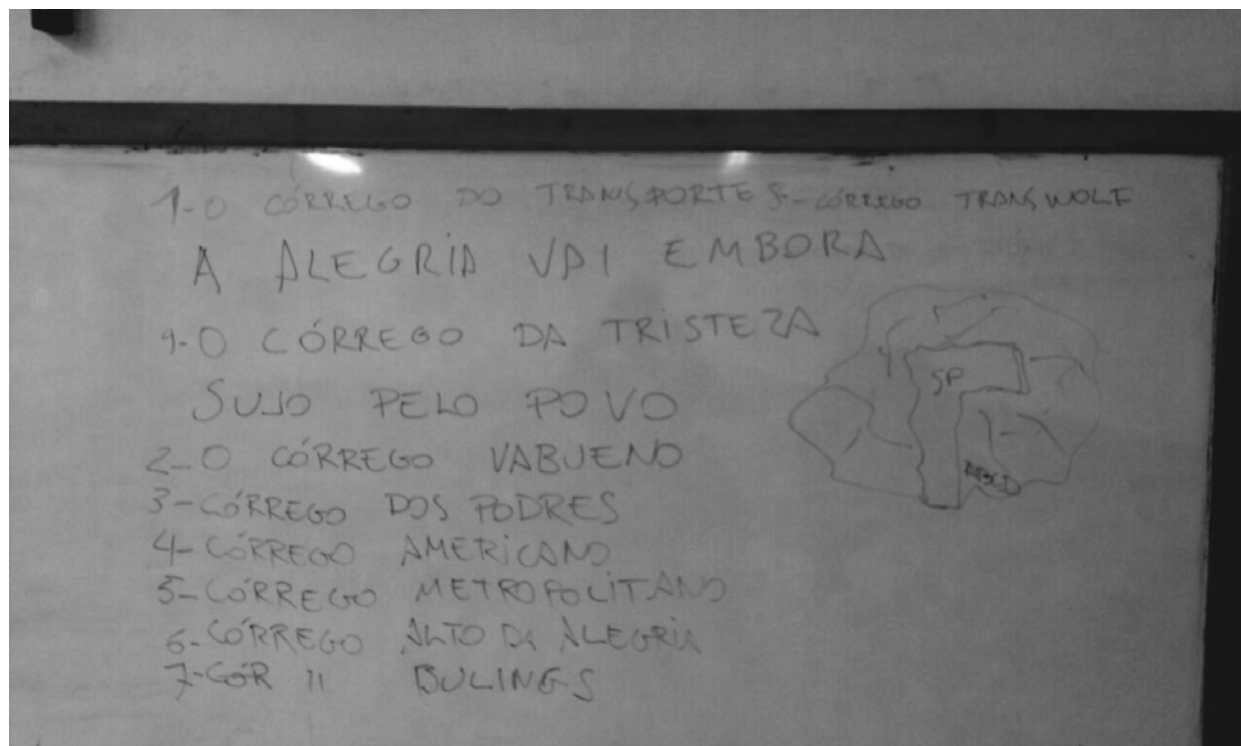
Figura 07: Primeira oficina. Foto: Maytê Prado e Paulo Stuart



Fig. 09: Desenhos dos alunos, do córrego ao Prata.. Foto: Autor

Fig. 10. O desenho de observação como elemento para percepção do espaço. Na imagem o córrego Sem Nome. Fonte: Acervo do Autor.

Fig. 11. Possíveis nomes dados pelos estudantes para o córrego Sem Nome. Foto: Bruno Magalhães



cente, e em seguida seriam desenhadas as habitações e o parque 'linear'. Num último momento, seria feita a observação o encontro do córrego com o ribeirão, tentando perceber o assoreamento, a ocupação neste local e sua relação com a represa Billings. Durante este caminhar seria incentivada a percepção da forma como se dá a ocupação, levando-os a refletir sobre a vulnerabilidade socioambiental a qual o espaço da periferia está sujeito. Na volta para a escola, a atividade seria finalizada com uma roda de conversa para mapear o que cada aluno observou de mais importante da atmosfera daquele lugar.

## UMA PEQUENA MUDANÇA NO COTIDIANO

Por último, a oficina 'Uma pequena mudança no cotidiano' propôs através da discussão coletiva a nomeação deste córrego, isto para dizer que ele existe, e sob o ideal marcusiano que ele é uma 'gente' também. A nomeação foi uma possibilidade de início para o ressurgimento deste elemento natural no imaginário destes estudantes, uma intervenção que poderá a posteriori reverberar em outros cotidianos.

Inicialmente, foram lembradas as etapas já realizadas, e em seguida os alunos foram questionados sobre como enxergavam o córrego. Então, surgiram: "sujo pelo povo"; "que a alegria foi embora"- em referência a favela da alegria onde encontra-se a nascente do córrego; "córrego podre, cheio de esgotos e ratos". Nesta hora, Paulo Freire foi agenciado para dizer que o "Mundo não é, ele está sendo", e neste caminho, esta situação poderia mudar no futuro e o córrego poderia ser novamente limpo. Então, uma aluna indagou: "-Mas então para onde iria as nossas necessidades se não fossem para o córrego?". Explicou-se que existem muitas formas de tratamento das nossas 'necessidades', e uma delas poderia ser o banheiro seco ou a implantação de um sistema de captação de esgoto pela Sabesp na região.

Após essa discussão, foi lembrado aos estudantes que no exercício anterior todos os rios e represas tinham um nome, menos o córrego ao lado da escola. Diante do exposto, uma estudante refletiu: " - Coitado, ele não tem

nome, ele é um indigente". Aproveitou-se a partir dessa fala dela para dizer: "Se todos nós temos um nome, este córrego também precisaria de um." Este momento demonstra provavelmente que a aquele córrego invisibilizado começou a adquirir um status de gente no imaginário desses estudantes.

Logo depois, uma aluna lembrando da possibilidade de navegarmos até Buenos Aires indagou: "-Mas podemos ir de barco saindo daqui até lá?" Foi afirmado que era possível navegarmos em alguns trechos e em outros o percurso deveria ser realizado pela terra, e ela acrescentou: "- Mas não afunda?" Outra aluna interpelou lembrando o famoso naufrágio do navio Titanic. Em seguida, o professor Bruno também interferiu, dizendo que era mais perigoso atravessar a Av. Belmira Marin do que 'andar de barco', que a probabilidade de acidente com carro era muito maior.

Adiante, foi solicitado que cada aluno imaginasse um nome para o córrego e o porquê da escolha. "Vabueno", a primeira ideia esboçada, foi justificada da seguinte maneira: "é porque ele vai para Buenos Aires". Seguido a isso, outra estudante propôs "Alto da Alegria", em referência ao nome do local onde está a nascente do córrego.

Neste momento, uma aluna interrompeu e pediu para explicar como aquele córrego nascia. Então foi desenhado um corte do morro na lousa mostrando o ciclo da água e como ele aflorava no pé da cabeceira, demonstrando possivelmente com essa indagação um despertar para saber e entender como funcionam as engrenagens da Terra, e o agenciamento na realidade de conceitos presentes na disciplina de Geografia.

Em função da possibilidade de navegação elencada nas conversas anteriores, surgiram como possíveis nomes para o córrego: "córrego dos Transportes" e "córrego Transwolf" - o último em referência a empresa de ônibus que atende a região do Grajaú.

Um outro aluno, sugeriu que o nome fosse "córrego Americano", e diversos alunos rejeitaram esta opção,

alegando que não estávamos na América pois eles enxergavam esse continente somente na figura dos Estados Unidos da América. Então, foi explicado que o Brasil integrava o continente Americano também e a partir disso uma aluna exclamou: "-Então eu sou Americana!" "- Sim, e somos sul-americanos também", e sendo assim, essa proposta fazia sentido.

Surgiu também "córrego Metropolitano". Após essa sugestão, solicitaram a explicação sobre o significado do termo metropolitano e sua relação com o lugar onde o córrego estava inserido. Seguindo a essa explicação, uma outra estudante concluiu então que o córrego poderia também chamar-se "Metropolitano". Uma outra ideia em referência ao lugar, foi o nome "Umbiliings", em função da ligação com a represa Billings, e antagonizando a Alegria, nasceu "córrego da Tristeza".

Após esta etapa, realizou-se uma pequena eleição para obter-se a opção mais interessante. Foram enumerados todas as opções e em seguida entregou-se um pedaço de papel para cada estudante poder opinar. Na apuração, o nome mais votado foi o Vabueno, e em segundo lugar, Alto da Alegria.

Ao final, foi mostrada a importância deste processo como uma reflexão sobre a invisibilidade do córrego, e afirmou-se que a eleição não era um momento de competição e sim uma etapa para a criação de um espaço comum de discussão sobre o porquê do nome, daquele elemento comum estruturador do território da escola.

Foi salientado que os exercícios realizados continham ferramentas empregados no Planejamento Urbano, como os mapas, o conhecimento sobre o relevo e a hidrografia, e que aquele pequeno córrego fazia parte do nosso Chão Comum, que é a Terra. Reafirmou-se sobre a necessidade de preservação das coisas comuns, vitais para a existência.

O aparecimento de questões como o nascimento do córrego, o significado da palavra metropolitano e até o entendimento do que é a América, suscitam que o uso

de um elemento territorial presente no cotidiano desses alunos pode corroborar para um entendimento e uma curiosidade sobre como a Terra funciona, ou mesmo, para o conhecimento do porquê de determinada nomenclatura utilizada nas grandes mídias. Segundo a percepção de Paulo Freire (1996) a partir da 'atmosfera' do local é possível extrair os elementos para o aprendizado e a problematização do cotidiano, para posteriormente formar uma postura crítica e consciente sobre a realidade vivida.



Fig. 12: A leitura do território da escola feita por um dos alunos. Foto: Acervo Pessoal



# CONSIDERAÇÕES — FINAIS

Discutir problemáticas territoriais comuns pode ser um início para o surgimento de um saber comum e coletivo, capaz de reverter situações encontradas no processo participativo de revisão do Plano Regional, assim como em tantos outros processos, de uma privatização e o encurtamento das discussões.

É perceptível a necessidade de ampliação dessa experiência para que a discussão sobre o território se aprofunde cada vez mais, e que um processo mais alongado poderia servir para avaliar como esta prática poderia corroborar no desenvolvimento dos estudantes acerca das questões do território, da percepção das desigualdades territoriais vividas por nós, e também para no futuro, quiçá, alcançarmos uma participação social mais efetiva nos processos de planejamento urbano.

Embora o tempo para a execução do trabalho não tenha sido suficiente para uma construção efetivamente coletiva destes exercícios junto à escola, isto não impossibilitou que houvessem importantes colaborações do professor para o desenho das oficinas, assim como

a participação dos estudantes e a busca para entender o que seria mais apropriado para guiar as discussões para eles. E desse modo possibilitar a criação de um conhecimento e um saber comum sobre aquele córrego, e não como uma imposição sobre como ver, mas principalmente possibilitar a construção conjunta de um fazer ver sobre o nosso espaço comum, o qual é cada vez mais dramaticamente modificado para a manutenção da operação do sistema capitalista. (SOJA, 1993). Será possível reconstruirmos um 'Chão Comum' sob o égide do neoliberalismo?

O trabalho abordou a questão sócio-ambiental do entorno da Escola Municipal Teodomiro Toledo Pisa, especificamente o córrego, "...um indigente", como disse uma das estudantes. Mas o que a questão ambiental não pode suprimir é a relação entre Incluídos e Excluídos na produção do espaço urbano, que em São Paulo, como descreve o filósofo Žižek (2011), apresenta as seguintes características:

"Não há mais hierarquia de grupos sociais dentro

da mesma nação: os moradores dessa cidade vivem num universo em que, em seu imaginário ideológico, o mundo circundante da "classe baixa" simplesmente não existe. Os cidadãos globais dessas áreas isoladas não seriam o verdadeiro contraponto dos que moram em favelas e outras "manchas brancas" ou "lacunas" da esfera pública? Na verdade, eles são os dois lados da mesma moeda, os extremos da nova divisão de classes. A cidade que melhor personifica essa divisão é São Paulo, no Brasil de Lula, que ostenta 250 helipontos em sua área central. Para evitar o perigo de se misturar com gente comum, os ricos de São Paulo preferem utilizar helicópteros, de modo que, olhando para o céu da cidade, temos realmente a impressão de estar numa megalópole futurista do tipo que se vê em filmes como Blade Runner ou O quinto Elemento: as pessoas comuns enxameando as perigosas ruas lá embaixo e os ricos flutuando num nível mais alto, no céu." (ŽIŽEK, 2011, p.18)

O sistema já traçou alternativas a catástrofe ambiental, mas a inclusão dos excluídos parece algo distante de se resolver, tencionar o aprofundamento da Democracia Participativa pode ser um caminho para que mudemos essa rota.

Encontrar brechas e tentar cultivá-las é onde este trabalho navegou, e a escola, é um espaço público importantíssimo para que este debate seja colocado, e como pontua a arquiteta Lina Bo Bardi (2003), a escola que se tornou a antítese da vida possa um dia ser a própria vida, ou seja, como um lugar para reflexão e aprendizado sobre a realidade do seu entorno, assim aproveitando a oportunidade a partir da vivência local desses estudantes para discutirmos a realidade, e dessa forma, tornar os debates sobre o território mais presentes na vida cotidiana. (FREIRE,1996).

A necessidade de uma educação territorial no âmbito escolar demonstra-se crucial neste momento de crise da nossa democracia representativa. A coparticipação dos jovens e crianças nesta discussão é elementar para mudarmos o futuro, e certamente a Educação é uma

chave para isto. Esta tarefa cabe a todos Nós, e para ilustrar isto este trabalho conclui-se com a observação de Hannah Arendt (2002), extraído do capítulo "A crise na educação":

"O que nos diz respeito, e que não podemos portanto delegar à ciência específica da Pedagogia, é a relação entre adultos e crianças em geral, ou, para colocá-lo em termos ainda mais gerais e exatos, nossa atitude face ao fato da natalidade: o fato de todos nós virmos ao mundo ao nascermos e de ser o mundo constantemente renovado mediante o nascimento. A educação é o ponto em decidimos se amamos o mundo o bastante para assumirmos a responsabilidade por ele e, com tal gesto, salvá-lo da ruína que seria inevitável não fosse a renovação e vinda dos novos e dos jovens. A educação é, também, onde decidimos se amamos as nossas crianças o bastante para não expulsá-las de nosso mundo e abandoná-las a seus próprios recursos, e tampouco arrancar de suas mãos a oportunidade de empreender alguma coisa nova e imprevista para nós, preparando-as em vez disto com antecedência para a tarefa de renovar um mundo comum." (ARENDR, 2002, p. 247)

# NOTAS

**01** Conforme matéria veiculada na Carta Capital (publicação online), agosto 2013. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/grajau-ocupado-2031.html>>. Acesso em 19 de fev. 2016.

**02** No trabalho denominado *Compartimentação Geomorfológica do Sítio Físico da RMSP - Classes de Adequação ao Assentamento Urbano*, elaborado pela EMPLASA em 1984 e inserido no trabalho *Estudo das Sub-bacias Guarapiranga, Billings e Capivari-Monos* (SMDU, 2013), apresenta as características geomorfológicas da região sul do Município de São Paulo situada em Área de Proteção e Recuperação de Mananciais. Este território está inserido no Planalto Paulista, e observa-se na região do córrego em estudo a ocorrência de Colinas Cristalinas e Sedimentares Restritivas, segundo o trabalho esta formação é "medianamente adequado" para a ocupação e "sujeito à restrições técnicas diversas."

**03** Diante da piora do quadro na década de 90 da qualidade da água da Guarapiranga e o aumento da ocupação na região, que atingiu mais de um milhão de pessoas, foi elaborado o programa Guarapiranga. O programa teve início em 1996 e foi destinado para a recuperação sócio ambiental de favelas e loteamentos precários localizados na Guarapiranga. Depois de quatro anos paralisado, em 2005 surge o Programa Mananciais, que amplia a sua atuação para represa Billings. Trata-se um parceria entre a Prefeitura, Estado e o Banco Mundial, cujos objetivos são: "recuperar e conservar a qualidade das águas dos

reservatórios Guarapiranga e Billings; melhorar as condições de vida dos moradores; garantir a inclusão social da população e a sustentabilidade das intervenções urbanísticas realizadas pelo Programa, que transforma áreas degradadas em bairros." (SEHAB, 2014).

**04** Habermas em seu texto *Técnica e Ciência enquanto "Ideologia"* (1983) analisa o discursos de Marcuse sobre possibilidade da emergência de uma outra atitude face a natureza, o tratamento dela como uma 'gente' também : "[...] a natureza não como o seu outro, como pretendia o idealismo, mas a si mesma como sendo outro desse sujeito." (1983 apud Marcuse 1968, p. 326)

# — BIBLIOGRAFIA

ARENDDT, Hannah. Entre o passado e o futuro. São Paulo:Ed. Perspectiva. 5º Edição, 2002. p. 221-247.

BAUMAN, Zygmunt. Vidas em fragmentos: sobre a ética pós-moderna. São Paulo:Ed. Zahar, 2009. 413p.

BARDI, Lina Bo. Lina por escrito : textos escolhidos de Lina Bo Bardi 1943-1991 . Organização Silvana Rubino e Marina Grinover. São Paulo: Cosac Naify, 2009. 194 p.

BENJAMIN, Walter. A obra de arte na época de suas técnicas de reprodução. In: Os pensadores: Benjamin, Habermas, Horkheimer, Adorno. Abril Cultural, São Paulo, 1983. p.3-28.

FREIRE, Paulo. A pedagogia da Autonomia. Rio de Janeiro:Ed. Paz e Terra. 37º Edição, 1996. 144 pp.

FREIRE, Paulo. Ação Cultural para a liberdade. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra. 2º Edição, 1977. 149 p.

HABERMAS, Jürgen. Técnica e ciência enquanto “Ideologia”. Em: Os pensadores: Benjamin, Habermas, Horkheimer, Adorno. Abril Cultural, São Paulo, 1983. p.313-343.

HAN, Byung-Chul. A sociedade do cansaço. Petrópolis:Ed. Vozes, 2015 HARVEY, David. Espaços de Esperança. São Paulo: Edições Loyola, 2013. 129p.

KASTRUP, Virgínia. Ensaio: Educação e Invenção em tempos de Incerteza. In: Material de práticas artísticas e pedagógicas da 32º Bienal de São Paulo, 2016. 28p.

LUZ, Ana Paula Ferreira. CONSELHOS PARTICIPATIVOS MUNICIPAIS DE SÃO PAULO: Quem são e o que pensam os Conselheiros?. Trabalho de conclusão da residência, FAU-USP/SMDU, São Paulo, 2016

MARCUSE, Herbert. A Ideologia da sociedade Industrial. Rio de Janeiro: Zahar, 1973. p.69-91.

MARICATO, Ermínia : A Terra é um nó na sociedade brasileira ... Também nas Cidades, 1997.

MARTINS, Maria Lúcia Reffinetti: Moradia e Mananciais: tensão e diálogo na metrópole / – São Paulo: FAUUSP/ FAPESP, 2006.

PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: Estratégias ilustradas. Prefeitura de São Paulo, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Janeiro de 2015

SANTORO E WHATELY: Minuta da Lei Específica para a Billings: uma lei de expansão urbana ou de proteção ambiental? In: Mananciais: Uma nova realidade, ISA. 2008

SMDU-DEURB, Estudo das Sub-bacias Guarapiranga, Billings e Capivari-Monos.-. Org. Mestra Olga Maria Soares e Gross. Trabalho não publicado, São Paulo, 2013

SMDU-DEURB/DEINFO, DATASUB : Quadro analítico e mapas da Subprefeitura de Capela do Socorro, São Paulo, 2016

VALÉRY, Paul. Degas, Dança e Desenho. São Paulo: Cosac Naify, 2003. 128 pp.

ŽIŽEK, Slavoj. Primeiro como farsa, depois como tragédia. São Paulo: Ed. Boitempo, 2011. 136 p.

#### LINKS:

CARTA CAPITAL (publicação online), agosto 2013. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/grajau-ocupado-2031.html>. Acesso em 19 de fev. 2016.

Propaganda Sabesp- Córrego Limpos – Corujas. <https://www.youtube.com/watch?v=ImhbOHyzquU> Acesso no dia 20/11/2016

Prefeitura de São Paulo; (apresentação em pdf-Programa Mananciais)Disponível em: [\[ma\\\_Mananciais/\]\(#\)>. Acesso em 25 de fev. 2016.](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Prgra-</a></p></div><div data-bbox=)

IBGE (consulta de dados), Censo 2010 Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em 21 de jan. 2016.

SEADE (publicação online),2014. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/ocupacao-cai-na-cidade-de-sao-paulo-e-aumenta-na-regiao-metropolitana/>>. Acesso em 21 de jan. 2016.

SABESP (consulta sobre crise hídrica e uso dos sistemas)Disponível em: <http://www2.sabesp.br/>>. Acesso em 28 de fev. 2016

ROLNIK, Suely. A hora da micropolítica. In: <https://laboratoriodesensibilidades.wordpress.com/?s=rolnik&x=0&y=0> , 2016 - Acesso: 20/03/2017





# INTERLOCUÇÕES INSTITUCIONAIS

---

A EXPERIÊNCIA DA  
RESIDÊNCIA EM  
PLANEJAMENTO E  
GESTÃO URBANA

---

RENATA ELOAH  
AGUIAR MOREIRA





---

## RENATA ELOAH AGUIAR MOREIRA

Graduada em arquitetura e urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia (2012), com residência em Arquitetura e Urbanismo - Planejamento e Gestão Urbana pela Universidade de São Paulo (2015-2016). Mestranda no programa de Planejamento e Gestão Territorial pela Universidade Federal do ABC.

## ORIENTADORA

PROF.<sup>a</sup> DR.<sup>a</sup>. LUCIANA DE OLIVEIRA ROYER

---



# RESUMO

Nos últimos anos, o Brasil vem implementando políticas públicas de participações sociais, o que tem gerado diversos rebatimentos na realização prática do planejamento urbano. Movimentos sociais e atores estatais buscam formas inovadoras de comunicação e negociação, com o objetivo de consolidação dos espaços participativos. A experiência da Residência em Planejamento e Gestão Urbana, realizada a partir da parceria entre a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e a Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de São Paulo - SMDU-PMSP, aparecerá nesse contexto de fortalecimento do diálogo entre sociedade civil e o estado. Esta aparece então, como uma forte oportunidade de redirecionar o olhar e a formação dos profissionais formados em arquitetura e urbanismo para a gestão pública e urbana. Portanto, o presente trabalho propõe refletir sobre a experiência desta Residência, mapeando a complexidade de engendramentos, variedade de atores, assim como, buscando seus limites, benefícios e potencialidades, sobretudo no fortalecimento do debate do direito à cidade. Aponta a

universidade como um possível e potente intermédio entre o Estado e a Sociedade Civil, no processo de alargamento democrático.

## PALAVRAS CHAVE

RESIDÊNCIA EM PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA;  
PLANOS REGIONAIS DAS SUBPREFEITURAS; PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO;  
PAPEL SOCIAL DA UNIVERSIDADE.

# — INTRODUÇÃO

Como lembra Ermínia Maricato (2013), na primeira década do século XXI o mundo passou a ser predominantemente urbano, trazendo novos paradigmas para as sociedades e para a humanidade, como a concentração de pobreza e os diferentes graus de desigualdades sociais e territoriais. Para a autora, a cidade pode ser lida sob diversas abordagens: como uma forma de discurso, pela estética, como manifestação de práticas culturais, como um legado histórico, pode ser lida como palco de conflitos sociais, como reprodução do capital e da força de trabalho. As distintas maneiras de ver as cidades tornam mais complexa a tarefa situá-las como objeto central e estruturador das relações sociais (MARICATO, 2013). Harvey argumenta que o estudo da urbanização não deve ser tratado de forma secundária:

Com muita frequência, (...) o estudo da urbanização se separa do estudo da mudança social e do desenvolvimento econômico, como se o estudo da urbanização pudesse, de algum modo, ser considerado um assunto secundário passivo em relação às mudanças sociais mais importantes (HARVEY, 2005, p. 166).

De acordo com Flávio Villaça (2011), o maior problema da sociedade brasileira não é a pobreza e sim a enorme desigualdade econômica e de poder político. Para o autor a segregação espacial-urbana é a mais importante manifestação desse problema, e só pode ser entendida de forma satisfatória vinculando o espaço urbano com a economia, a política e a ideologia.

Com a redemocratização, que ocorre a partir das conquistas de diversos movimentos sociais, e com as conquistas de novas prefeituras, os agentes que antes eram críticos do Estado e das políticas públicas, se apropriam de parcelas do governo dentro dos três poderes, executivo, legislativo e judiciário. Novos programas, novas práticas, novas leis, novos projetos, novos procedimentos, procurando estabelecer algum nível de participação social, permitiram o desenvolvimento de quadros técnicos e de experiências empíricas sobre como alcançar a justiça urbana e o direito à cidade. (MARICATO, 2013). Segundo Maricato, todo processo que envolveu a redemocratização traz importantes marcos institucionais. Destacando-se:

a) Um conjunto de leis que, a partir da Constituição Federal (CF) de 1988, aporta instrumentos jurídicos voltados para a justiça urbana, sendo o Estatuto da Cidade a mais importante delas;

b) Um conjunto de entidades, como o Ministério das Cidades (2003) e as secretarias nacionais de Habitação, Mobilidade Urbana e Saneamento Ambiental, que retomavam a política urbana agora de forma democrática; e,

c) Consolidação de espaços dirigidos à participação direta das lideranças sindicais, profissionais, acadêmicas e populares como as conferências nacionais das Cidades (2003, 2005, 2007) e Conselho Nacional das Cidades (2004) (MARICATO, 2013, p. 149).

Em 2001, foi aprovado o Estatuto da Cidade, lei que regulamenta os artigos 182 e 183 que se referem à política urbana na Constituição Federal de 1988. O instrumento urbanístico que tem maior destaque no Estatuto é o Plano Diretor Participativo, que 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” (PDE, Plano Diretor Estratégico, São Paulo, 2014). Para tanto, a participação popular nos processos de planejamento e gestão dos municípios, constituiu-se em um dos elementos mais importantes para a construção da gestão democrática das cidades brasileiras.

Em paralelo aos avanços da agenda urbana, a Constituição de 1988 abre espaço para a prática da democracia participativa com o artigo 14, que garante a iniciativa popular para articular processos legislativos, e o artigo 29 que vai requerer a participação de representantes de associações populares na organização e gestão das cidades. Ainda outros artigos irão solicitar a participação da sociedade civil na implementação de políticas de saúde e assistência social, crianças e adolescentes, mulheres, entre outras. (AVRITZER; SANTOS, 2002).

Teremos no Brasil o primeiro caso bem sucedido da combinação entre elementos da democracia representativa e da democracia participativa, com os orçamentos participativos (OP) de Porto Alegre e de Belo Horizonte, que mostra potenciais de ampliação participativa. A partir dessa experiência ocorrerá, entre 1997 e 2000, 140 gestões municipais adotando o OP, o que atesta a necessidade da democracia se articular com uma nova gramática social. (AVRITZER; SANTOS, 2002)

Surge também experiências significativas de interação entre a universidade de a sociedade civil, no âmbito da arquitetura e do urbanismo, trazendo como exemplo, as experiências da Universidade Federal da Bahia (UFBA), que dentre outras iniciativas, tem como destaque, o projeto de extensão de Mata Escura (2004), Recanto dos Cajueiros (2008), o escritório modelo Curiar (2011), o projeto de assessoramento aos quilombos no Recôncavo (2011), assim como a residência em assistência técnica (Residência AU+E/UFBA, 2013). Na Universidade de São Paulo (USP), tem-se como destaque a experiência de assistência técnica da pós-graduação no Labhab/FAUUSP, e a atual experiência da Residência em Planejamento e Gestão Urbana (2015), com vínculo com a Prefeitura de São Paulo, dentre outras experiências, em universidades de Fortaleza, João Pessoa, e de Niterói.

A experiência da Residência em Arquitetura e Urbanismo: Planejamento e Gestão Urbana da USP tem como um dos principais objetivos o aprofundamento da atuação do profissional formado em arquitetura e urbanismo nesta prática social, abordada amplamente pela Constituição de 1988, através do aprofundamento na prática da democracia participativa com atividades práticas e teóricas, que envolviam diretamente a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de São Paulo – SMDU-PMSP. Durante o ano de sua duração foi realizado, com a participação dos arquitetos residentes, o desenvolvimento dos Planos Regionais das Subprefeituras da Cidade de São Paulo.

São Paulo, no ano de 2002, foi a primeira cidade a sancionar seu Plano Diretor pautado nas diretrizes do Estatuto da Cidade. Em 2014 é aprovada a lei nº 16050 (Plano Diretor Estratégico / PDE), que coloca os Planos Regionais das Subprefeituras (PRS's) como parte do

Sistema Municipal de Planejamento Urbano, atrelando à eles a função de detalhar as diretrizes específicas do território da cada Subprefeitura, bem como, coloca que na elaboração dos planos devem ser feitos intersetorial e interdisciplinar e conjuntamente com as Subprefeituras, Secretarias Municipais e Sociedade Civil.

Tomando como partida o entendimento que a Residência em Planejamento e Gestão Urbana faz parte de um conjunto de ações vinculadas à formação social de arquitetos e urbanistas, esse trabalho teve por objeto de investigação esta experiência realizada a partir da parceria entre a FAU-USP com a SMDU-PMSP. Identifica-se aqui a Residência como algo que intermedia e potencialmente transforma as relações institucionais entre sociedade civil e Estado. Sobretudo, entendendo que a variedade de atores, no âmbito do espaço público e na esfera política, implica em um exercício efetivo do diálogo, e que a Residência tem um papel de aproximação e articulação entre os agentes e o território.

De acordo com Dagnino (2011), as experiências que estabelecem diálogos diretos entre a sociedade civil e o Estado tem um papel crucial no alargamento da democracia. A autora diz ainda que a democracia representativa precisa ser complementada por mecanismos participativos e deliberativos que possam aumentar a participação popular na tomada de decisões.

Nesse sentido, o presente trabalho se propõe a analisar a experiência da Residência sobre a perspectiva do aprofundamento dos processos participativos democráticos, no âmbito do planejamento urbano, procurando entender como a universidade pode contribuir e fortalecer a relação participativa entre a sociedade civil e o Estado.

# OS NECESSÁRIOS DIÁLOGOS ENTRE PLANEJAMENTO E A PRÁTICA UNIVERSITÁRIO PLANEJAMENTO URBANO

O conceito de Plano Diretor variou muito ao longo do século XX, porém o mesmo sempre surge atrelado a uma noção de cidade vista como totalidade<sup>01</sup>, na perspectiva do todo que precisa ser planejado (SAMPAIO, 2010). Segundo Heliodório Sampaio, o problema teórico e metodológico, na apreensão da cidade – inerente à elaboração dos planos – sempre esteve ligado à necessidade de delimitar as categorias centrais<sup>02</sup> para a análise, que fossem capazes de demonstrar o conhecimento sobre a totalidade urbana, no seu momento histórico e em seu contexto. Sampaio faz ainda uma retrospectiva desse debate:

De Cerdá (1867) e sua Teoría general de la urbanización, do final do XIX, passando por Geddes (1915) e sua Cities in evolution, do início do século XX, até chegarmos à diáspora entre os arquitetos dos Congressos Internacionais de Arquitetura (Ciams) e os planejadores urbanos, anunciada desde meados do século XX, o que se observa, historicamente falando, é um interminável debate – nem sempre explicitado – em torno do que seriam as categorias centrais

inerentes aos Planos Diretores das cidades (SAMPAIO, 2010, p. 29).

De acordo com Sampaio (2010), um planejador ainda que próximo às teorias descritivas sobre totalidade frequentemente corre o risco de confundir a categoria totalidade com algumas “articulações lineares, mecânicas, funcionais”, presentes no contexto e no momento da realização de um plano. É importante perceber que é necessário ir além do campo explicativo, o planejador precisa ser capaz de imaginar tendências e realizar prognósticos prováveis. Portanto, falar de totalidade para pensar que o processo de planejamento urbano é falar sobre um cenário futuro, algo que está para ser alcançado como um todo (SAMPAIO, 2010).

No entanto, segundo o autor, os planos diretores não conseguem dar conta das questões urbanas e ambientais na sua totalidade, e um possível caminho é a fixação de diretrizes básicas para dar suporte às redes de infraestruturas e equipamentos públicos, e controle do uso



e da ocupação do solo urbano. Isso está ligada então à uma visão de totalidade incompleta, aquilo que precisa ser complementado. Isso significa dizer que o planejamento pode estar atrelado à uma rede de planos e projetos mais específicos (SAMPAIO, 2010).

Nilton Torres (2007) a partir de Paulo Freire e J. Habermas, desenvolve a noção de planejamento como prática de ação comunicativa e confronta duas concepções de racionalidades: racionalidade instrumental e racionalidade comunicativa, mostrando que a primeira tem como alicerce a análise técnica e objetiva enquanto que a segunda se baseia no diálogo e no entendimento entre as pessoas com base da racionalidade humana, procurando os entendimentos pelas interações subjetivas.

Segundo Torres, a racionalidade instrumental é entendida como sendo politicamente neutra e livre de valores, tendo como objetivo alcançar a melhor solução através de ideias técnicas e “racionais”, utilizando recursos mais apropriados para chegar ao fim delimitado previamente. Na concepção comunicativa, a ação racional se baseia na capacidade das pessoas de falar, interagir e se entender mutuamente (TORRES, 2007).

Sampaio (2010) dirá que deve-se tomar cuidado para que as teorias de participação popular, planejamento como prática de ação comunicativa não sirvam de rótulos para os Planos Diretores, e que se deve admitir os limites pela realidade concreta, sobre o risco do agravamento do “descrédito do planejamento urbano junto à população”:

“Dito de outra forma: os enunciados de um planejamento urbano genérico, autônomo, descontaminado do mundo real, abstrato e ao mesmo tempo ideológico, só tende mesmo a deixar as cidades como sempre foram: insustentáveis e subdesenvolvidas.” (SAMPAIO, 2010, p. 47)

Nesse sentido, o desenvolvimento dos Planos Regionais das Subprefeituras, desenvolvidos pela Prefeitura de São Paulo, buscou se apoiar nos eixos da racionalidade comunicativa, na construção de um planejamento em

rede, fixação de diretrizes básicas, na contaminação da realidade do território e do seu contexto, através de atravessamentos diversos em sua realização. Isso ocorre partindo do desenvolvimento de diagnósticos feitos pelos técnicos da prefeitura municipal de São Paulo, com a introdução dos arquitetos residentes na interlocução entre Prefeitura e Subprefeitura, e por fim, abrindo o diálogo com os conselhos participativos.

## PLANO DIRETOR

A rigor, hoje no Brasil, o Plano Diretor é um instrumento da política urbana instituída pela Constituição Federal de 1988, no artigo 182, cabendo ao poder público municipal a sua realização. Foi regulamentado pelo Estatuto das Cidades em 2001, que delimita a obrigatoriedade de se construir um Plano Diretor para todas as cidades com mais de 20 mil habitantes, que integrem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, áreas de interesse turísticos, ou que possuam empreendimentos com impactos ambientais significativos.

Nos termos do Estatuto da Cidade (2001), e da Constituição Federal de 1988, o Plano Diretor é a peça chave para o enfrentamento dos conflitos urbanos, o principal instrumento da política urbana de desenvolvimento e expansão, e parte integrante dos instrumentos do planejamento municipal<sup>93</sup>. O Estatuto colocará ainda como instrumentos que deverão se basear nas diretrizes do PD a operação urbana consorciada, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, o IPTU progressivo e a transferência do direito de construir. Todos os instrumentos devem então atender aos princípios gerais de combate à retenção especulativa imobiliária, da gestão democrática da cidade (com destaque para a sociedade civil organizada), da promoção da regularização urbana e da regularização fundiária das áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda.

Na perspectiva da integração constitucional, sabe-se, que os planos e as normas urbanas municipais devem estar em pleno acordo com o artigo 182 da Constituição Federal, e com o Estatuto da Cidade. De acordo com Oliveira Filho (2009) deve-se ainda observar a constitucionalidade material na integração dos dispositivos:

Da Resolução 25 do Conselho das Cidades, e das resoluções do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, do Sistema Nacional de Habitação e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, os Códigos Florestais Federal e Estaduais, a Resolução 001/86 do CONAMA, a Lei 6766/77 e o Código de Águas e as decisões das conferências municipais, estaduais e federal das cidades e também de outras normas correlatas que concretizam os princípios constitucionais da função social da propriedade e da cidade. Também o novo Código Civil (OLIVEIRA FILHO, 2009, p. 109).

Ainda podemos encontrar no Estatuto da Cidade a diretriz da gestão democrática como instrumento da democracia participativa, inciso II do artigo 2:

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano [...].

Como lembra Sampaio (2010), embora o Estatuto da Cidade fale em gestão democrática e democracia participativa, pode-se notar, a partir de observações empíricas com os Planos Diretores das cidades de Porto Alegre, São Paulo, Salvador, Belo Horizonte, entre outras cidades, que na maioria dos municípios brasileiros, essa participação popular aparecerá sobre a tutela do Estado, “que tende a dirigir, manipular, e orientar os rumos dos consensos oriundos de uma prática participativa outorgada de cima para baixo” (SAMPAIO, 2010).

Portanto, para além da dificuldade de dissociar os interesses do Estado<sup>04</sup> com a execução participativa do planejamento, encontra-se a dificuldade da leitura da normativa- constitucional, ou seja, o elevado número de normas e informações passa a ser um conflito político-administrativo pelo distanciamento da linguagem normativa com o cotidiano dos cidadãos. Além disso, pode-se notar a complexidade teórica e metodológica do

entendimento da totalidade sobre a apreensão do espaço urbano (SAMPAIO, 2010).

## PLANO REGIONAL DAS SUBPREFEITURAS

São Paulo, em 2002, foi a primeira cidade a sancionar seu Plano Diretor pautado nas diretrizes do Estatuto da Cidade. Em 2014 é aprovado o novo Plano Diretor Estratégico (PDE) do município com vigência para dezesseis anos. No artigo 344 do PDE é descrito como componente do Sistema Municipal de Planejamento Urbano os Planos Regionais das Subprefeituras (PRS's), que irá detalhar as diretrizes do PDE para cada Subprefeitura. O PRS's tem como objetivo articular as políticas setoriais territorialmente e complementar “proposições relacionadas às questões urbanísticas e ambientais”, demarcando perímetros de ações para o poder público, e deve estar interligado à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

O PDE define ainda que a revisão dos PRS's devem ser feitas pelas Subprefeituras com a participação, de forma intersetorial e interdisciplinar, do Núcleo Regional de Planejamento, e que a Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras e da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) devem supervisionar a elaboração dos planos.

Entre os objetivos dos Planos Regionais das Subprefeituras, para o entendimento do objeto de estudo desse trabalho, se destaca os incisos I e X do artigo 346 do PDE de 2014:

I - indicar as transformações sociais, econômicas, territoriais e ambientais no horizonte temporal do Plano Diretor e as propostas de estratégias, ações e metas que comporão o Programa de Ação da Subprefeitura, definido para o período de 4 (quatro) anos, considerando as demandas da região e sua articulação com o Programa de Metas.

X - dar diretrizes e demarcar perímetros para projetos das Áreas de Estruturação Local, buscando

contemplar os interesses e as necessidades locais, prever a utilização racional dos recursos naturais e articular as prioridades locais com ações institucionais, educativas e com equipamentos sociais em sua área de influência, observando-se as estratégias de ordenamento territorial presentes nesta lei (PDE, 2014)

O Plano Diretor Estratégico (PDE) do município de São Paulo coloca ainda os Planos Regionais dentro das legislações urbanas estruturais para o planejamento e o ordenamento urbano da cidade de São Paulo, porém em uma outra escala de planejamento:

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 às questões urbanístico-ambientais em seus aspectos físicos e territoriais e demarcam os instrumentos urbanísticos e ambientais previstos nesta lei (PDE, São Paulo, 2014).

Conforme consta ainda do PDE:

§ 2º A revisão dos Planos Regionais das Subprefeituras deverá ser elaborada com a participação dos munícipes em todas as suas etapas, com base em informações disponibilizadas pela Prefeitura, e acompanhada pelos Conselhos de Representantes das Subprefeituras, previstos nos arts. 54 e 55 da Lei Orgânica do Município, ou, até a instituição destes, pelos Conselhos Participativos Municipais (PDE, São Paulo, 2014).

Na prática, em 2015, houve a decisão por parte da gestão municipal em vigor de delegar e centralizar na SMDU a elaboração da revisão dos PRS's, com a participação ativa das Subprefeituras e do Núcleo Regional de Planejamento, intersetorial e interdisciplinar. Esse processo distingue os PRS's da sua realização em 2004<sup>05</sup>

onde sua elaboração foi feita pelas Subprefeituras, sob a forma de contratação de escritórios técnicos (GRILLO, 2013).

Ainda de acordo com o PDE de 2014, essa revisão dos PRS's deve ser elaborada com a efetiva participação da sociedade civil, e com o acompanhamento dos Conselhos Participativos Municipais<sup>06</sup>. Os PRS's possuem um horizonte temporal de 4 anos, devem “observar os planos setoriais, em especial o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, o Plano Municipal de Habitação, o Plano Municipal de Mobilidade e o Plano Municipal de Saneamento”. devem considerar as demandas da região e a articulação com o Plano de Metas:

§ 4º O Plano de Ação da Subprefeitura será atualizado quadrienalmente, ouvido o Conselho de Representantes, em até 180 (cento e oitenta) dias após a publicação do Programa de Metas, visando garantir a compatibilidade entre a territorialização das ações setoriais previstas e as diretrizes estabelecidas nesta lei e nos Planos Regionais. (PDE, 2014)

A gestão de Fernando Haddad (2013-2016) retoma então, alguns temas envolvendo a descentralização municipal desenvolvidos anteriormente nos governos da Marta Suplicy (2001-2005) e da Luiza Erundina (1989-1993), implantando com caráter consultivo e provisório os Conselhos Participativos Municipais, em substituição aos Conselhos de Representantes previstos na Lei Orgânica do Município (LOM), e iniciadas as revisões dos Planos Regionais das Subprefeituras.

A cidade de São Paulo está dividida territorialmente em 32 subprefeituras, e para contribuir efetivamente na elaboração dos PRS's, a SMDU realizou uma parceria com FAU- USP para a primeira Residência em Planejamento e Gestão Urbana do país, onde 32 arquitetos formados, em um processo de especialização prática, deram suporte para a Secretaria e para as Subprefeituras para conceber os PRS's.

Diante da realidade normativa e política apresentada, a

Residência em Planejamento e Gestão Urbana se insere como um potente intermédio institucional para o fortalecimento do diálogo entre sociedade civil e o Estado. Movimentos sociais e atores estatais buscam formas inovadoras de comunicação e negociação, com o objetivo de consolidação dos espaços participativos, em busca de uma política urbana resolutiva e significativa, procura-se reafirmar os princípios constitucionais estabelecidos no Estatuto das Cidades, articulando o conjunto de ações nos territórios. Portanto, há um consistente esforço para reorganizar e incentivar a participação popular na realização dos planos municipais, regionais, e setoriais, no que diz respeito ao urbanismo.

# A RESIDÊNCIA EM PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA

O Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo: Planejamento e Gestão Urbana está inserido dentro das possibilidades das extensões previstas no Estatuto da USP. Um dos objetivos do programa é o aprofundamento do conhecimento na área de planejamento urbano e de gestão pública e com a atuação prática e social do arquiteto e urbanista, através de atividades práticas e teóricas (MARTINS, 2016).

A atividade prática foi feita através do vínculo institucional com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de São Paulo – SMDU-PMSP, realizada com a participação dos arquitetos residentes no desenvolvimento dos Planos Regionais das subprefeituras da Cidade de São Paulo. Com a aproximação dessa prática com momentos de reflexões teóricas, o programa propõe estimular a formação de profissionais comprometidos com a “formulação, revisão e fortalecimento de políticas públicas”<sup>07</sup>.

Como pode ser observado no quadro 01 elaborado por Martins (2016), o curso está dividido em três módulos,

de quatro meses cada; os dois primeiros contêm disciplinas teóricas (dois dias da semana) e atividade prática em conjunto com a SMDU e as Subprefeituras (três dias na semana). O terceiro módulo fez o fechamento com o desenvolvimento de um trabalho individual e acadêmico do programa, assim como o fechamento das atividades práticas junto da SMDU, com a entrega dos produtos relativos aos Planos Regionais.

As disciplinas oferecidas deram suporte teórico e técnico para o desenvolvimento dos diagnósticos para os Planos Regionais elaborados juntamente com a SMDU. Dentro do trabalho proposto, as equipes de trabalho foram distribuídas numa divisão territorial em macrorregiões, e os arquitetos residentes direcionados para as 32 subprefeituras.

Portanto, a iniciativa prevê o estímulo do processo de aprendizagem e da maturação teórica do trabalho prático proposto pela SMDU. Ou seja, cada momento prático está vinculado à um momento didático:

		PRIMEIRO MÓDULO	SEGUNDO MÓDULO	TERCEIRO MÓDULO
		PLANEJAMENTO / URBANISMO	GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	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 revista. 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 01. Estrutura Curricular do curso de Residência em Planejamento e Gestão Urbana  
 FONTE: Martins (2016).

A proposta do programa é transformar as idas à campo em um laboratório de planejamento urbano, ou seja, a cidade e a prática institucional aparece aqui como o laboratório de análise. Propõe também o entendimento de que ir a campo implica na realização de novas redes sociais, redes estas não fechadas ao âmbito acadêmico. Nessa perspectiva, o programa buscou mobilizar a força política da experiência e da vivência urbana, ou seja, pretendeu colocar a relação do espaço urbano sobre a ótica da sua subjetividade.

O drama urbanístico<sup>08</sup> com o qual as prática do planejamento confronta exige atenção para as diálogos e aos discursos produzidos a partir da interlocução e para os afetos que lhes atravessam – e, sobretudo, para os movimentos de seus processos de significação e ressignificação da cidade, e das diversas formas de produção de subjetividade no espaço urbano. Importa, aos estudos acadêmicos da Residência, a questão da inserção da interlocução institucional na produção contemporânea da cidade. Dessa maneira, fica claro que analisar o problema da cidade apenas segundo critérios de espacialidade é, claramente, limitado e insuficiente:

Dessa forma, os urbanistas não poderão mais se contentar em definir a cidade em termos de espacialidade. Esse fenômeno urbano mudou de natureza. Não é mais um problema dentre outros; é o problema número um, o problema-cruzamento das questões econômicas, sociais e culturais. A cidade produz o destino da humanidade: suas promoções, assim como suas segregações, a formação de suas elites, o futuro da inovação social, da criação em todos os domínios. Constata-se muito frequentemente um desconhecimento desse aspecto global das problemáticas urbanas como meio de produção da subjetividade. (GUATTARI, 1993, p.173).

Como nos assegura a perspectiva defendida por Guattari (1993), o problema da cidade enquanto problema-cruzamento e não apenas como problema de espacialidade, como frequentemente é entendido e abordado o assunto. Interessa então a discussão sobre os limites da cidade, to-

davia, interessa mais ainda o que pode a cidade – e, com isso, o que se pode criar com a cidade, o que se pode com o ato de planejar coletivamente.

A partir da experiência exposta, percebemos que em um momento em que fala-se, com frequência, da despolitização do espaço público<sup>09</sup>, a abordagem do corpo acadêmico, deve suscitar a necessidade de contrariar essa afirmativa demonstrando a possibilidade de novos desejos de formações sociais que, através da mobilização política engendrada pela potência do diálogo e da participação, suscitem novos questionamentos.

A cidade para a Residência foi entendida como um lugar a ser desvendado, mas não somente na sua materialidade, e sim a partir da fala, do que se escuta, do que se observa, dos atravessamentos nos diversos agentes, dos agenciamentos, dos conflitos. Interessou o território sobre a perspectiva dos seus usos, e a reflexão a partir dos conflitos das práticas cotidianas que coabitam os espaços públicos.

Para tanto, no próximo capítulo será demonstrada uma análise a partir da narração de um processo, narração que será analisada sobre a perspectiva da confluência do alargamento democrático com o projeto neoliberal hegemônico. Nos deslocamentos de sentido sobre os entendimentos de sociedade civil, participação e cidadania, configuram uma disputa política sobre esses projetos distintos de sociedade. (DAGNINO, 2004)

Para Evelina Dagnino (2004), essa confluência perversa<sup>10</sup> impõe inflexões necessárias no modo analisamos o processo de construção democrática o Brasil, as relações entre Estado e sociedade civil e a problemática da construção de espaços públicos e sua dinâmica de funcionamento. Uma dessas inflexões parte da necessidade de conferir um maior peso explicativo à noção de projeto político, no nível teórico, e em consequência, investir, no nível empírico, na investigação e análise dos distintos projetos políticos em disputa. Para a autora, a existência de espaços efetivamente públicos só se garante pela efetiva pluralidade e diversidade de seus participantes, pela equivalência de seus recursos de informação, conhecimento e poder.



FIGURA 01: Representação da Subprefeitura Ermelino Matarazzo na Região Metropolitana.  
(FONTE: Google Earth)

Assim, pretende-se analisar a potencialidade da interlocução entre universidade, sociedade civil e estado, a partir destas questões norteadoras: Qual o papel da universidade pública nesse cenário, para além do ensino na formação profissional? Como fortalecer as interações entre instituições e comunidades diante das amplas demandas sociais?

## A EXPERIÊNCIA COM A SUBPREFEITURA ERMELINO MATARAZZO

Ermelino Matarazzo é hoje uma das 32 Subprefeituras do município de São Paulo. Foi criada pela lei 11.220/1992, faz divisa com Guarulhos, e com as subprefeituras Penha, Itaquera, São Miguel. Com 15,1 km<sup>2</sup> a Subprefeitura Ermelino Matarazzo é formada pelos distritos Ermelino Matarazzo, com 8,70 km<sup>2</sup>, e o Ponte Rasa com 6,40 km<sup>2</sup>. Distritos que são segregados entre si e possuem características distintas, graças aos processos de ocupações e as suas conexões territoriais, ou falta de conexões. Ermelino Matarazzo é marcada por

fronteiras físicas, geográficas e simbólicas.

A Subprefeitura tem hoje uma população de pouco mais de 207 mil habitantes, está localizada em uma área completamente ocupada e consolidada da região conhecida por Leste 2. Trata-se, de uma zona de transição entre as subprefeituras centrais da metrópole, em regressão populacional, e a periferia mais distante, cuja população ainda cresce em ritmo elevado. É uma unidade administrativa de transição. É atendida tanto por diversas vias estruturante locais como pela linha férrea da CPTM (linha 12, Safira), que são responsáveis pela articulação entre a região Leste 2 e os municípios vizinhos.

Segundo Gabriel Feltran (2008), o eixo das vias centrais de modernização leste da cidade (marginal Tietê, radial Leste, metrô, aeroporto internacional) vinculado a Tatuapé, Ermelino Matarazzo, São Miguel Paulista, Itaquera, Guaianazes e Itaim Paulista é marcado por uma multiplicidade de centros comerciais, franquias de grandes armazéns de materiais de construção, hipermercados a equipamentos públicos. Ao lado destas grandes vias, a



SUB	CÓDIGO	DESCRIÇÃO	OBSERVAÇÕES	NATUREZA
EM	EM-01	Qualificar com corredor de ônibus	Única conexão Leste-	Integral
	EM-02	Falta de conexão norte-sul até Água Rasa	Oeste	Problematização
	EM-03	Falta de conexão norte-sul até Pte. Água Rasa	Necessita de trans- porte	Problematização
	EM-04	Proposta de parque – Crisper		Integral
	EM-05	Área de risco		Integral
	EM-06	Ciclovía		Integral
	EM-07	Parque Águia de Haia		Pontual
	EM-08	Ocupação irregular		Problematização
	EM-09	Ocupação irregular		Integral
	EM-10	UBS Jd. Keralux		Pontual
	EM-11	Rota de fuga – Keralux	Já em processo	Integral
	EM-12	Área contaminada		Integral
	EM-13	Implementação de casa de cultura		Pontual
	EM-14	Centro de convivência e CEI		Pontual
	EM-15	Ocupação irregular		Integral
	EM-16	UBS - Costa Melo		Pontual
	EM-17	UBS - Jd. Popular	Localizar nova área	Pontual
	EM-18	UBS Jd. Da penha	Localizar nova área	Pontual
	EM-19	Pq. Linear - Córrego Ponte Rasa		Integral
	EM-20	Semáforo com alta contagem de acidentes		Pontual

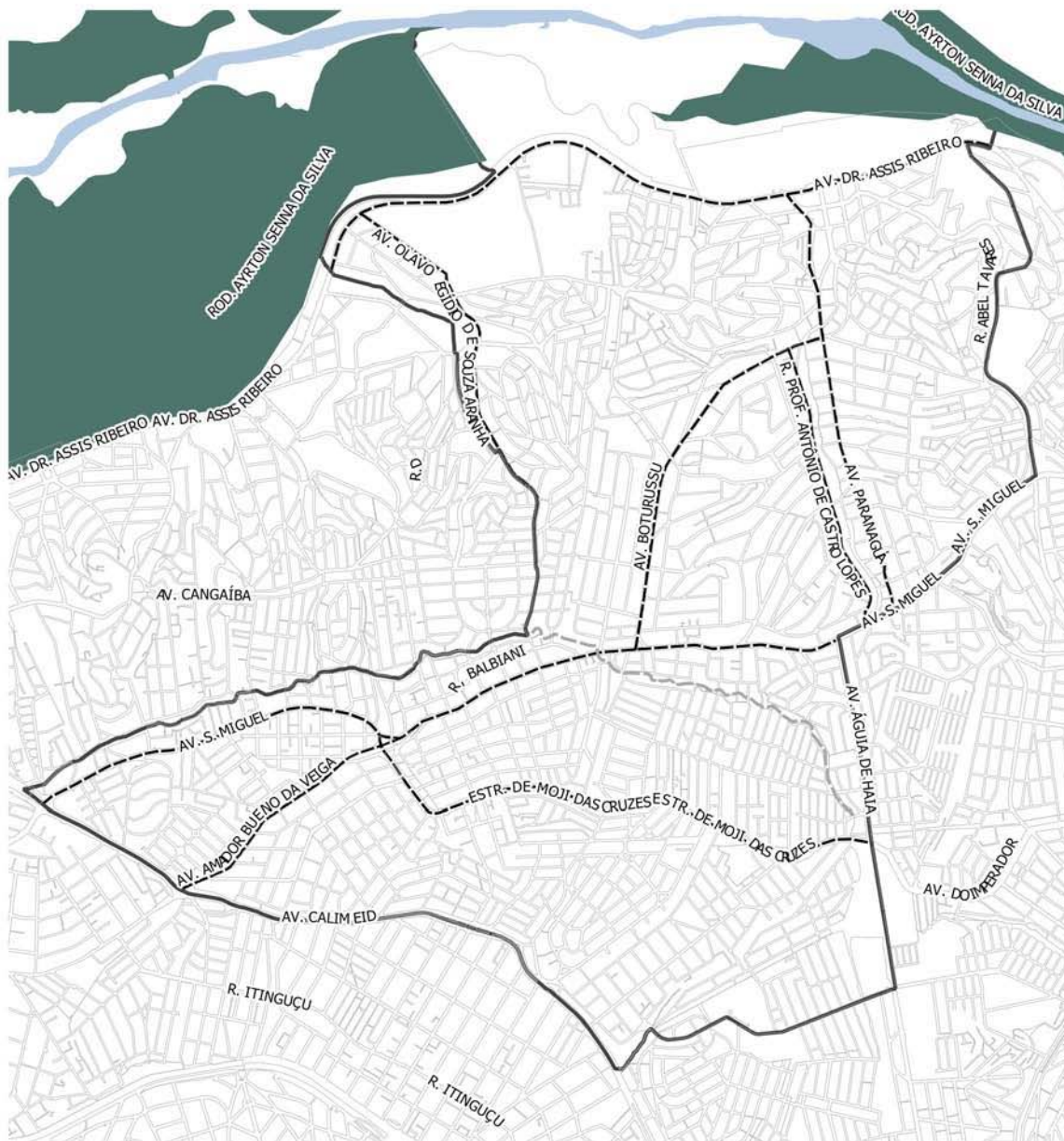
QUADRO 02. Informações recolhidas no grupo sobre Ermelino Matarazzo anterior à Residência

chegada rápida de infraestrutura urbana leva à criação de centros regionais de circulação, trabalho e renda, além de promover a valorização dos lotes de moradia do entorno, o que pode modificar e determinar o perfil das periferias. A região se adensa e, via de regra, expulsa os mais pobres para locais mais distantes, ou para as favelas que crescem rápido nos próprios distritos. De todo modo, em torno destas grandes vias há mais dinamismo no acesso dos moradores à cidade.

O pensamento sobre a perspectiva do desenvolvimento viário e dos deslocamentos vai nortear as primeiras discussões de trabalho do Plano Regional de Ermelino Matarazzo. Como pode ser analisado nos mapas 01, a falta de conexão norte-sul ocasiona uma espécie de cisão territorial nos dois distritos, existe uma forte descontinuidade na malha viária e os distritos apresentam dificuldades de

conexão a nível de mobilidade urbana. Algo parecido irá ocorrer com a linha Safira da CPTM, ela segrega o território de forma ostensiva.

As discussões e os diagnósticos foram, no decorrer do trabalho, direcionados para o as consequências da linha férrea e dos viários locais no território, como demonstrado no quadro 02. No caso da Subprefeitura Ermelino Matarazzo essa questão irá aparecer mais fortemente no bairro Jardim Keralux, onde não há passagem viária direta pela própria Subprefeitura em que o bairro se encontra; quem precisa acessar a área tem que ir à Subprefeitura Penha para então chegar no local. Ficou claro que existia ali uma ilha urbana, uma vez que, o Jardim Keralux estava entre o rio Tietê e a linha da CPTM, sem nenhuma via que conseguisse ligar o território ao seu entorno, portanto, é uma região efetivamente bloqueada.



### Legenda

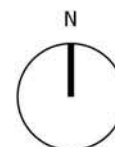
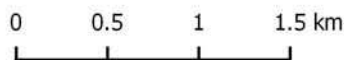
#### PRINCIPAIS VIAS

- Vias Estruturais da Subprefeitura
- Córrego Ponte Rasa

- ▭ Limite do município
- ▭ Distritos
- Subprefeitura Ermelino Matarazzo
- Parques Estaduais Urbanos

## SUBPREFEITURA ERMELINO MATARAZZO

Base cartográfica: PMSP. Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69. Prefeitura do Município de São Paulo. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Elaborado pela Autora.



Dessas discussões interdisciplinares sobre o território resultam cartografias. Foi cartografado as intervenções urbanísticas e as ações governamentais que estavam previstas, bem como as demandas técnicas vindo das secretarias envolvidas. A bagagem empírica dos técnicos envolvidos é profunda, e a relação de troca saberes irá acontecer em diversos níveis. Como produto a ser entregue a SMDU o diagnóstico deveria estar, intersetorialmente, o mais alinhado quanto possível.

Construiu-se os diagnósticos técnicos e os mapas de perímetros (ver mapas 02 e 03) colaborativamente com os técnicos da Subprefeitura, com os técnicos de algumas secretarias da Prefeitura, com os residentes, e a posteriori, com o conselho participativo, ressaltando que o papel do residente era o de ser interlocutor. Havia uma aproximação com os diversos setores e a vivência de campo (ainda que precária, por vezes), e o residente estava ali para coordenar e sistematizar os produtos que surgiriam a partir dos diálogos. Ou seja, a produção da proposta do planejamento regional da Subprefeitura Ermelino Matarazzo foi realizada pouco a pouco e coletivamente, e as problematizações foram pensadas a partir de todas as etapas de leitura do espaço urbano pela qual os residentes estavam submetidos.

Notou-se com essa experiência que a prática do planejamento urbano é engendrada no diálogo, que o exercício do planejamento implica na observação das escalas e dos conflitos, e que essa prática deve ser elaborada com o outro. Portanto, o trabalho prático de apoio à produção dos diagnósticos dos Planos Regionais das Subprefeituras, fomenta um diálogo multiescalar e fornece condições para que haja um olhar mais aproximando da cidade real, considerando o dia a dia de quem vive e/ou trabalha na região, “promove a ampliação do diálogo, cria sinergias, identidade e projetos complementares” (MARTINS, 2016).

Passada a etapa da elaboração das problematizações do território da subprefeitura Ermelino Matarazzo, se iniciou a discussão a inserção de um outro ator no desenvolvimento do planejamento territorial, aqui colocado como sociedade civil, que era representada por meio dos conselhos municipais participativos.

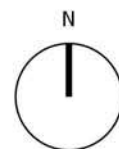
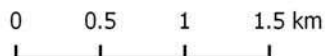


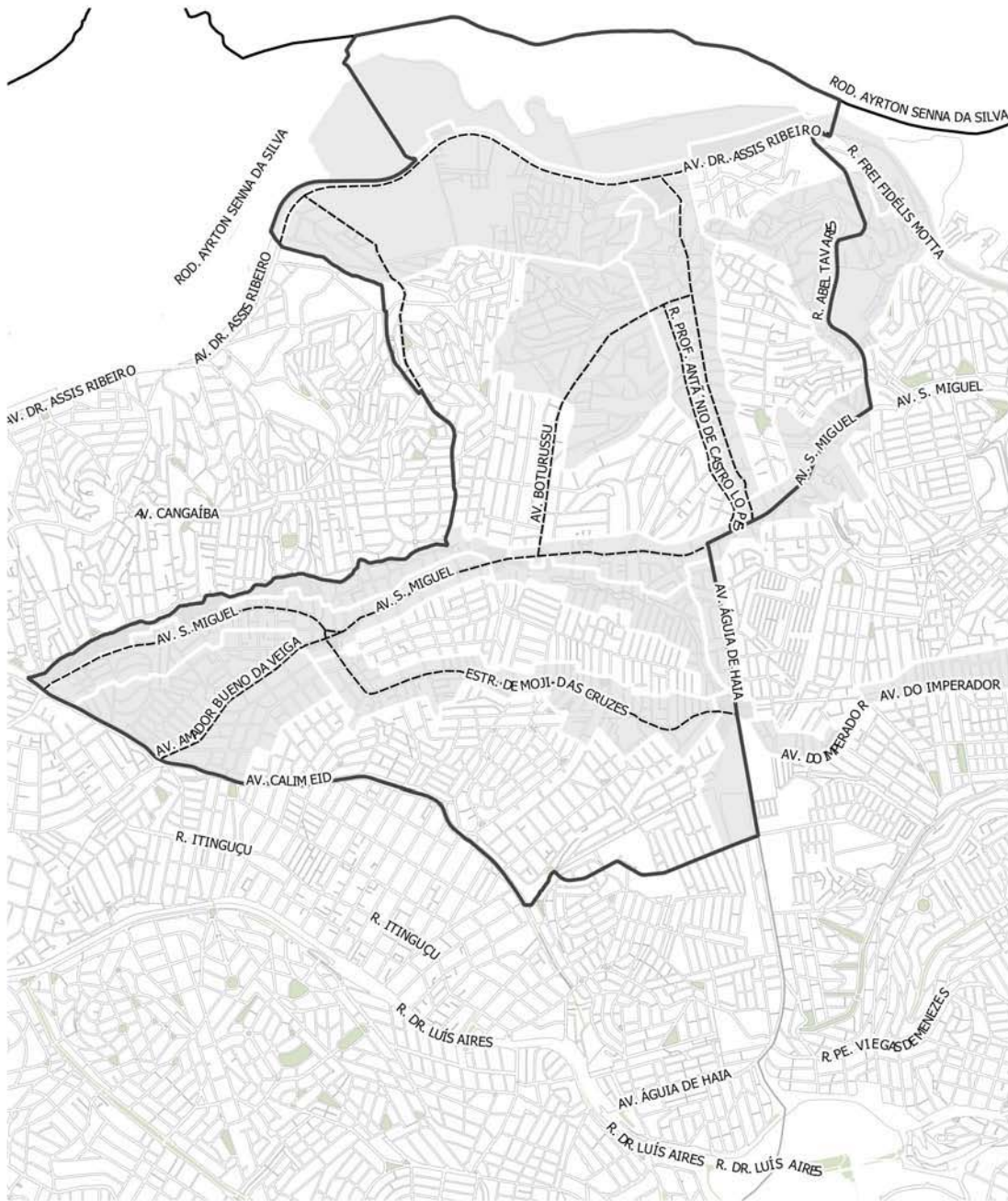
### Legenda

- Perímetros do Primeiro Grupo de Trabalho com Residentes
- Eixos Viários
- Limite do município
- Subprefeitura Ermelino Matarazzo

## SUBPREFEITURA ERMELINO MATARAZZO

Base cartográfica: PMSP. Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69. Prefeitura do Município de São Paulo. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Elaborado pela Autora.



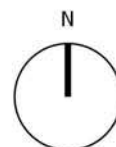
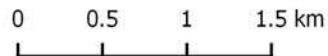


**Legenda**

- Perímetros Para Oficinas
- Limite do município
- Eixos Viários
- Subprefeitura Ermelino Matarazzo

**SUBPREFEITURA ERMELINO MATARAZZO**

Base cartográfica: PMSP. Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69. Prefeitura do Município de São Paulo. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Elaborado pela Autora.



MAPA 03 - Perímetros oficina participativa da subprefeitura de Ermelino Matarazzo. FONTE: Elaborado pela autora.

## PLANO REGIONAIS E A PARTICIPAÇÃO: O CASO DE ERMELINO MATARAZZO

Para além da interdisciplinaridade e interlocuções entre as secretarias e Subprefeituras, houve a iniciativa do diálogo com os conselhos participativos de cada Subprefeitura, seguindo a lógica do planejamento participativo nos termos do Estatuto da Cidade de 2001, e do PDE de 2014. Coube ao grupo de trabalho da SMDU articular esse contato com os 32 conselhos, que se deu pela forma de oficinas participativas.

A intervenção dos arquitetos residentes nessa etapa pode ser encarada como uma das diversas tentativas de aproximação na interlocução entre os três agentes envolvidos - sociedade civil, corpo técnico da prefeitura, e a universidade - para um maior contato, entre os três graus de participação no planejamento que estava sendo realizado. Como será exposto adiante, para o necessário estreitamento da relação entre esses agentes foi importante entender e discutir como as oficinas iriam ser desenvolvidas em um planejamento horizontal entre a secretaria e o corpo de residentes.

Como resultado de discussões entre residentes e o corpo técnico da SMDU, foram propostos, dentro da oficina de diagnóstico, três momentos formais: um primeiro momento de apresentação conceitual sobre os pontos de discussões do plano regional; um segundo momento com uma dinâmica de identificação e aproximação da linguagem dos mapas; e um terceiro momento, onde foram apresentadas as fichas simplificadas com os perímetros que haviam sido construídos a partir das discussões técnicas intersecretariais, mostrando quais eram as características, objetivos e diretrizes de cada perímetro.

O objetivo da oficina, que se concretizou participativamente no segundo e terceiro momento, era entender o território da Subprefeitura a partir de três tensionamentos: (1) memórias sobre o uso do território; (2) percursos e a relação com o território e (3) problemas e potencialidades do território.

O segundo momento surgiu do pensamento de que os conselheiros iriam obter uma maior proximidade com a linguagem cartográfica se conseguissem encontrar as referências do próprio local em que residiam (foi apresentado um primeiro mapa<sup>11</sup> sem as demarcações das propostas técnicas), para que a partir de então estes conseguissem demarcar outros usos e ocupações que surgissem de suas memórias e vivências.

A proposta do último momento era a de apontar em um segundo mapa alguns percursos, as relações com o território, os problemas e as potencialidades. Para além de um mapa com a demarcação dos perímetros técnicos (ver mapa 03), foram apresentadas as 'fichas simplificadas' com as informações referentes a cada perímetro. Em cada ficha simplificada havia ainda entre 3 a 4 perguntas pertinentes às discussões abordadas pelo perímetro em questão, e haviam também espaços para novas questões que poderiam surgir.

A sistematização do que foi discutido nas oficinas ficou sob a responsabilidade dos residentes, sobre a tutela dos técnicos da SMDU, e através da sistematização dos resultados das oficinas foi possível identificar os principais problemas e potencialidades das regiões das subprefeituras estudadas. Foram apontadas novas referências sociais, ambientais, de serviços e equipamentos existentes no território através dos mapas e elaborados em conjunto na oficina participativa.

Em Ermelino Matarazzo a oficina, do ponto de vista quantitativo, foi esvaziada. Dos 21 conselheiros da Subprefeitura, haviam cerca de 07 conselheiros presentes, com mais 04 representantes do bairro Jardim Keralux. Porém, alguns técnicos da Subprefeitura estavam presentes para colaborar com o processo. Houve cerca de 160 contribuições para a Subprefeitura, entre as oficinas, e-mails e consultas online.

No entanto, as informações trocadas durante as oficinas foram enriquecedoras para a elaboração do diagnóstico final e na elaboração do mapa 04, onde estão definidos os perímetros finais do Plano Regional da Subprefeitura Ermelino Matarazzo. Como demonstra o gráfico 01,

surgiram questões pertinentes à regularização fundiária, falta pontuais de equipamentos públicos, problemas de mobilidade urbana territorializados, demonstração e verificação da falta de conexões territoriais, falas reforçando o isolamento do Jardim Keralux, e sobre a barreira física formada pela linha do trem. Assim como novas questões: violência urbana, as dificuldades cotidianas enfrentadas pelo descuido com os córregos e seus problemas de drenagem, pontos os alagamentos evidenciados, falta estrutura de transporte público, entre outros.

### PRINCIPAIS TEMÁTICAS ABORDADAS

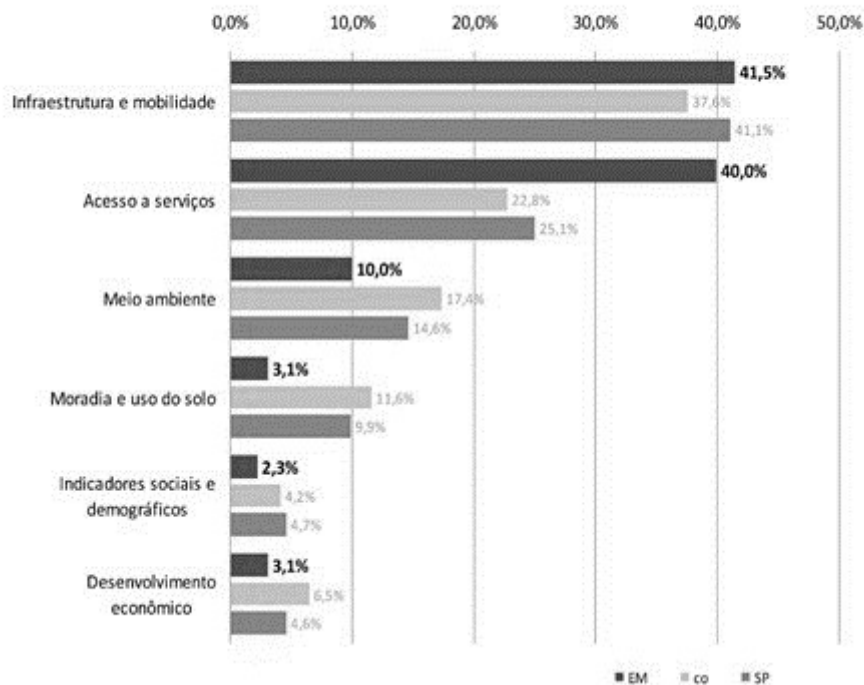


GRÁFICO 01. FONTE: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano

## DEPOIMENTOS DE MORADORES DO KERALUX

“Precisamos com urgência de um plano ampliado e efetivo de drenagem para o Keralux e seu entorno onde se localizam os acessos (poucos) do bairro: alagamentos causam perdas nas imediações (ocupações recentes nos limites do bairro) e impossibilitam 100% a entrada ou saída dos moradores do bairro devido aos alagamentos em vias de acesso.

Precisamos implementar o projeto (que já existe) da “rota de fuga” para viabilizar o acesso do keralux ao bairro de Ermelino. Implementar a extensão da plataforma da CPTM USP-Leste para o acesso dos moradores por dentro do Keralux de forma fácil e segura (pois o caminho hoje é caminhar na Assis Ribeiro em calçada precária e insegura por 20 minutos ou mais ou pagar passagem de ônibus por esse trajeto).”

“Os trajetos de acesso ao bairro se dão:

De carro: Via Av. Parque ou Airton Senna (acessando mais fácil a Penha que a Ermelino, por exemplo)

De transporte público: Via ônibus “Penha-Keralux” (que não acessa o bairro); via travessia das ruas inseguras, passarelas do bairro para a Assis Ribeiro e lá pegar ônibus para a Av. Paranaguá/São Miguel ou Parque Dom Pedro.

OBS: Andar pela Assis Ribeiro após as 17 horas é impossível. Antes das 17h não é aconselhável (segurança urbana), portanto, tudo contribui para o “ilhamento” do Keralux ou seu acesso limitado a Keralux-Centro direto / Keralux-Penha direto.”

“Acesso propositalmente dificultado por parte dos projetos das estações para as populações nas imediações, priorizando a USP-Leste e comerciantes da Paranaguá, e segregando os moradores do entorno da Penha (especialmente os “do lado” da Airton Senna), como cidadãos de “segunda classe” e reservados apenas ao acesso a Av. Assis Ribeiro via passagens e pontes inseguras e precárias. Os bairros “do outro lado” (ex. Keralux) ainda arcam, com enorme sofrimento, o “hábito” da CPTM de

drenar a água pela extensão da linha férrea por dentro destes bairros, tornando-se quase sempre únicos responsáveis aos alagamentos em ruas destes, que sem a CPTM não ocorreriam.”





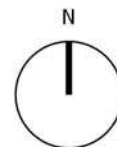
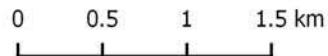
### Legenda

- Perímetros Finais
- Eixos Viários

- Limite do município
- Subprefeitura Ermelino Matarazzo

## SUBPREFEITURA ERMELINO MATARAZZO

Base cartográfica: PMSP. Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69. Prefeitura do Município de São Paulo. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Elaborado pela Autora.



# O PAPEL SOCIAL DA UNIVERSIDADE E OS DESDOBRAMENTOS DA EXPERIÊNCIA DA RESIDÊNCIA

Boaventura S. Santos (2008), defende que a universidade deve lutar pela reconquista da legitimidade, a partir de cinco áreas de ação: acesso; extensão; pesquisa-ação; ecologia de saberes; universidade e escola pública. Sendo as ações ecologia de saberes e pesquisa-ação objetos de nosso interesse, esta última “tem sido praticada em algumas universidades latino-americanas e africanas durante alguns períodos de maior responsabilidade social por parte da universidade” (SANTOS, 2008, p. 48).

A pesquisa-ação transcende a prática acadêmica por atuar no nível da pesquisa e no de formação, consistindo na execução participativa de projetos de pesquisa que envolvem comunidades e organizações sociais populares, ou seja, é a prática de extensão universitária indo além dos muros acadêmicos, focando na articulação dos interesses sociais e a produção de conhecimento científico, ocorrendo a proximidade na relação entre as partes envolvidas, e a realização das necessidades dos grupos sociais que não possuem acesso ao conhecimento técnico e especializado aos modos mercantis. Nesse sentido, é a busca pela a uti-

lidade social da universidade, que inclusive, formule esta de maneira contra-hegemônica (SANTOS, 2008).

A ecologia de saberes é apresentada como um aprofundamento da pesquisa-ação, o que implica numa revolução epistemológica da universidade. Consiste justamente na promoção de diálogos entre o saber popular e o saber científico. Parte da valorização tanto do conhecimento técnico, especializado, como do conhecimento prático, girando em torno de grupos de ampla diversidade sem haver posição de aprendiz em nenhum dos envolvidos. (SANTOS, 2008).

Santos (2008) ainda lembra:

“Começa a ser socialmente perceptível que a universidade, ao especializar-se no conhecimento científico e ao considerá-lo a única forma de conhecimento válido, contribuiu ativamente para a desqualificação e mesmo destruição de muito conhecimento não-científico e que, com isso,

contribuiu para a marginalização dos grupos sociais que só tinham ao seu dispor essas formas de conhecimento. Ou seja, a injustiça social contém no seu âmago uma injustiça cognitiva” (SANTOS, 2008, p. 57).

A experiência participativa, que ocorreu nos Planos Regionais, buscou justamente incorporar a pluralidade de interesses e valores coletivos em sua construção. Para além da interdisciplinaridade e interlocuções entre as secretarias e subprefeituras, houve a iniciativa do diálogo com os conselhos participativos de cada subprefeitura. Como também, buscou apresentar a multiplicidade das experiências realizadas nas diversas subprefeituras, para trazer a público o próprio processo de desenvolvimento coletivo dos Planos Regionais realizado também pelos residentes, como um novo e potente princípio teórico-metodológico de apreensão urbana do território de São Paulo, trazendo multiplicidade de vozes, falas, narrativas, interlocutores e, também, uma multiplicidade de territórios e temas.

A experiência de residência, portanto, veio como uma forma de dar continuidade à um processo de análise do planejamento urbano que não considere apenas os agentes hegemônicos e sua atuação na produção do espaço urbano, e também como uma tentativa de dar forma e corpo para um longo processo de reflexão de um território estudado e para o território estudado. É um programa acadêmico e prático que pretende ampliar o debate de uma experiência participativa na produção do planejamento urbano a partir da experiência que foi incorporada nos Planos Regionais. Ou seja, existe aqui o interesse da disseminação e da efetivação das experiências realizadas a partir da Residência em Planejamento e Gestão Urbana.

Nas idas à campo, se pôde notar os diversos saberes, técnicos e populares, com as suas especificidades territoriais e de contexto. Há claramente uma outra forma de encarar o planejamento, trazendo novas inquietações para dentro da academia, com a criação de redes de ensino e pesquisas. Como exemplo o trabalho traz algumas outras iniciativas que surgiram como resultado do processo realizado durante o ano de duração do curso.

## O OLHAR DAS CRIANÇAS SOBRE O PARQUE LINEAR DO CANIVETE, EM FREGUESIA DO Ó

Em meio à inexpressiva participação popular no planejamento e nos projetos urbanos, temos uma parcela de cidadãos que ainda é menos ouvida: as crianças. Elas, que utilizam o espaço tanto quanto os adultos e também possuem o conhecimento territorial, são diversas vezes ignoradas quanto a suas opiniões e necessidades. Se a infância é a fase de maior desenvolvimento físico, cognitivo e psicossocial e, se o conhecimento é adquirido em atividades cotidianas, por que não tornar o planejamento urbano um instrumento de aprendizagem e conscientização?

Com o intuito de ouvir e compreender essas questões, o trabalho desenvolvido em Brasilândia pela residente Maytê Prado propõe cartografar o Parque Linear do Canivete, a partir de uma experiência realizada em conjunto com a EMEF Jardim Damasceno I, sobre a perspectiva e vivência das crianças, expondo os espaços a partir de seus olhares e das relações estabelecidas. Afinal, como disse Mayumi W. Lima:

“[...] o espaço físico isolado do ambiente só existe na cabeça dos adultos, para medi-lo, para vendê-lo, para guardá-lo. Para a criança existe o espaço-alegria, o espaço-medo, o espaço-proteção, o espaço-mistério, o espaço-descoberta, enfim, os espaços da liberdade ou da opressão”. (LIMA, 1989, p. 30)

O Parque Linear do Canivete, localizado na pré-Serra da Cantareira, no distrito de Brasilândia, apesar de ser o único parque municipal de toda a Subprefeitura de Freguesia do Ó, é pouco reconhecido pela população, sendo diversas vezes chamado de praça, e não raramente sendo utilizado apenas como local de passagem.

Diante deste parque, o trabalho levantou a partir de uma aproximação prática, algumas questões centrais: Qual é o seu papel na vida das crianças que vivem em seu entorno? Como ele é visto? Quais são as áreas permitidas e proibidas no contexto do universo infantil?

## O PLANEJAMENTO E A POSSIBILIDADE DE AMPLIAÇÃO DO CHÃO COMUM

Um problema emblemático da região do Grajaú é a ocupação humana sob corpos d'águas, problema este que fica mais evidente nas regiões mais precárias da cidade e principalmente nesta região, que continua expandir a mancha da ocupação humana sobre a área de mananciais. É uma oportunidade também, como aponta Paulo Freire (1996), para discutir os problemas do descaso do poder público e a desigualdade de tratamento dado pelo Estado ao longo desses anos, por isso este trabalho encontra num córrego Sem Nome a possibilidade de debater sobre problemas comuns a Humanidade, a desigualdade e a crise ambiental, reflexos do *modus operandi* da ideologia dominante. O trabalho em questão tentou uma aproximação deste corpo físico natural oferecendo ferramentas para a leitura e a preparação da inserção da discussão sobre pensar o espaço que se habita.

Diante da profunda crise ecológica, o ideal da natureza “como o seu outro” deveria ser profundamente perseguido e o ensino do planejamento poderia contribuir para mudarmos o modo como entendemos e intervimos no meio ambiente. O trabalho se apropriou desta microescala para refletir como se deu a relação da ocupação humana e a Terra, o nosso “Chão comum”, e tinha o desejo de oferecer ferramentas que não só iriam servir à esta microescala mas que pudessem atingir outras escalas de pensamento. Foi desenvolvido com os estudantes da nona série do ensino fundamental da Escola Municipal Teodomiro Toledo Pisa localizada no bairro Parque Grajaú, e com o residente Paulo Stuart Angel.

Uma das preocupações deste trabalho foi como ampliar a discussão do público/ comum. Zizek (2009) aponta quatro problemas comuns que a economia de mercado não consegue dar resposta: a crise ecológica, a crise de propriedade intelectual, a crise biogenética, e por último o aumento do apartheid social e espacial. Sendo os três primeiros conectados ao conceito de áreas comuns de autores como o Negri e Arendt, Zizek nos alerta que há uma crescente privatização dessas áreas comuns, e é necessário acrescentar o que ele considerado mais impor-

tante antagonismo, a relação dos incluídos e excluídos. Neste sentido, podemos vislumbrar o córrego ‘Sem Nome’ claramente com duas dessas problemáticas, o apartheid social e espacial na cidade de São Paulo e a claríssima catástrofe ecológica.

A busca então pelo que é comum pode ser uma das tarefas para o planejamento, o que é comum e que poderia nos unir entorno de uma pauta coletiva e plural. Zizek (2009) nos alerta sobre a desintegração da vida social e a redução do espaço público onde poderia haver este encontro, e a “busca de uma identidade particular como substituta do espaço público faltante”.

O trabalho desenvolvido pelo residente teve o intuito de buscar aproximação sob as seguintes questões: Como o planejamento pode ser uma ação educativa? Como ele pode nos ajudar a compreender melhor sobre o lugar? Como instigar nas pessoas que habitam o território pensar sobre o chão comum? Como o planejamento pode ser um espaço para aumento de um Chão Comum? Portanto, este trabalho habita na possibilidade de mudança sócio-territorial através da discussão de um córrego Sem Nome.

## POR DENTRO DA ESFERA PÚBLICA: CADERNOS DE FORMAÇÃO SOBRE AS SUBPREFEITURAS E AS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SÃO PAULO

Tendo como objetivo a capacitação da população, foram elaborados materiais didáticos, no formato de dois volumes de Cadernos de Formação, cujo objetivo é promover o conhecimento e o interesse da população sobre o universo da esfera pública municipal, de modo a fortalecer a participação popular. A produção conjunta de dois volumes, um sobre as subprefeituras e outro a respeito das secretarias, nasce da necessidade de ambas as estruturas administrativas do Poder Executivo serem entendidas enquanto instâncias articuladas, interligadas e complementares, não concorrentes.

Estes Cadernos de Formação, pensados conjuntamente pelas residentes Caroline Krobath Luz Pera e Gabriela Monteiro do Nascimento e Silva, e orientado pela Profa.

Dra. Camila D'Ottavianno, pretendem contribuir para a formação cidadã dos munícipes, unindo a gestão democrática com o empoderamento da sociedade por meio do acesso ao conhecimento.

### DESDOBRAMENTOS DAS REDES: EXPERIÊNCIA COM A SUBPREFEITURA SÃO MIGUEL

Um dos enfrentamentos que houve a interlocução entre as partes envolvidas nessa primeira experiência de Residência foi em relação aos problemas estruturais das Subprefeituras. A Subprefeitura de São Miguel, no que diz respeito às ferramentas de geoprocessamento, por exemplo, ainda precisa passar por um avanço significativo.

Durante o processo de aproximação de fortalecimento de redes colaborativas durante a realização da Residência, foi iniciado um trabalho de capacitação nas ferramentas utilizadas pela prefeitura na realização dos mapas de trabalho.

Essa capacitação criada em conjunto pelas residentes Larissa Lobo e Renata Eloah, teve como objetivo dar início e estruturar um formato de digitalização dos mapas impressos usados há décadas pelos técnicos da Subprefeitura. A iniciativa surgiu da demanda real da Subprefeitura de encontrar uma forma efetiva de não perder as informações técnicas e os processos administrativos.

### PESQUISA EXPLORATÓRIA: A MULHER NO ESPAÇO PÚBLICO/VILA JATAÍ X PARQUE NOVO MUNDO

O trabalho realizado pelas residentes Clarice Fernandes Rodrigues e Gabriela Cascelli Farinasso se propôs à contribuir para a produção de conhecimento e reflexão acerca da construção do papel social designado à mulher através do entendimento sobre a sua vivência no espaço público da cidade contemporânea. Para tal, foram observadas as experiências de mulheres moradoras ou trabalhadoras do perímetro Ecobairro, perímetro de ação direta desenvolvido pelos bairros Vila Jataí e Vila Beatriz, da Subprefeitura de Pinheiros, no contexto do Plano Regional das Subprefeituras de 2016.

Buscou, então, entender como se apresentam, no espaço, as relações de gênero e, também, como a capitalização dos comuns se rebatem na manutenção das desigualdades entre homens e mulheres. Esta pesquisa exploratória teve como produto o mapeamento e o diagnóstico de problemáticas e conflitos vividos por essas mulheres e a comparação deles com um perímetro de outra Subprefeitura, a Vila Maria e o perímetro do Parque Novo Mundo.

A concretização destas análises foi possível através de um aporte teórico que estabeleceu pressupostos importantes para a observação da realidade, a aplicação de entrevistas que estabeleceu pressupostos importantes para a observação da realidade, a aplicação de entrevistas com as mulheres expondo suas dinâmicas de vida e vivências na cidade, a observação empírica das relações identificadas através da aproximação com estas mulheres e os percursos e espaços percorridos por elas e a análise cartográfica, especializando situações de conflito identificadas inicialmente. O debate apresentado foi uma forma de afirmar a importância de incorporar na produção do campo da Arquitetura e do Urbanismo soluções para as especificidades das vivências de grupos sociais mais vulneráveis, marcando a necessidade de incluir a mulher no pensar a cidade como agente transformadora e usuária deste espaço.

# — CONCLUSÃO

Para se superar o planejamento enquanto um projeto de cidade puramente ideológico, deve-se questionar o seu papel na reprodução da lógica de acumulação do capital, que possui implicações efetivas na vida cotidiana. A emancipação social, e o fim das diferenças sócio-territoriais, só se darão como consequência da luta pelos direitos, “cuja necessidade radical é o direito à cidade”. (CARLOS, 2014)

De acordo com Ana Fani Carlos (2014), no plano da prática social, os movimentos sociais apontam para questões significativas, dentre elas está um claro desejo de decidir sobre a totalidade da gestão:

[...] eles não aceitam, apenas, o convite do Estado (dos bem intencionados) para participar residualmente do gestão (e assim manifestando-se institucionalmente de forma consentida), eles querem decidir sobre a totalidade da gestão. Querem decidir como participar, como orientar a ação portadora de um projeto, social restituidora de direitos (CARLOS, 2014, p. 37).

Portanto, para que haja um planejamento efetivo, e que abarque a totalidade urbana, no qual a sociedade sinta uma real transformação, é indispensável um trabalho coletivo de ecologia social e de ecologia mental, que seja realizado em larga escala. É somente em um clima de liberdade e de superação que poderão ser experimentadas novas formas e vivências urbanas, e não através de leis e de teorias tecnocráticas. (GUATARRI, 1992)

Uma residência universitária em arquitetura e/ou urbanismo, sobretudo entendendo-a como uma extensão da universidade em uma atividade de prática entrelaçada com momentos acadêmicos, é importante pois pauta a transformação da relação entre Estado e sociedade civil. Onde novas redes sociais estão colocadas como chave para uma nova articulação na realização do planejamento urbano, trazendo para a discussão da produção espaço urbano a ótica de suas subjetividades.

Entende-se aqui, sobre a perspectiva de Guattari (1992), que os urbanistas não podem mais se limitar em colocar

a cidade sobre a ótica exclusiva da espacialidade. Pois o entendimento de cidade transcende essa natureza, e é o problema cruzamento das questões econômicas, sociais e culturais. No planejamento que se leve em conta os processos subjetivos e transculturais estão ao alcance os meios de transformar a vida e de criar outros valores sociais. Falta somente vontade e articulação política.

Para Guattari (1992), as escolhas da arquitetura e do urbanismo devem possuir uma capacidade de percepção aguda com as questões do todo urbano, por esse cruzamento particularmente sensível que ele abarca, devem se colocar sobre a singularidade individual e coletiva. Pois, sem transformações dos hábitos coletivos e de mentalidades, o planejamento trará somente medidas ilusórias relativas à espacialidade.

Enfatiza-se, a esse respeito, que experiências, como as residências que estão atualmente em curso, podem contribuir efetivamente para um alargamento democrático na política brasileira atual. Pela aproximação e intermediação dos diferentes agentes envolvidos nos processos de planejamento, seja em habitação ou no meio urbano, através da educação coletiva, a partir de um entendimento sobre a perspectiva do território e das trocas de saberes.

De acordo com Santos (2008), a universidade é a instituição que interliga o presente com o médio e o longo prazo, por ser um espaço público privilegiado no que diz respeito às discussões abertas e às críticas que formula. Diz ainda, que ela deve ser permeável às demandas sociais, “sobretudo àquelas oriundas de grupos sociais que não têm poder para se impor”.

Esses novos programas universitários podem representar potentes modelos solidários no âmbito do planejamento, por possuírem um forte ligação com a orientação cívica e solidária na formação de arquitetos e na relação de universidades com a sociedade civil e com o Estado, por funcionarem, inclusive, como alavancadores de projetos de solidariedade e de cidadania ativa<sup>12</sup>.

# NOTAS

**01** Nessa perspectiva a categoria de totalidade vem de um pensamento moderno que explicita a necessidade metodológica para a apreensão da cidade percebida como um objeto a ser planejado. Heliódório Sampaio (2010) explica que, desde Kant, Hegel e Marx, falar em totalidade não significa, a rigor, falar em 'tudo'. É necessário perceber que a totalidade estrutura as partes essenciais na apreensão da cidade.

**02** Para título de exemplo pode-se imaginar categorias centrais ligadas às infraestruturas em rede da cidade, ou ainda, categorias que poderiam girar em torno zoneamento, ou da própria circulação.

**03** O inciso III do artigo 4 do Estatuto da Cidade (2001) coloca o plano diretor, a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, o zoneamento ambiental, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e orçamento anual, a gestão orçamentária participativa, os planos, programas e projetos setoriais, e os planos de desenvolvimento econômico e social como instrumentos especiais do planejamento municipal.

**04** O interesse do Estado aqui não está significando algo necessariamente ruim, e sim um interesse de cima para baixo, sobre uma perspectiva muitas vezes distante da experiência territorial do espaço urbano estudado, trazendo uma visão técnica e impositiva.

**05** Os Planos Regionais das Subprefeituras foram instituídos em 2004 pela Lei nº 13.885.

**06** Conselhos de Representantes das Subprefeituras, previstos nos arts. 54 e 55 da Lei Orgânica do Município, foram substituídos por decreto pelos Conselhos Participativos Municipais

**07** Ver ementa do curso

**08** Termo cunhado por Félix Guattari (1993) que possibilita uma interpretação relevante da contemporaneidade. Entendemos, nesse sentido, que o drama urbanístico que se esboça "é apenas um aspecto de uma crise muito mais fundamental que envolve o próprio futuro da espécie humana neste planeta" (1993, p.172) que, inevitavelmente, atravessa as problemáticas urbanas e as formas de produção de subjetividade, e conseqüente produção do espaço, ligadas à ela – é preciso levar em consideração, segundo Guattari, uma reorientação relativa ao meio material em que vivemos.

**09** Sobre esse aspecto, ressalta-se para a importância da compreensão de Hannah Arendt (2010) acerca da cidade enquanto espaço público/político por excelência. Sua investigação sobre a pólis grega e a formação etimológica do conceito de "política" como referência imediata à pólis é um caminho possível para análises sobre o espaço público e as relações nele travadas.



**10** *Essa confluência é intitulada como confluência perversa para a autora, para maiores detalhes sobre o assunto, ver DAGNINO (2004) em Confluência Perversas*

**11** *Ver MAPA 03*

**12** *Sobre nome de participação e interação social, ainda hoje são realizados projetos, como por exemplo, de consultas populares, e aqueles que possuem um caráter "assistencialista". A experiência da Residência em Planejamento e Gestão Urbana vai e precisa ir além das experiências consultivas por seu maior envolvimento direto com a administração pública e com o território estudado. Segundo Santos (2008), coloca que a participação só é genuína na medida em que condiciona os resultados e os métodos para chegar à ele.*

# — BIBLIOGRAFIA

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. In Santos, Boaventura de Sousa (org.), Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BRASIL. Estatuto da Cidade: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001.

CARLOS, A. F. A. A lógica do planejamento versus a dialética do mundo. In: LIMONAD, E.; CASTRO, E. R. (Orgs.). Um novo planejamento para um novo Brasil? Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014, p. 25-39.

DAGNINO, Evelina. Confluência perversa, deslocamento de sentido, crise discursiva. In: GRIMSON, Alejandro (org.). La cultura en las crisis latinoamericanas. Buenos Aires: Clacso, 2004. p. 195-216.

DAGNINO, E. Civil society in Latin America. In: EDWARDS, Michael (Ed.). The Oxford handbook of ci-

vil society. New York: Oxford University Press, 2011, p.122-133.

GORDILHO-SOUZA, A. M.. Residência Profissional em Arquitetura, Urbanismo e Engenharia: experiência inovadora em ensino, pesquisa e extensão. In: VII PROJETAR, 2015, Natal. Originalidade, criatividade e inovação no projeto contemporâneo. Natal: PPGAU-UFRN, 2015. v. 1. p. 30-48.

GORDILHO, A. M. S.; BORGES, I. A. ; ALONSO, R. C. . Educação ambiental pelo direito à cidade: a experiência da Residência Profissional para assistência técnica em Nova Esperança? Ipitanga, Salvador-Ba. In: VI CIETA - Congreso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales, 2014, São Paulo. VI CIETA - Congreso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales. São Paulo: PPGH e PPGF, 2014.

GUATTARI, Félix. Caosmose: um novo paradigma estético. São Paulo: Ed. 34, 1993. HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005.

MARICATO, Ermínia. Cidades e luta de classes no Brasil. In: FUND. PERSEU ABRAMO; FUND. FRIEDRICH EBERT (orgs.) Classes? Que classes? São Paulo: Ed. FPA, 2013, p. 139-161.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo: Planejamento e Gestão Urbana. ARQUISUR, 2016.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo. A participação popular no planejamento urbano: A experiência de Porto Alegre. Tese de Doutorado. Propur-Ufrgs, 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, Plano Diretor Estratégico de São Paulo: Lei 16.050/2014 São Paulo, 2014.'

SANTOS, Boaventura de Souza; ALMEIDA, Filho N (org.) A Universidade no sec. XXI: por uma universidade nova. Coimbra: Almedina, 2008.SAMPAIO, A. H. L.. 10necessárias falas - cidade, arquitetura e urbanismo. 300. ed. Salvador: EDUFBA, 2010.

TORRES, Nilton Ricoy. Racionalidade Comunicativa Racionalidade Instrumental: Experiências de Planejamento Participativo em São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., 2007, Belém. Anais ANPUR, 2007.

VILLACA, Flávio. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. Estud. av., São Paulo,v. 25, n. 71, p. 37-58, 2011.





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

---

YANNE  
NIGRO  
TORRES



---

## YANNE NIGRO TORRES

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista (FCT-UNESP). Pós-graduada em Planejamento e Gestão Urbana pelo Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo, parceria entre Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), da Prefeitura de São Paulo, e Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP).

## ORIENTADORA

PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. KARINA OLIVEIRA LEITÃO.

---





# RESUMO

Sabe-se que os inúmeros conflitos – guerras civis, mudanças e catástrofes climáticas, intolerância religiosa, racial, política, entre tantas outras – a que muitas pessoas estão submetidas nos últimos anos têm caminhado para uma reflexão de políticas públicas e questões humanitárias em conjunto, de âmbito internacional. As guerras, as crises, as divergências e os desastres naturais fazem com que as vidas e relações humanas estejam em foco no momento, pois a urgência nas soluções é evidente. Enfrentamos uma grande crise migratória mundial e, dessa forma, o presente trabalho procura apresentar o papel da participação de imigrantes nas políticas públicas municipais de São Paulo frente à realidade de um número cada vez maior de refugiados na cidade. A pesquisa se propõe a olhar para o caso de representantes estrangeiros no Conselho da Subprefeitura da Sé, região de alta concentração de imigrantes no município.

## PALAVRAS CHAVE

IMIGRANTES, REFUGIADOS, POLÍTICAS PÚBLICAS, SUBPREFEITURA DA SÉ, PLANEJAMENTO URBANO.

# — INTRODUÇÃO

Nesta pesquisa interessa investigar como a questão dos imigrantes se dá em um território de constante reconstrução. Como esta se manifesta e quais os reflexos deste conflito? Qual é o papel das Políticas Públicas do município de São Paulo para enfrentar esta realidade da chegada de novos imigrantes? E os enormes desafios quanto às reais possibilidades de sua integração?

Parte-se de um breve panorama do Município de São Paulo e, por fim, aprofunda-se o estudo com maior enfoque na Subprefeitura da Sé, mais especificamente na região central da capital. Espera-se, deste exercício, a leitura, interpretação e análise das Políticas Públicas voltadas à população imigrante, com foco na região central da capital paulistana, por meio do levantamento histórico, análise da legislação e um breve ensaio sobre a participação dos Conselheiros Municipais Participativos da Subprefeitura da Sé.

# CARACTERIZAÇÃO: A CIDADE DE SÃO PAULO E OS — IMIGRANTES

## 2.1 BREVE HISTÓRICO DA IMIGRAÇÃO PARA O BRASIL

De pequena vila à maior cidade brasileira, a metrópole paulistana tem em seu histórico as marcas do domínio português. Resumia-se, basicamente, ao Colégio dos Jesuítas, que deu origem ao Pateo do Collegio, e ao triângulo histórico formado pelas Igrejas de Nossa Senhora do Carmo (1591), São Bento (1598) e São Francisco (1647), de acordo com Bruno (1954). Devido à sua sociedade rural, a vida no povoado de São Paulo de Piratininga se dava nas chácaras que compunham o cinturão caipira e nas casas de fim de semana, no centro, para procissões religiosas e missas.

A exploração de recursos, preceito básico do fato de sermos colônia portuguesa, alinhada ao descaso e falta de uma política de planejamento urbano, somados, ainda, à necessidade de mão-de-obra para as lavouras, temos a formação de um cenário problemático à sociedade escravista da época. Isso porque deve-se levar em consideração que a abolição da escravidão ocorreu no

mesmo período em que o ciclo do café era a principal, e mais rentável, atividade econômica da sociedade paulistana, no final do século XIX. Dessa forma, temos o começo de um grande processo imigratório de países estrangeiros, em especial japoneses e italianos que procuravam melhores condições de vida (BRUNO, 1954).

Em meados do século XIX, como sugere o mesmo autor, visto que já servia de entreposto comercial das rotas das expedições no Alto da Serra, o Governo Imperial vê a importância de se ter uma estrada de ferro que ligasse Jundiaí ao Porto de Santos. Constrói-se, assim, entre 1862 e 1867, a São Paulo Railway Company Ltd., primeira estrada de ferro do estado, o que gerou maior crescimento econômico guiado pelo ciclo cafeeiro. Segundo Bruno, a partir daí muitos barões de café foram se instalando no povoado – moradores de casarões ao longo das principais vias da época –, fazendo com que houvesse significativa expansão territorial e o pequeno núcleo passasse a atrair um número cada vez maior de habitantes.

O impulso para a maciça imigração se deu devido a fatores como a crise do sistema produtivo aliada ao fim da escravidão, combinados, ainda, com a necessidade de mobilização e força de trabalho livre para a lavoura cafeeira em ascensão. Em 1840, temos a primeira experiência imigratória no Estado de São Paulo, mas a entrada expressiva se deu, aproximadamente, em 1910, de acordo com Bassanezi, M.; Scott, A.; Bacellar, C.; Truzzi, O. (2008). Na cidade de São Paulo, a imigração assume características próprias em que os imigrantes atuaram, a princípio, como mão de obra complementar às grandes fazendas de café e, posteriormente, no desenvolvimento das indústrias.

Os primeiros a migrarem para São Paulo, no final do séc. XIX, são os portugueses, espanhóis e italianos; este último grupo chegando a compor mais da metade dos estrangeiros da capital paulistana, no início do séc. XX. A população japonesa, ainda que tivesse número expressivo, chega junto com os austríacos e alemães, em menor número. A partir da década de 1920, a são registradas entradas diversificadas de romenos, lituanos, sírios, iugoslavos, polacos, entre outros (BASSANEZI, M.; SCOTT, A.; BACELLAR, C.; TRUZZI, O., 2008).

São Paulo tem o início de sua industrialização pautada em pequenas fábricas e bairros operários situados ao longo das ferrovias localizadas às margens dos rios Tietê e Tamanduateí. Com a crise provocada pela superprodução do café, em meados da década de 1930, de acordo com o Relatório da Secretaria da Agricultura, Comércio e Obras Públicas 1892, 1894-1895, 1898-1908, 1910-1914, 1916-1930 (ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2009), o governo brasileiro impõe restrições à imigração, que só voltaria a crescer após a II Guerra Mundial, com o desenvolvimento da indústria. Sai de cena o colono, entra o operário.

“A imigração subsidiada priorizava a vinda de famílias e homens adultos ao país, que desembarcavam no Porto de Santos e eram levados de trem até a Hospedaria dos Imigrantes, na capital. Localizada no bairro do Bom Retiro e, posteriormente, no Brás, em São Paulo, a

Hospedaria de Imigrantes era destinada a abrigar os recém-chegados nos seus primeiros dias em São Paulo. Em geral, eles ficavam lá hospedados por pouco tempo, até a regularização de seus contratos de trabalho.” (ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2009)

Entre as décadas de 1930 e 1950, o Município de São Paulo se consolida como região de maior centro industrial do país e, concomitantemente, temos o início de seu processo de metropolização. Esta acelerada industrialização se deu ao mesmo tempo em que as regiões Norte e Nordeste do país passavam por uma forte seca e, portanto, iniciou-se uma grande migração interna para o Sudeste, em especial São Paulo (SILVA, 2008).

Apresentado um breve histórico da cidade de São Paulo, com referências das chegadas de alguns grupos de imigrantes, no começo do séc. XX, é também necessário um apanhado geral sobre os reflexos que vemos na cidade, hoje, especialmente com os primeiros e maiores grupos de estrangeiros: italianos, japoneses e sírio-libaneses; sejam elas por meio da cultura, gastronomia ou arte.

Atraídos por oferta de terra e garantia de trabalho, os italianos chegam em número expressivo nas lavouras do café, subsidiados pelo governo brasileiro que arca com os gastos da viagem e com o alojamento dos imigrantes (ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2009). Quando São Paulo enfrenta a crise da superprodução deste produto, os italianos passam a se deslocar para as áreas mais urbanizadas, formando as grandes comunidades do Brás, Bixiga e Mooca (ROCHA, 2007).

São Paulo é a terceira maior cidade com imigrantes italianos do mundo, de acordo com a mesma autora, e ao andar pela capital é possível encontrar as marcas desta população em monumentos que, por vezes, sequer as pessoas sabem que têm relação com esta população, como é o caso do Teatro Municipal, o Palácio da Justiça, o Edifício Itália, a Pinacoteca do Estado, o MASP (Museu de Arte de São Paulo), a Catedral da Sé, o Mosteiro São

Bento, o Monumento à Independência, o Monumento Fonte Milão, o Mercado Municipal, o Viaduto Santa Ifigênia, a Igreja da Nossa Senhora da Achiropita, entre outros.

A imigração japonesa resulta da confluência entre os momentos históricos em que os dois países viviam: de um lado, o país asiático contava com excedente populacional e um grande número de habitantes buscava oportunidades de trabalho; do outro, o Brasil enfrentava, no começo do século XX, o recente fim da escravidão e necessidade de trabalhadores, especialmente como mão de obra para as lavouras de café em expansão, como sugere Kuwae (2013). Como consequência, centenas de milhares de japoneses vieram para São Paulo, formando grandes comunidades e integrando sua cultura à brasileira. O Bairro da Liberdade, na capital paulistana, é conhecido hoje ainda como a maior comunidade asiática do Brasil, contando também com descendentes de coreanos, chineses e outros povos asiáticos. Além disso, o Brasil é o país com a maior comunidade japonesa fora do Japão (KUWAE, 2013).

Chegando aos dias atuais, no que tange aos fluxos migratórios mais recorrentes para a cidade de São Paulo, cabe destacar outros processos. Como ainda veremos no decorrer deste trabalho, o caso da Síria que enfrenta atualmente uma grande guerra civil que já se estende por cerca de cinco anos e muitos têm encontrado refúgio no Brasil, não sendo esta a primeira vez que isso acontece na história dos dois países. A vinda de imigrantes sírios – e libaneses – ocorreu em grande número ainda no final século XIX, de acordo com Khouri (2013). A região central de São Paulo recebeu a vinda da população cristã ortodoxa em fuga motivada por perseguições de ordem política, religiosa, além da miséria e fome que enfrentavam em seu país.

Como sugere a autora, os recém chegados ao país viram a oportunidade de trabalhar como mascates na região por conta de uma estação de trem próxima, um mercado municipal<sup>1</sup> e aluguel barato do Centro de São Paulo. Esta porção da cidade, famosa pelo comércio, já contou com um cais, com um centro de distribuição

de mercadorias e tradicional Bairro da comunidade árabe, abrigando hoje também muitas lojas de chineses, caracterizando a R. 25 de Março como um reduto de imigrantes desde então.

Muitas ruas do Centro de São Paulo carregam a história dos primeiros sírios e libaneses que chegaram à cidade, comercializando especialmente tecidos, como é o caso da Cavalheiro Basílio Jafet, Jorge Azem e Praça Ragueb Chofi. Estes imigrantes foram tão importantes para a construção do Centro, inclusive, que no calendário oficial de São Paulo o Dia da Comunidade Árabe é comemorado no dia 25 de Março (KHOURI, 2013).

## 2.2 CENTRO DE SÃO PAULO NA ATUAL CRISE MIGRATÓRIA MUNDIAL

Com o propósito de explorar analiticamente o novo cenário de migrações que se vem construindo no Centro de São Paulo, e seus desdobramentos, é necessário antes uma breve explanação dos conflitos que têm ocorrido nos países de origem dessas pessoas. A seguir, portanto, apresentar-se-á os desentendimentos e desacordos, bem como outras possíveis motivações que tenham feito com que as pessoas abandonassem suas vidas notadamente na Síria, no Haiti, em Angola, na República Democrática do Congo e na Bolívia, tendo como base os dados sobre refúgio no Brasil (ACNUR BRASIL, 2016).

O conflito Sírio teve início em Março de 2011, quando protestos a favor democracia começaram na cidade de Daraa, após adolescentes pintarem slogans revolucionários no muro de uma escola. A consequente e devastadora reação foi a de prisão e tortura dos mesmo, uma repressão violenta do presidente Bashar Al-Assad, o que gerou grande revolta popular no país e insurgências que pediam sua saída imediata do cargo. As forças armadas abriram fogo contra os manifestantes, ocasionando em mais mortes, além de alimentar diversas insurreições e rebeliões por todo o país, enquanto centenas de milhares de pessoas tomavam as ruas da Síria, em julho do mesmo ano. A violência se intensificou e o país entrou em guerra civil entre brigadas populares e forças

do governo pelo controle de cidades e vilas, tomando proporções alarmantes, chegando à capital, Damasco, e a Aleppo, segunda cidade do país, em 2012. A maioria dos refugiados sírios migram para os países vizinhos ou mais próximos, como mostram as reportagens eletrônicas, no entanto, o Brasil é destaque como o principal destino que estes refugiados escolhem na América Latina (EL PAÍS, 2015).

Após a explosão da guerra civil na Síria, outras nações começaram a tomar partido – como EUA, Rússia, além dos países europeus – e grupos extremistas se aproveitaram da situação, como o Estado Islâmico (EI), avançando sobre o território e, hoje, controlando grande parte da Síria e do Iraque, além de ter travado batalhas na Turquia também. Desesperados e diante de inúmeras mortes, a solução encontrada pelos habitantes foi a de refugiar-se em países vizinhos por meio de viagens perigosas em balsas, barcos ou qualquer meio de transporte marítimo, legal ou ilegalmente, pelo Mar Mediterrâneo a fim de se conseguir visto permanente segundo sua condição de refugiados. A ONU – Organização das Nações Unidas – juntamente às forças fronteiriças dos países que passaram a receber fugidos da guerra e voluntários de todo o mundo, passou a fazer uma gigantesca operação de ajuda humanitária por conta da maior crise de refugiados do mundo, ultrapassando extraordinárias 4 milhões de pessoas, sendo aproximadamente 50% deste número formado por crianças (ACNUR, 2015).

Segundo a reportagem publicada no site oficial da BBC Brasil (2016), em Fevereiro de 2016, “o conflito entre forças locais, regionais e internacionais na Síria se tornou tão complexo que líderes mundiais, militares e jornalistas estão ficando sem termos e comparações históricas para descrevê-lo”. Ainda, vale ressaltar, como sugere a mesma matéria, que este tabuleiro se complica drasticamente quando se leva em consideração a complexa guerra particular da Turquia contra os curdos na Síria. O entendimento sobre o que está acontecendo na Síria é algo obscuro, ainda que já tenha alcançado seus 6 anos de conflito, e a violência, a hostilidade deste confuso cenário militar, já custou a vida de centenas de milhares de pessoas; é a prova real e dolorosa do con-

flito. Quando políticas e interesses governamentais se escondem atrás das forças armadas que se enfrentam em um campo de batalha físico, na maioria das vezes, temos um cenário delicado e sombrio.

Com aproximadamente 60 milhões de pessoas forçadas a se deslocar no mundo e as travessias em embarcações precárias pelo Mediterrâneo nas manchetes dos jornais, está cada vez mais comum ver os termos ‘refugiado’ e ‘migrante’ confundidos, tanto nos discursos da mídia, quanto do público em geral. Mas existe alguma diferença entre eles? E essa diferença é importante? (EDWARDS, 2015)

A mudança climática é hoje também uma das maiores responsáveis pelos atuais fluxos migratórios. Segundo o Instituto Socioambiental (ISA<sup>2</sup>), uma organização da sociedade civil brasileira sem fins lucrativos, estima-se uma média de 26,4 milhões de pessoas deslocadas por ano, entre 2008 e 2015, por razões ligadas às mudanças climáticas; é quase uma pessoa por segundo (GÁMEZ, L.; GARCIA, C.; SPLENDORE, J., 2015).

Quando as condições climáticas dificultam, ou tornam inviável, a vida de uma população em determinada área, esta se vê obrigada a se deslocar de região e se adaptar à outra. Geralmente, as condições climáticas afetam, especialmente, países em desenvolvimento, com uma população mais vulnerável. Ainda, vale ressaltar que a concorrência por recursos naturais escassos pode ocasionar em conflitos armados, de acordo com o ISA. Embora a guerra civil na Síria tenha tido seu início em 2011, como já apresentado, o país passou por uma grande seca, entre 2006 e 2011, obrigando a população que perdeu suas safras a se deslocar dentro do território nacional.

Populações enormes são motivadas a deixar seus países de origem por conta dos mais diversos motivos e com a população do Haiti também não foi diferente; foram forçados, mas por conta de uma catástrofe natural. O país conhecido como um dos mais pobres do mundo foi devastado, em Janeiro de 2010, com um terremoto e, segundo a ONU, este foi o “pior desastre”, segundo ma-

téria da BBC Brasil (2010), de sua história. Sua capital, Porto Príncipe, viu os prédios do governo desmoronarem e as forças humanitárias sequer conseguiram o apoio da infraestrutura local, pois houve um colapso total e completa destruição da mesma no Haiti. Aeroportos, estradas, ruas, construções, tudo foi atingido, forçando a população que sobreviveu a viver emergencialmente em barracas, o que perdurou por mais tempo do que o esperado. O enorme abalo sísmico matou cerca de 240 mil pessoas. A destruição das construções, da rede de energia elétrica e do sistema de água foram tragédias inimagináveis para este país.

Sem dinheiro para reconstruí-lo, sem toda e qualquer infraestrutura necessária para tanto, os haitianos começaram a emigrar de seu local de origem com o intuito de recomeçarem suas vidas em nações vizinhas. O Brasil recebe diversos refugiados haitianos, geralmente homens que vêm primeiro, pois não conseguem financiar a viagem de toda a família e, então, passam a enviar dinheiro para esta. Além disso, esperam conseguir se estruturar no país e, assim, realizar o desejo de trazer irmãos, pais, cônjuges e filhos que ainda estão no Haiti. De acordo com Ayuso (2016), após a catástrofe e destruição deixados pelo terremoto, o país caribenho volta a sofrer outro desastre natural, dessa vez por conta de um furacão, em 2016, que segue para os EUA (BBC BRASIL, 2016).

A República Democrática do Congo, além de enfrentar também fortes mudanças das condições climáticas, colocando em risco a vida de uma população já vulnerável, de acordo com o ISA, passa por constantes guerras por conta das várias etnias que almejam reconhecimento, como sugere Lima (2012). De acordo com a mesma reportagem, o segundo maior país da África enfrenta uma disputa que gira em torno da etnia tutsi que, por sua vez, apoiada por Ruanda e Uganda, países vizinhos, e o atual governo da República Democrática do Congo representado pelo atual presidente Joseph Kabila; conflitos internos, perseguições políticas e estupros que já vêm desde a década de 1990. Juntamente com angolanos e guineenses, os congolenses formam a maior comunidade africana de refugiados no Brasil (BARROCAL, 2015).

Outra população que conta com número significativo na cidade de São Paulo é a boliviana. Com tradição no setor têxtil, o vizinho latino-americano, também por fazer fronteira com o Brasil, é um grande pólo de emigração que visa melhores oportunidades de trabalho. Segundo reportagem de Schreiber (2015), os bolivianos entrevistados visam juntar uma boa quantia de dinheiro para retornarem ao seu país de origem, mas que, em muitos casos, acabam submetidos à jornadas inacreditáveis de trabalho no Brasil, mais especificamente na região central de São Paulo, nas fábricas e oficinas têxteis.

Se submetem a jornadas desumanas, não raramente das 7 horas da manhã até às 3 horas da manhã, devido a ameaças de seus patrões, geralmente brasileiros ou coreanos – sinalizando que avisariam a imigração brasileira, caso se recusassem a exercer suas funções. Em outras palavras, são escravizados. Não é difícil que de tempos em tempos matérias indiquem tratamentos ofensivos aos direitos humanos, especialmente com a população boliviana. Como o Brasil e a Bolívia dividem fronteira, a maioria dos bolivianos, ainda que peçam visto legal, entram no país de forma ilegal. Como sugere Schreiber (2015), um acordo de 2012, do Mercosul, dá direito a qualquer boliviano solicitar visto permanente para morar e trabalhar no vizinho brasileiro. Nosso governo acredita que uma das maneiras de tornar os bolivianos menos vulneráveis à exploração e privação de seus direitos humanos é através da própria legalização.

A título de reflexão, vale destacar algumas considerações a respeito da região central dentre os anos anteriores e posteriores à 2000. A área compreendida pela Subprefeitura da Sé já era urbanizada até meados da década de 1940 e as transformações a que o Centro se submeteu desde o começo do século XXI fizeram, como veremos a seguir, com que o restante da cidade voltasse novamente a atenção a esta porção do município.

De acordo com Carpintéro (2007), o Plano de Avenidas de Prestes Maia, de 1930, afirmou o esquema formado pela composição do viário radial-perimetral, com a abertura proposta do tecido urbano à circulação, em especial, do automóvel, alinhada com o Perímetro de Ir-



radiação, expandindo o núcleo original, enfatizou o centro novo - área esta ocupada pelo distrito da República. Como sugere a autora, afirmou-se, sobretudo, a centralidade dominante e a ocupação da região pela elite paulistana que se concentrou no centro velho até a década de 1940. No período do pós guerra, vemos um centro velho que perde sua atratividade devido, principalmente, à dificuldade do acesso do automóvel e o início dos congestionamentos<sup>3</sup>, favorecendo a ocupação do centro novo pelo setor de maior peso econômico (CAMPOS; NAKANO; ROLNIK, 2006. p.130).

Se antes tínhamos o Centro como polo, com as transformações a que São Paulo foi submetida fizeram com que diversas outras centralidades fossem criadas, além de variar seu grau de abrangência. No que diz respeito a influência que a elite tem sobre a configuração do espaço urbano, vemos que fazem parte das atuais centralidades dominantes, ou "centros novos", deste centro expandido, cuja configuração se dá por meio de espaços de maior peso econômico (CAMPOS; NAKANO; ROLNIK, 2006. p.130).

Desse modo, ocuparam espaços centrais do quadrante Sudoeste do Centro Expandido<sup>4</sup>, onde reconhecidamente reúne as principais oportunidades e benefícios da vida urbana de São Paulo. Atualmente concentra os maiores investimentos da cidade, região compreendida pela área que vai da Avenida Paulista ao Rio Pinheiros, do Parque Villa-Lobos à ponte João Dias, passando por Pinheiros – setor que conta com a presença das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Águas Espraiadas (CAMPOS; NAKANO; ROLNIK, 2005).

Vale destacar, contudo, que a expressão "centro expandido", como sugere Villaça (2011), não somente transmite a ideia de expansão territorial, de retirar uma atividade daqui e de colocar ali, mas, mais do que isso, trata-se de um processo de mudança na própria configuração espacial em si das atividades centrais, principalmente no que diz respeito às formas de territorialização e atividades administrativo empresarial, de cultura e lazer. Este processo é possível seja por meio da substituição do patrimônio edificado pré-existente, como foi o caso

da construção da Avenida Paulista, entre as décadas de 1970 e 1980, substituindo os palacetes dos tempos do café, seja a exemplo das ações imobiliárias, das Operações Urbanas Consorciadas citadas anteriormente.

Desse modo, ao transferir suas atividades para a porção Sudoeste do município de São Paulo, a elite não somente criou uma oportunidade de investimento única a uma área ainda a ser construída - e, com isso, render grandes lucros -, mas esta lógica favoreceu a "decadência"<sup>5</sup> da região central da cidade, a medida que as principais atividades comerciais e de serviços foram transferidas para outro lugar e, com isso, vemos o abandono do Centro. Se por um lado temos esse urbanismo corporativista acomodado entre os bairros residenciais da elite, do outro vemos os bairros populares se multiplicando em áreas periféricas, carentes de infraestrutura, cada vez mais longe, enquanto a região central perdeu sua eferescência e vida agitada.

Ainda que para estes últimos as regiões da Sé e da Mooca continuassem sendo importantes locais de comércio, serviços, consumo e vida urbana, trabalho e lazer, de acordo com Campos; Nakano e Rolnik (2006), era o principal acesso ao novo centro existente devido, principalmente, pela grande oferta de transporte. Em outras palavras, com os empregos concentrados no quadrante Sudoeste, era necessário, devido em especial ao grande número de transporte de massa na Subprefeitura da Sé, passar pelo Centro, fazendo com que este passasse de palco da vida urbana para um local de passagem.

No entanto, este período em que o Centro de São Paulo perdeu o foco dos investimentos públicos e, principalmente, dos privados, fez com que ele se transformasse em um paradoxo. Isso porque, de um lado, era uma centralidade desta população de baixa renda, moradora das zonas Leste e Norte, e, por outro, periferia para a elite de alto padrão que habitava, agora, a porção Sudoeste da cidade.

Com os crescentes investimentos do poder público no sistema viário do quadrante Sudoeste (leia-se veículos sobre rodas), além da ausência de garagens nos pré-

dios e estacionamentos da área central, prejudicou-se o acesso do automóveis na região central; ao mesmo tempo em que favoreceu-se a acessibilidade ao centro histórico por transporte coletivo. Dessa forma, o Centro passa a ser ocupado e utilizado pela população de baixa renda que vê ali uma estratégia de sobrevivência - moradores de rua, ambulantes e todas as pessoas excluídas do circuito produtivo formal deste processo urbano. Ainda, vale ressaltar que a região central continuou mantendo uma grande oferta de trabalho, ainda que não aquela voltada à elite que, por sua vez, preferem as oferecidas no quadrante Sudoeste, melhor servidas em termos de acessibilidade viária para seus automóveis.

Vale ressaltar aqui que, após o fracasso da Operação Urbana Anhangabaú, de acordo com a Lei 11.090/1991 (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016), a Operação Urbana Centro, Lei 12.349/1997, tenta, fundamentalmente, tornar o centro de São Paulo atraente para os investimentos imobiliários, culturais e turísticos, oferecendo vantagens como a possibilidade de potencial construtivo de imóveis tombados. No entanto, também não surte o efeito desejado, não atraindo os investimentos esperados devido às dificuldades operacionais. Ainda que houvesse um incentivo, a vantagem utilizada pelos investidores privados, de fato, foi a compra de potencial construtivo, transferindo-os para outras áreas da cidade, aquelas com uma dinâmica imobiliária mais acelerada, ou seja, não retornando este investimento para a própria área que levou a criação da Operação Urbana Centro.

A partir dos anos 2000, no entanto, vemos uma retomada ao Centro, de acordo com Alves (2011). Isso deriva de diversos motivos e um deles, em grande parte, diz respeito ao excesso de veículos que a cidade de São Paulo passou a ter. Com o próprio crescimento do município, passando, inclusive, a posição de metrópole, os congestionamentos passaram de uma pequena inconveniência a verdadeiros desafios diários para a população. Ainda, intervenções previstas pelo poder público favoreceram esta reocupação do Centro, como por exemplo a reutilização de seu patrimônio edificado.

Outro importante ponto que vale ressaltar é o de subespaços. Quando a elite transfere seu interesse, e investimento, a uma porção da cidade, como foi feito no Quadrante Sudoeste de São Paulo, é natural que existam outras áreas para suprir a grande maioria, como sugere Villaça (2011). Dessa forma, quanto mais especializada for a atividade comercial, ou de natureza similar, maior será também a propensão a um foco concentrador. Não que esses subespaços não existissem antes, mas é da própria dinâmica da cidade a produção de novos momentos de redirecionamento de investimentos. No caso da Subprefeitura da Sé, temos a retomada dos tradicionais núcleos financeiro e jurídico ao centro velho, artigos para igreja evangélica na Baixada do Glicério, máquinas e equipamentos na Rua Florêncio de Abreu, acessórios e armarinho na 25 de Março, tecidos e confecções no Bom Retiro, eletrônicos na Santa Ifigênia, entre outros.

A maior parte dessas atividades já existiam, mas de alguns anos para cá houve um aumento da procura da região central, culminando com a diversificação e melhoria da oferta no setor de comércio e serviços. Ainda, como afirma José (2010, p. 76), "(...) o crescimento do setor de telecomunicações no Centro foi uma das novidades do final da década de 90".

Vale ressaltar, aqui, que o deslocamento da centralidade dominante não foi o responsável pelo "abandono" da área central, porém alterou o perfil de seus usos, de seus usuários e, portanto, foi a força motriz dessa transformação. Dessa maneira:

"Ocupando os espaços e edifícios que abrigavam o centro elitizado construído até meados do século XX, surgiu um centro mais democrático e, portanto, mais popular, que, por sua vez, passou a exibir mazelas até então restritas aos bolsões de pobreza da metrópole. Pauperização, desemprego, subemprego, carências habitacionais, vulnerabilidades sociais e demais consequências graves da reestruturação econômica e de históricas desigualdades sociais tornaram-se particularmente visíveis no núcleo central." (CAMPOS; NAKANO;

ROLNIK, 2006. p.126)

Tendo em vista essa popularização da região central, os valores dos imóveis, para locação, venda, compra, acabaram por diminuir, o que claramente contribuiu para que a procura aumentasse. Jovens que buscam a eferescência do Centro, idosos que já estavam há décadas na região e trabalhadores que não podiam pagar aluguéis desproporcionais ao seus salários ou que vislumbravam morar mais próximos dos seus empregos, bem como imigrantes e refugiados, acabaram por reocupar paulatinamente esta porção da cidade.

A respeito deste último tipo de usuário, e agora novo morador da região, temos um processo imenso de imigração em andamento nos últimos anos. Por dia, cerca de 800 haitianos tentam visto para o país na Embaixada Brasil e, dos que já conseguiram, estima-se que 80% do dinheiro conquistado aqui, com seu trabalho, é enviado às famílias que ainda permanecem no Haiti (FOLHA DE SÃO PAULO, 2015). Outros estrangeiros, de nacionalidades diferentes, como é o caso de senegaleses, paraguaios, bolivianos, peruanos, coreanos, chilenos, de acordo com Pacheco (2015), estão procurando o Brasil como refúgio.

Ainda, o fato do Brasil ser tido como acolhedor, e dada sua escala global, tornou-se um polo de atração de refugiados que, por sua vez, vão morar nas regiões centrais da cidade de São Paulo. Devido ao grande número de imigrantes, a PMSP e o Governo do Estado têm tomado a iniciativa de construir unidades de Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes (CRAI), a fim de dar todo o amparo necessário para a chegada desta população - cada vez mais crescente - na cidade de São Paulo, em especial à região central. Oferecem o suporte para a chegada, informações, acomodações e instruções a respeito de leis trabalhistas, como veremos adiante neste trabalho (FOLHA DE SÃO PAULO, 2014)

Não são apenas os estudos e dados de organizações, órgãos e entidades municipais, estaduais e federais que nos mostram essa retomada às áreas centrais. Nota-se, sobretudo, de maneira empírica este dado quando nos depara-

mos, por exemplo, com a quantidade de imigrantes das mais variadas nacionalidades que trabalham como vendedores ambulantes no Centro, em oficinas e pequenas fábricas de tecelagem, vendendo comidas típicas, entre tantas outras atividades. Além disso, o a região central atrai tantos imigrantes e refugiados por conta de empregos informais e submoradia.

Hoje, com uma retomada paulatina dos eventos abertos e realizados nas ruas da cidade de São Paulo, a tendência é a de que diversas outras culturas possam se utilizar da culinária típica para conquistar espaços na cidade, fazendo com que os paulistanos reconheçam sua cultura e diversidade culinária, bem como seu artesanato. A Prefeitura de São Paulo fez um mapeamento de algumas dessas Feiras de Imigrantes da cidade, listando-as: Feira de Arte, Artesanato, Cultura e Gastronomia da Rua Coimbra (realizada pela comunidade boliviana); Feira da Rua Kantuta (realizada pela comunidade boliviana); Feira de Artesanato e Comidas Típicas Pueblo Andino (realizado pela comunidade boliviana); Feira da Rua Patujú (realizada pela comunidade boliviana); Feira de Arte, Artesanato e Cultura da Liberdade (realizada predominantemente pela comunidade japonesa, mas hoje abriga diversos artesãos de outros países, além de coreanos e chineses) e a Feira Leste Europeia de São Paulo, realizada por 14 comunidades diferentes: armênios, bielorrussos, búlgaros, croatas, eslovacos, eslovenos, estonianos, húngaros, letos, lituanos, poloneses, romenos, russos tchecos e ucranianos (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016). Vale ressaltar que, a fim de reconhecer e incentivar os diferentes povos que fazem parte da cidade, a Prefeitura de São Paulo disponibiliza, em seu site oficial, um formulário de cadastro para novas e possíveis feiras que a população queira realizar.

# POLÍTICAS PÚBLICAS

## 3.1 ACORDOS INTERNACIONAIS E A LEI BRASILEIRA DO REFÚGIO

Considerando as migrações internacionais contemporâneas como a maior crise humanitária que já enfrentamos, segundo ACNUR Brasil (2015), apresentam-se como questões urgentes e necessárias de políticas específicas, levando-se em conta que são marcadas histórica e economicamente, envolvem debates diplomáticos, acordos internacionais, ajuda de voluntários, discussões acadêmicas, ações locais, sejam no âmbito internacional, nacional ou municipal, um diálogo constante dos gestores públicos. Isto é, os deslocamentos em tempos de crise são regidos e legalizados por políticas de refúgio onde se faz necessária uma definição da condição jurídica destes refugiados que distingue-se muito, portanto, de um país para o outro (BAENINGER, DOMINGUEZ & AYDOS, 2007).

Estes instrumentos de definição jurídica da condição legal de um refugiado foram criados após a grande crise migratória consequente da Segunda Guerra Mundial e traduzidos na “Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Re-

fugiados”, em 1951 (vigorando a partir de 1954), e, futuramente, no “Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados”, de 1966 – em vigor a partir de 1967 – da Organização das Nações Unidas (ACNUR BRASIL, 2016)

De acordo com este Estatuto, “é de competência do Alto Comissariado das Nações Unidas promover instrumentos internacionais para a proteção dos refugiados e supervisionar sua aplicação”. Em outras palavras, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR – é uma agência humanitária, social e apolítica, criado em 1950 pela Resolução n.º 428 da Assembleia das Nações Unidas. Concebido como uma organização temporária para amparar os expatriados da Segunda Guerra Mundial naquele momento, tem como principal missão dar apoio e proteção a refugiados de todo o mundo. Com a incumbência de proteger e zelar por vítimas da violência de direitos humanos, da intolerância e da perseguição, já ajudou mais de 50 milhões de pessoas desde sua criação, sendo hoje uma das principais agências humanitárias do planeta<sup>6</sup>.

Seus dois principais objetivos são o de proteger qualquer

pessoa, homem, mulher ou criança, refugiados que não podem – ou não querem – retornar ao país de origem "por causa de fundados temores de perseguição devido à sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política" e buscar soluções permanentes para que suas vidas possam ser reconstruídas em um ambiente seguro. Mais tarde, expandiu-se a designação de "refugiado" como aquele, também, que teve de deixar seu país de origem por motivos de conflitos armados, violência generalizada, catástrofes naturais e violência parcial, ou integral, de seus direitos humanos.

"Embora o termo refugiado climático seja cada vez mais utilizado, a Convenção das Nações Unidas para os Refugiados não considera como tal a pessoa deslocada por razões ambientais. Sem esse reconhecimento jurídico, as vítimas de deslocamentos forçados – resultantes de desastres naturais – não tem nenhum marco legal que lhes ampare. É um vazio jurídico que precisa ser tratado, de acordo com a ACNUR." (GÁMEZ; GARCIA; SPLENDORE, 2015)

Segundo a própria agência, o ACNUR conta com alguns funcionários na sede da organização, em Genebra, enquanto a grande maioria está empregada no campo e trabalha, portanto, na assistência direta dos refugiados e deslocados internos. Ao contrário das demais agências da ONU, o ACNUR trabalha somente por meio de doações, contribuições voluntárias de países e pessoas.

No Brasil, a ACNUR atua em consonância com o CONARE, Comitê Nacional para os Refugiados, ligado ao Ministério da Justiça, e junto à diversas ONGs simultaneamente. A Lei Federal Brasileira 9.474, de 1997, denominada Lei do Refúgio, é a responsável pela criação do CONARE, encarregado de tomar decisões no que diz respeito a refúgio e este, por sua vez, é quem reconhece a condição de refugiado no país. A lei brasileira é considerada pela ONU uma das melhores do mundo (BARROCAL, 2015).

Antes de aprofundarmos o presente estudo na lei mencionada acima, vale discorrer a respeito do Decreto 86.715/81

que regulamenta a situação jurídica do estrangeiro em território brasileiro. Definindo os direitos e deveres, bem como estabelecendo as condições de permanência dos estrangeiros no Brasil, o decreto mencionado complementa a Lei 6.815/80, conhecida como o "Estatuto do Estrangeiro". Este, por sua vez, datada da época da ditadura, trata de outros temas, além dos citados anteriormente, como é o caso de admissões, entradas e impedimentos de estrangeiros no Brasil, regula deportações, expulsões e extradições dos imigrantes em território nacional, bem como trata das penalidades diversas aos que infringem esta norma.

Considerando que nem todos os estrangeiros são refugiados, os direitos deste segundo grupo, segundo a Lei do Refúgio, posterior na história e já citada neste estudo, a Lei Nacional 9.474/97, e a agência do ACNUR no Brasil, de acordo com a Cartilha para Refugiados no Brasil (ACNUR BRASIL, 2014), podem ser descritos, de maneira sucinta, como a não devolução ao seu país de origem onde a sua vida ou integridade física estejam em risco; a não discriminação em razão da cor da sua pele, pelo fato de ser mulher ou criança, por sua orientação sexual, por sua situação social, por suas condições econômicas ou por suas crenças religiosas; direito à Carteira de Trabalho e Previdência Social definitiva (CTPS), podendo atuar formalmente em todo o país; livre trânsito pelo território brasileiro; não sofrer violência sexual ou de gênero; podem atendidos em quaisquer hospitais e postos de saúde públicos do Brasil; acesso ao ensino fundamental, médio e superior, bem como programas públicos de capacitação técnica e profissional; praticar livremente sua religião; flexibilização na entrega de documentos, visto que as instituições brasileiras devem considerar a dificuldade dos refugiados para obter e apresentar a documentação emitida em seus países de origem ou representações consulares e diplomáticas; direito a obter o Registro Nacional de Estrangeiros (RNE), documento de identidade dos estrangeiros no Brasil; um número de Cadastro de Pessoa Física (CPF); um documento de viagem; residência permanente após quatro anos da data do reconhecimento da sua condição de refugiado; reunião familiar, ou seja, os membros do seu grupo familiar também poderão ser reconhecidos como refugiados no Brasil, desde que estejam presentes em território nacional.

Em contrapartida, para se ter acesso aos direitos supracitados, os refugiados devem considerar também seus deveres, sendo eles a renovação de seu Registro Nacional de Estrangeiros (RNE); respeitar todas as pessoas, entidades e organismos públicos e privados; informar seu domicílio e mantê-lo atualizado nas Delegacias de Polícia Federal e junto ao CONARE; solicitar autorização ao CONARE para viagens ao exterior, visto que passados dois anos ausentes no Brasil poderão perder sua condição de refugiados e, conseqüentemente, todos os direitos adquiridos como tal; respeitar todas as leis do país.

Ainda, vale ressaltar que a Lei Federal 9.474, de 1997, denominada Lei do Refúgio, é bem clara quando dispõe sobre o não reconhecimento da condição de refugiado a todos que “tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas”, de acordo com Art. 3º, inciso III. Uma vez no Brasil, a pessoa está sujeita às mesmas leis penais que os brasileiros.

Sabe-se que a Lei do Refúgio garante aos refugiados todos os direitos sociais e econômicos oferecidos aos brasileiros, como citado anteriormente, valendo-se também da garantia no acesso aos programas sociais. No entanto, não se tem o conhecimento do real acesso desta populacional a tais políticas.

Um refugiado, assim que chega no país, geralmente é encaminhado a uma das Cáritas. Fundada em 1956, configuram uma rede solidária de mais de 15 mil agentes, a maioria deles voluntários, com ação por todo o país. No caso específico dos imigrantes e refugiados, auxiliam e encaminham famílias a se realocarem no novo país, contribuindo com informações e infraestrutura para adaptá-los. A Cáritas Brasileira é uma das 164 organizações-membros da Rede Cáritas Internacional presentes no mundo e tradicionalmente conhecida por ser um organismo da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CÁRITAS BRASILEIRA, 2016).

Diversas instituições da sociedade civil atuam de forma decisiva na vida dos recém chegados ao Brasil, formando esta rede, não somente com a contribuição das Cáritas, mas através de outras ONGs também. Atuam na acolhida,

assistência e integração local dos que chegam, por meio auxílio – informações a respeito das leis brasileiras, como direitos básicos e leis trabalhistas, oferecem locais para se hospedarem, com cama, cozinha, comida, banheiro, bem como encaminhamento para futuros e possíveis empregos. No Brasil, as duas principais são a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CAMINHOS DO REFÚGIO, 2016).

### 3.2 LEIS E DECRETOS MUNICIPAIS: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Considerando o grande número de estrangeiros de algumas nacionalidades específicas, temos algumas ementas de Leis Municipais que os homenageiam, sendo elas: a 12.133/96, que obriga o poder público municipal a erigir um monumento em homenagem aos imigrantes japoneses; a 12.361/97, que dispõe sobre a criação e instalação do Museu do Imigrante Português; a 14.118/05, que institui o Dia do Imigrante Italiano a ser comemorado em 02 de Junho; a 14.276/07, que institui o Dia do Imigrante Português a ser comemorado em 22 de Abril; a 14.365/07, que inclui oficialmente no calendário da cidade de São Paulo o Dia do Imigrante; a 14.485/07, que consolida a legislação municipal referente às datas comemorativas, eventos e feriados; e, por fim, a 15.665/12, que inclui o Dia do Imigrante do Leste Europeu a ser comemorado em 27 de Outubro, segundo o Cadastro de Legislação Municipal (CADLEM, 2000).

No entanto, as leis referidas a seguir dispõem sobre aspectos legais que dizem respeito justamente aos direitos dos estrangeiros que residem no município de São Paulo. A Lei Municipal 13.404/2002, decretada e promulgada durante a gestão da prefeita Marta Suplicy (2001-2005), regulamenta sobre o exercício de brasileiros e imigrantes aos cargos, funções e empregos públicos na administração direta e indireta, como prevê a Constituição Federal, de 1988, Art. 37, inciso I. No entanto, a mesma lei obstrui o acesso de estrangeiros aos cargos, funções ou empregos públicos das quais envolvam exercício de fiscalização e arrecadação; poder de polícia; inscrição e cobrança judicial e extrajudicial da Dívida Ativa; representação e extrajudicial do Município, como consta no Art. 2º, incisos I, II, III e IV, respectivamente. Ain-

da, no caso de empate em concurso público para a mesma função, a nacionalidade será decisiva e, no caso, deverá ser nomeado o candidato brasileiro, de acordo com o Art. 3º da mesma lei. Desse modo, percebe-se que a primeira legislação que incide diretamente sobre a vida dos estrangeiros não trata de maneira igualitária os direitos desta população e dos brasileiros nativos.

Paulatinamente, a cidade de São Paulo apresenta algumas leis e decretos que assistem aos imigrantes, como é o caso da Lei Municipal 15.764/13 que dispõe sobre, como o próprio texto sugere, “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”. Nela, criam-se algumas das diversas Secretarias Municipais vigentes atualmente e, dentre elas, a de Direitos Humanos e Cidadania. Pode-se encontrar, ainda que de forma tímida, em seu Art. 242, inciso VII, que a Coordenadoria de Promoção e Defesa de Direitos Humanos será estruturada em algumas coordenações, entre as quais temos a Coordenação de Políticas para Migrantes, CPMig, um grande passo para uma política mais igualitária do ponto de vista de direitos humanos.

Vale ressaltar que tivemos a elaboração e aprovação de um importante decreto que diz respeito aos artigos 34 e 35 da lei mencionada, o Decreto 56.208/15, que trata da regulamentação dos Conselhos Participativos Municipais das 32 Subprefeituras. O Art. 5º é claro quando impõe a composição destes por “conselheiros eleitos no território correspondente à respectiva Subprefeitura, em conformidade com a sua divisão distrital, e por, no mínimo, uma cadeira de conselheiro extraordinário para os imigrantes, no território de cada Subprefeitura, na conformidade da tabela constante do Anexo I deste decreto”. Ainda, o inciso IV especifica que “em cada Subprefeitura, o número máximo de conselheiros será de 51 (cinquenta e um) e o número mínimo de 19 (dezenove), excetuando-se a cadeira de conselheiro extraordinário para imigrantes”. Além disso, os incisos VII e VIII definem números maiores de conselheiros estrangeiros por Conselho, de acordo com o número de imigrantes da Subprefeitura em questão. No entanto, será considerado imigrante, como aponta o Parágrafo Único do Art. 6º, do Decreto 56.208/15, “todo estrangeiro que não detenha

cidadania brasileira, devendo ser observado o artigo 12 da Constituição Federal”.

Caminhando na direção de implementar políticas mais voltadas para a população imigrante, de fato, e que dê suporte às necessidades dos mesmos de forma mais clara, a cidade de São Paulo é a primeira, ainda que tardiamente, a decretar e promulgar uma lei de âmbito municipal que trata diretamente sobre os direitos dos imigrantes na cidade, a Lei 16.478/2016, decretada e promulgada durante a gestão do prefeito Fernando Haddad (2013 - 2016). Nela, institui-se a Política Municipal para a População Imigrante, dispondo sobre seus princípios, objetivos, diretrizes e ações prioritárias, bem como a respeito do Conselho Municipal de Imigrantes de São Paulo. Em seu Art. 1º já trata sobre seus principais objetivos, sendo eles a garantia ao imigrante do acesso aos direitos sociais e a todos os serviços públicos, a promoção do respeito à diversidade e à interculturalidade, o impedimento de violação de seus direitos e o fomento à participação social e desenvolvimento de ações coordenadas com toda a sociedade civil.

Conforme o Art. 6º da mesma lei regulamenta, “o Poder Público deverá manter Centros de Referência e Atendimento para Imigrantes - CRAI<sup>7</sup>, destinados à prestação de serviços específicos aos imigrantes e à articulação do acesso aos demais serviços públicos (incluindo atendimento com assistentes sociais), permitido o atendimento em unidades móveis” (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016). Neles, a Prefeitura de São Paulo oferece serviços como o atendimento em diversos idiomas, agendamento na Polícia Federal, bem como intermediação sobre trabalhos e informação a respeito de regularização migratória, documentação dos imigrantes, cursos de qualificação e acesso aos serviços públicos municipais. Ainda, em parceria com a Defensoria Pública da União (DPU), oferece atendimento gratuitos semanalmente para orientação jurídica.

Dentre os diversos idiomas oferecidos pelos CRAIs, o Curso de Português Permanente para Imigrantes é ofertado, vale-se ressaltar, mediante convênio com instituições prestadoras deste tipo de serviço, através da Coordenação de Políticas para Migrantes, CPMig<sup>8</sup>, já mencionada neste estudo, componente da Secretaria Municipal de Desenvolvi-

to Humano e Cidadania da Prefeitura de São Paulo. Vale ressaltar que a língua é uma grande barreira para a maioria dos recém chegados a São Paulo. De acordo com a Lei 16.478/2016, Art. 3º, inciso IX, são diretrizes da atuação do Poder Público “apoiar grupos de imigrantes e organizações que desenvolvam ações voltadas a esse público, fortalecendo a articulação entre eles”. Em outras palavras, a Prefeitura oferece os cursos, mas depende de organizações diversas para que o serviço seja prestado, de fato, o que demonstra de forma imediata a importância das ONGs, Organizações Não-Governamentais.

Como citado anteriormente neste estudo, a Cáritas Brasileira atua como uma grande e importante agente que auxilia na adaptação e no encaminhamento dos refugiados recém chegados. Existem, ainda, outras instituições que prestam estes serviços em São Paulo, como é o caso da Adus (Instituto de Reintegração do Refugiado), Associação Oásis Solidário, bem como as unidades CRAI<sup>9</sup> (Centros de Referência e Atendimento para Imigrantes) já apresentadas.



# ANÁLISE EXPLORATÓRIA

## SOBRE OS LIMITES E PERSPECTIVAS RECENTES DA INTEGRAÇÃO DOS IMIGRANTES EM SÃO PAULO

Por se tratar de questões atuais, que estão ocorrendo e são relativamente novas, o número escasso de pesquisas e estudos acerca deste assunto nos obriga a utilizar, além da bibliografia de referência, diversas reportagens eletrônicas. Portanto, pretende-se apresentar, neste momento, uma leitura formada pelas matérias em veículos de comunicação, pelos textos e livros lidos, bem como conversas com professores e imigrantes, sobre os limites e perspectivas recentes da integração dos imigrantes em São Paulo.

Muitos brasileiros, e paulistanos especialmente neste caso, têm dificuldade em se relacionar com os imigrantes recém chegados à cidade, principalmente se carregarem consigo a conotação de refugiados, entendida aqui como algo pejorativo e tido como negativo, criando mitos que acabam por se transformar em xenofobia, exclusão social e não integração à sociedade. Ainda, como

sugere André Barrocal (2015), da Carta Capital, muitas violências sofridas pelos imigrantes têm ligação direta com o racismo, não relacionados exatamente à xenofobia. O Brasil atualmente enfrenta uma crise política, econômica e social, portanto refugiados e imigrantes, neste contexto, podem ser repreendidos mais fortemente pelos nascidos aqui, pela competição que estes representam no mercado de trabalho, na sobrecarga de serviços públicos, entre outras razões não menos perversas.

Ainda, por se tratar de um assunto muitas vezes não inteligível para a maioria das pessoas, acredita-se que os refugiados são fugitivos ou foragidos da Justiça de seus países de origem, o que não verdade. Pelo contrário, no caso dos refugiados, estas pessoas foram obrigadas a sair de seu país por motivos diversos, sejam eles perseguição de raça, opinião pública, religião, orientação sexual, nacionalidade, direitos humanos suprimidos ou desastres naturais. Ainda, diferente do que muitos podem pensar, os refugiados não são criminosos, tanto que uma das exigências brasileiras para se ter seu pe-

dido de refúgio reconhecido é exatamente o de não ter cometido crime algum, seja em seu país de origem ou outra localidade.

Outro mito é o de que os refugiados são imigrantes econômicos que buscam melhores condições de vida, o que também não é verdade pois não migram de forma voluntária (BARROCAL, 2015). Já os refugiados não, são forçados e motivados pelas questões supracitadas e correm sérios riscos, visto que deixam seus lares para trás, amigos e, por vezes, são obrigados a partir sem seus familiares, configurando uma condição extrema. Vale ressaltar também, como já citado neste trabalho, que os refugiados não estão de maneira ilegal no país, eles contam com uma legislação federal específica que os assiste, ampara e os protege, a Lei 9.474/97, além da Lei 16.478/16 paulistana.

O município de São Paulo é o principal destino latino-americano brasileiro para os refugiados recém chegados ao país que visam o recomeço de suas vidas, como sugere Barrocal (2015). A título de reflexão, sabe-se que a Lei 16.478/16, aprovada e sancionada na gestão do Prefeito Fernando Haddad, discorre sobre alguns dos direitos dos imigrantes, sejam eles refugiados ou não. No que diz respeito às possibilidades de participação popular na gestão urbana, como qualquer cidadão brasileiro também, o Art. 2º, inciso VIII, diz que “são princípios da Política Municipal para a População Imigrante, promover a participação de imigrantes nas instâncias de gestão participativa, garantindo-lhes o direito de votar e ser votado nos conselhos municipais”.

#### 4.1 A PARTICIPAÇÃO DOS IMIGRANTES NO CONSELHO PARTICIPATIVO MUNICIPAL DA SUBPREFEITURA DA SÉ

Como já comentado no presente trabalho, o Conselho Participativo Municipal da Subprefeitura da Sé conta com alguns imigrantes na gestão atual que buscam ampliar a presença desta população nas tomadas de decisões do território central. Na Oficina realizada pela SMDU com o CPM-SE, em Maio de 2016, a respeito dos

Planos Regionais, os imigrantes contribuíram de forma assertiva nas propostas colhidas e nas demandas levantadas. Suas proposições abrangiam desde equipamentos públicos, como Unidades Básicas de Saúde (UBS), UPA (Unidade de Pronto Atendimento), CEI (Centro de Educação Infantil), quadras esportivas, entre outros, a espaços onde a comunidade pudesse se concentrar e celebrar sua cultura. A respeito desta proposta levantada na Oficina realizada com o CPM/SE, e a título de curiosidade, este Conselheiro Participativo sugeriu que os haitianos pudessem contar com uma região da cidade como a Liberdade dos asiáticos, como um pedaço de seu país no Brasil. Vale ressaltar que esta proposta foi comentada diversas vezes, inclusive por brasileiros.

Outra demanda levantada por uma das Conselheiras (no caso, angolana), e que particularmente achei bastante interessante, além de compartilhar das propostas dos imigrantes de uma maneira geral, foi a de preocupação com os idosos, com relação à saúde e qualidade de vida que têm sendo moradores do Centro. Aliás, dentre os vários Conselhos Participativos Municipais que colaboraram nas Oficinas realizadas pela SMDU, o da Sé foi o que mais me surpreendeu devido a diversidade de demandas levantadas. Tínhamos grupos de idosos, imigrantes, pessoas mais envolvidas e sensíveis às temáticas de saúde e habitação, empresários, moradores preocupados com as praças, enfim, havia grupos de pessoas interessadas com inúmeras reivindicações bastante diferentes.

Outra necessidade que surgiu durante estes encontros foi a de criação de albergues que defendam uma política de combate à homofobia, bem como de respeito à diversidade sexual, aos idosos e aos imigrantes.

Foram apontadas, ainda, áreas como a Galeria 24 de Maio e a Baixada do Glicério com grande número de refugiados que atuam como vendedores ambulantes e sequer têm conhecimento acerca de seus direitos trabalhistas. A região da Nova Luz, no distrito da República, e os arredores da Pinacoteca, no distrito do Bom Retiro, também foram citados como necessitários de políticas mais eficazes voltadas à população refugiada, deixan-

do-os muito vulneráveis. Além disso, a Praça da Luz foi citada como possível polo de um Circuito Cultural dos refugiados, ou seja, deseja-se uma área da cidade onde possamos reunir uma série de elementos que formam a cultura desta nova face de São Paulo.

A respeito da atuação dos imigrantes no CPM/SE, sejam ou não refugiados, é bastante rica, na minha opinião. Isso porque, além de trazerem propostas diretamente relacionadas às suas populações, reivindicam melhorias urbanísticas e políticas para o território que se relacionam, contribuindo para que o direito à cidade esteja mais próximo. Além disso, o próprio trabalho desempenhado pelos Conselheiros prevê o engajamento político, visto que é um serviço prestado voluntariamente, pressupõe envolvimento com a vida pública e dedicação para lidar com as questões urbanas em uma cidade do porte de São Paulo. Vale lembrar que para se tornar um Conselheiro Participativo, o cidadão obrigatoriamente precisa ser votado por moradores da Subprefeitura em que concorrem. Em outras palavras, os Conselheiros imigrantes foram votados por uma parcela da população para que a represente.

A título de curiosidade, vale dizer que durante a Oficina que a SMDU realizou com o CPM/SE, em Maio de 2016, os imigrantes se sentaram juntos. Reuniram-se em uma mesa pessoas do Haiti, da República Democrática do Congo, do Chile, da Colômbia, de Moçambique e de Angola. A comunicação foi possível devido ao fato de todos conhecerem, de forma básica que fosse, alguma outra língua. Conversaram em inglês, francês, crioulo, castelhano, espanhol e português. No momento em que deveriam registrar graficamente, e através da escrita, as observações a respeito dos mapas e perímetros que a SMDU apresentou, bem como possibilidade de inserção de novas proposições, a maioria encontrou dificuldades por conta do idioma. No contato que tive com o CPM/SE, pude perceber que os imigrantes geralmente se relacionam com outros imigrantes. Se, por um lado, a língua portuguesa é uma barreira para integração com a sociedade paulistana, por outro, é o que os une, ainda que de nacionalidades diferentes.

“(…) A Igreja Nossa Senhora da Paz, na Baixada do Glicério, centro de São Paulo, se destaca por acolher as diferentes comunidades de imigrantes que vêm para o Brasil. Antes de ser a principal referência para os haitianos que se refugiam na capital paulista, o templo ficou conhecido por abrir as portas para, coreanos, chilenos, peruanos, bolivianos e, mais recentemente, africanos.” (TRUFFI, 2014)



## PLANO DE BAIRRO

*O bairro que vivemos  
é o mesmo que sonhamos?*

### SUBPREFEITURA SÉ

*Grupo de Trabalho  
Desenvolvimento Urbano - GTDU*

**1º Fórum Plano de Bairro**  
**Planos Regionais das Subprefeituras**  
*Sua participação ajudará na elaboração  
do Plano Regional da Subprefeitura Sé*

#### Os planos regionais estratégicos visam ações de melhorias urbanas

27/06 (segunda) às 19h00	Distrito Liberdade	<b>Aguardando Resposta (Auditório da UNINOVE)</b> Rua do Conselho Participativo
28/06 (terça) às 19h00	Distrito República	<b>Aguardando Resposta (Auditório do CRC)</b> Rua do Conselho Participativo
29/06 (quarta) às 19h00	Distrito Bom Retiro	<b>Igreja ..... Ao lado do metrô (Fechado)</b>
30/06 (quinta) às 19h00	Distrito Consolação e Cambuci	<b>Auditório da PUC (Fechado)</b> Rua Marques de Paranaguá, nº 111 - Consolação <b>Balneário do Cambuci (Fechado)</b> Av. Lins de Vasconcelos, nº 804 - Cambuci
01/07 (sexta) às 19h00	Distrito Bela Vista	<b>Aguardando Resposta (Hosp. Santa Catarina)</b> <b>Aguardando Resposta (Hosp. Menino Jesus)</b>
04/07 (segunda) às 19h00	Distrito Sana Cecília	<b>Auditório da Paróquia Santa Cecília (Fechado)</b> Largo de Santa Cecília, nº 202 (ao lado da base da PM)
23/06 (terça) às 19h00	Distrito Sé	<b>Aguardando Resposta (Instituto Histórico)</b>

**Apoio (10 espaços a R\$ 500,00 cada; Meia página a R\$ 3.000,00 e Tudo R\$ 5.000,00)**

**DIVULGAR EMPRESA DE FORMA BARATA**

**Contato:**  
Artur Monteiro - Coordenador do GTDU/CPM-Sé  
planodebairrose@hotmail.com  
(11)98411-4088 - Tim e Whatsaap  
(11)2803-3136

**Curta nossa pagina no facebook**  
<https://www.facebook.com/conselhoparticipativo/se/>  
**Contribua clicando**  
[Aqui](#)

Figura 03 – Folder de divulgação dos Fóruns da Subprefeitura da Sé.  
Fonte: GTDU/CPM-SE.

# BREVES CONSIDERAÇÕES — FINAIS

## DESAFIOS E LIMITES PARA A INTEGRAÇÃO DOS IMIGRANTES EM SÃO PAULO

Durante as reflexões e elaboração deste trabalho, uma das questões que me despertaram curiosidade foi o real motivo por trás da explosão de emigrados que tem procurado a cidade de São Paulo como refúgio. Além da antiga onda migratória já bastante discutida neste estudo, por quê novos povos, sem tradição de comunidades locais no Brasil, solicitam refúgio em São Paulo? De acordo com o chefe do escritório brasileiro da ACNUR, André Ramirez, é fácil entender a atração exercida pelo Brasil por três motivos: o país ganhou projeção recente por se tornar, em 2011, o sexto PIB mundial; hospedou a Copa do Mundo, da FIFA, em 2014; sediou os Jogos Olímpicos Rio 2016; e, além disso, os países europeus – mais próximos dos principais conflitos da atualidade e onde se concentram as mais numerosas populações de refugiados e deslocados internos – têm uma política mais restritiva a entrada de pessoas de outras nacionalidades, forçando-os a procurarem outros destinos (BARROCAL, 2015).

Além das demandas já citadas que surgiram durante a Oficina e os Fóruns distritais, vale destacar que, paralelamente à proposta do espaço necessário de celebração da cultura haitiana, foi citada a necessidade de solucionar a problemática de refugiados que trabalham como ambulantes por falta de opção. Dentre as atividades exercidas pelos imigrantes no Brasil, o comércio informal é uma das mais frequentes. O CPM/SE levantou a questão de que muitos haitianos, bem como refugiados africanos de nacionalidades diversas, são vendedores ambulantes por não terem um espaço onde possam representar sua cultura e trabalhar com ela. De fato, se levarmos em consideração a variedade gastronômica da cidade de São Paulo, possível devido a integração de diversos povos em momentos distintos, assim como os feiras de cultura, arte e artesanato, essa é uma possibilidade de novos postos de trabalho para os refugiados.

Vale ressaltar aqui que muitos refugiados têm diploma de curso superior e um dos grandes problemas enfrentados por eles é o da revalidação (BRANDINO, 2016). Como sugere o diretor da BibliAspa (Biblioteca Centro

de Pesquisa América do Sul / Países Árabes), Paulo Daniel Elias Farah, pois são “poucas as universidades do país que fazem revalidação de diploma. O processo leva em média nove meses, mas em alguns casos demora muito mais. Os custos são elevadíssimos: variam de R\$ 1.500 a R\$ 20 mil” (FERNANDES, 2015). Devido ao longo tempo e ao alto custo, restam-lhe os cargos de menor remuneração.

Além dos obstáculos intrínsecos à nova vida em um país desconhecido, muitos dos refugiados sírios que aqui chegam não conseguem vagas em abrigos públicos e hotéis baratos na região central de São Paulo, de acordo com Senra (2015), nas Subprefeituras da Sé e da Mooca. De acordo com o autor da mesma reportagem eletrônica, os aluguéis da cidade aumentaram cerca de 54%, o que inviabiliza a locação pela maior parcela de imigrantes, visto que a maioria chega ainda sem documentação e emprego garantido, além de não falarem português.

O governo brasileiro e, em especial, o da capital paulistana vem se adaptando gradativamente à nova crise migratória, por meio de equipamentos e políticas sociais. No entanto, as diversas notícias que denunciam ações hostis violências físicas e psicológicas demonstram que muitos dos muros de concreto que os refugiados encontram em outros países, no Brasil se fazem invisíveis. Em outras palavras, não construímos barreiras físicas, mas submetemos estas populações à bloqueios imaginários e que, por vezes, partem da própria população e da política do país. Em períodos de crise política, econômica e social, a sociedade tende a procurar um culpado, no caso, o refugiado. A despeito desta reflexão, vale ressaltar que é uma leitura empírica e pessoal da problemática.

As marcas dos primeiros agrupamentos imigrantes que chegaram a São Paulo, entre o fim do séc. XIX e começo do XX, não estão somente nas construções e bairros típicos, gastronomia muito bem adaptada à paulistana, na mistura com a sociedade da época formando a nossa atual, mas, e muito além disso, determinaram um “padrão histórico branco europeu” (BAENINGER, 2012,

apud FIORAVANTI, 2015). O imigrante ideal deveria ser branco, europeu, apolítico e, de preferência, católico, de acordo com a mesma autora. Os próprios imigrantes japoneses essenciais para a lavoura para a São Paulo ainda rural, foram hostilizados, discriminados e tidos como uma raça inferior (FIORAVANTI, 2015).

O modelo estereotipado de imigrante ideal ainda se faz presente na sociedade paulistana, o que prejudica radicalmente a interação dos refugiados que, hoje, contrariam estes pressupostos históricos. Os imigrantes atuais são haitianos negros que falam francês ou crioulo; são indígenas que falam castelhano, como a população boliviana; são islâmicos que falam árabe. Os próprios meios de comunicação ao trataram com a chegada dos imigrantes “como uma ameaça, como se o país tivesse sendo invadido por uma horda de desocupados, baderneiros que vêm para cá para pressionar o tão combatido sistema de proteção social e o mercado de trabalho”, segundo Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira, pesquisador do IBGE, alimentam reações hostis contra os refugiados e contribuem para a negação do “outro” (FIORAVANTI, 2015).

O Brasil enfrenta, atualmente, uma crise política, econômica e social, o que pode dificultar a integração das populações imigrantes, refugiadas e solicitantes de refúgio. No entanto, as políticas públicas, e neste caso especificamente as da Prefeitura de São Paulo, tendem a se atualizar com relação à nova demanda de populações recém chegadas, seja por meio de equipamentos públicos municipais, estaduais e federais, ou em parcerias com organizações da sociedade civil e voluntários, na tentativa de agilizar o processo de adaptação destes imigrantes.

Particularmente, acredito que a falta de informação de uma maneira geral, é um dos principais obstáculos à integração das populações refugiadas com a sociedade paulistana. Como comentada anteriormente, o modelo estereotipado do imigrante ideal, aliado às crises política, econômica e social que o Brasil enfrenta, gera complicações para esta integração entre os povos.

Além disso, de acordo com Fioravanti (2015), por se tratar de um fenômeno novo, tamanha dimensão da crise migratória e de chegada de novos refugiados diariamente ao Brasil, a falta de informação atinge também funcionários do próprio poder público que, muitas vezes, não sabem como proceder quando procurados por um imigrante. Ainda, supondo que o refugiado conte com todo o apoio público, com equipamentos de qualidade disponíveis, com políticas de fato eficazes, derrubar a barreira com a população local, e sentir integrante dela, ainda me parece difícil. Particularmente, acredito que este obstáculo poderá ser vencido através, também, de informação, mas, neste caso, direcionada aos paulistanos.

Os haitianos são uma das maiores populações que buscam refúgio no Brasil, desde o abalo sísmico que destruiu seu país, em 2010, como muito mencionado neste estudo. Dessa modo, vale lembrar que a Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo (SMDHC) é relativamente nova, criada somente em 2013. Ainda que a Lei Federal do Refúgio seja considerada pela ONU como uma das melhores do mundo, de acordo com Barrocal (2015), as políticas públicas voltadas à imigrantes ainda são escassas. São Paulo foi pioneira com a legislação, Lei Municipal 16.478/2016, relacionada à essas populações, mas ainda necessita de melhorias. Particularmente, acredito que esta mudança ocorrerá por meio da convergência de ações coletivas do poder público, da sociedade civil e das populações refugiadas.

“Os órgãos públicos estão se posicionando a favor da imigração e se responsabilizando por criar políticas públicas” (Camila Baraldi, Coordenadora-Adjunta, em 2015, hoje Coordenadora-Geral, da Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo – SMDHC)” (FIORAVANTI, 2015)

A articulação existente – e tentativa de melhoria da comunicação dia a dia – entre as diferentes esferas sejam municipais, estaduais ou federais, envolvidas na questão de legalização de documentos e adaptação dos imigrantes que aqui chegam, é algo que ainda vem sendo construído e, acredito, contribua de maneira eficaz e decisiva para a inserção dos refugiados cada vez mais. Há muito trabalho a ser feito, muitas políticas a serem desenvolvidas ou melhoradas e, principalmente, muitas barreiras a serem derrubadas, ainda que invisíveis, mas a cidade de São Paulo continua a ser reconstruída diariamente por muitos povos das mais diversas nacionalidades, formando a heterogênea e multicultural sociedade paulistana.

“Todos os seres humanos são iguais. Não é porque sou refugiada que está é minha única sina. Isso pode acontecer com qualquer pessoa. Você pode estar salva hoje e amanhã se tornar uma refugiada, depende das circunstâncias” (NKEICHINYERE, 2016)

# NOTAS

**01** O Mercado Municipal de São Paulo, como conhecemos hoje, o famoso Mercado, foi construído depois deste período, em 1925 (SECRETARIA MUNICIPAL DA CULTURA, 2012).

**02** O ISA é caracterizado por ser uma *Oscip – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público*

**03** Nos finais dos anos de 1940, os bondes começam a ser substituídos por ônibus como meio de transporte da população trabalhadora, devido aos investimentos no sistema viário - crescente número de automóveis.

**04** Este "centro expandido" pode ser entendido como a área compreendida entre os rios Tietê e Pinheiros, delimitada pelo rio Tamanduateí a leste, até os distritos de Santo Amaro e Jabaquara (CAMPOS; NAKANO; ROLNIK, 2005).

**05** De acordo com Alves (2011), só se pode falar em "decadência" da região central porque outrora ela era o auge da pulsação da cidade.

**06** A Agência da ONU para Refugiados já ganhou o Prêmio Nobel da Paz duas vezes: 1954 e 1981 (ACNUR BRASIL, 2016).

**07** Não confundir com CRAS, Centro de Referência de Assistência

Social, outro equipamento público da Prefeitura Municipal de São Paulo.

**08** Atualmente, os cursos de português para imigrantes podem ser encontrados na Região Central (Adus, Associação Compassiva, BibliAspa – Biblioteca Centro de Pesquisa América do Sul / Países Árabes –, CAMI – Centro de Apoio e Pastoral do Imigrante –, Cáritas – Centro de Referência para Refugiados –, Missão Paz São Paulo, Associação Oásis Solidário, Projeto Sí! Yo Puedo e SEFRAS / CRAI-SP), na Zona Leste (CDHIC – Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante), na Zona Norte (Associação Palotina) e na Zona Oeste (Espaço Cultural e Assistencial Juan Gajardo, Inti Wasí e Projeto Sí! Yo Puedo) (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016).

**09** Atualmente, a Prefeitura de São Paulo, além das organizações e associações parceiras, conta com quatro Centros de Referência para Imigrantes: Bela Vista, Bom Retiro, Pari e Penha, locais estes onde se concentram as maiores populações de imigrantes e refugiados na cidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016).



# — BIBLIOGRAFIA

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Cartilha para refugiados no Brasil. Organização das Nações Unidas. Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. In IDEM. Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar o estatuto de refugiado. Lisboa, 1996.

\_\_\_\_\_. Dados sobre refúgio no Brasil. Abr. 2016. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-nobrasil/>> Acesso em: 15 Out. 2016.

ACNUR BRASIL. Refugiados sírios já passam dos 4 milhões. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/acnur-refugiados-sirios-ja-passam-dos-4-milhoes/>> Acesso em: 25 Set. 2016a.

\_\_\_\_\_. Terremoto no Haiti é o “pior desastre” da história da ONU. 16 Jan. 2010. Disponível em: <<http://>

[www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/01/100116\\_haiti\\_onu\\_desastre\\_np.shtml](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/01/100116_haiti_onu_desastre_np.shtml)>. Acesso em: 30 Ago. 2016b.

ADUS. Mitos sobre o refúgio. Disponível em: <<http://www.adus.org.br/>> Acesso em: 07 Set. 2016.

AGUIAR, L. Na Espanha, moradias vazias esperam refugiados que nunca chegaram. BBC Brasil, 4 Mar. 2016. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/03/160303\\_cidades\\_refugiados\\_espanha\\_la\\_ab](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/03/160303_cidades_refugiados_espanha_la_ab)> Acesso em: 28 Set. 2016c

ALVES, G. A. A requalificação do centro de São Paulo. São Paulo. 2011. v. 25, n. 71, p. 109-118.

BAENINGER, R.; DOMINGUEZ, J.; AYDOS, M. R. Condições de Vida da População Refugiada no Brasil: divulgação da pesquisa de campo e resultados preliminares. Anais do V Encontro Nacional de Migrações. Campinas: Nepo/Unicamp, 2007.

BAENINGER, R. (Org.). Imigração boliviana no Brasil. Campinas: Nepo/Unicamp, 2012.

\_\_\_\_\_. O Brasil no contexto das migrações internacionais da América Latina. Brasil: Migrações Internacionais e Identidade. Campinas, 2000. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/migracoes/migr09.htm>>. Acesso em: 13 out. 2016.

BARROCAL, A. Em cinco anos, dobra o número de refugiados no Brasil. Carta Capital. 28 Ago. 2015. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/revista/864/de-bracos-abertos-2778.html>> Acesso em: 14 Set. 2016.

BASSANEZI, M. S. C. B. Imigrações internacionais no Brasil: um panorama histórico. In: PATARRA, N. L. (Co-ord.). Emigração e imigração internacionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: FNUAP, 1995.

BASSANEZI, M. S. C. B.; SCOTT, A.; BACELLAR, C.; TRUZZI, O. Atlas da Imigração Internacional em São Paulo. 1850-1850. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

BBC Brasil. Abandono de navios com imigrantes sugere nova tática de traficantes de pessoas. 2 Jan. 2015. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150102\\_barco\\_italia\\_lab](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150102_barco_italia_lab)> Acesso em: 28 Set. 2016.

\_\_\_\_\_. A história por trás da foto do menino sírio que chocou o mundo. 3 Set. 2015. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150903\\_aylan\\_historia\\_canada\\_fd](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150903_aylan_historia_canada_fd)> Acesso em: 27 Set. 2016.

\_\_\_\_\_. A assustadora imagem de satélite que mostra o potencial devastador do furacão Matthew. 6 Out. 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-37572269>> Acesso em: 18 Out. 2016.

\_\_\_\_\_. Com 1 milhão de sírios, refugiados no Líbano já são quase 1/4 da população. 3 Abr. 2014. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/04/140403\\_libano\\_refugiados\\_siria\\_fn](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/04/140403_libano_refugiados_siria_fn)> Acesso em: 28 Set. 2016.

\_\_\_\_\_. Crianças pintam as ruas no Curdistão iraquiano. 28 Nov. 2014. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/videos\\_e\\_fotos/2014/11/141127\\_galeria\\_crianças\\_curdistao\\_rm](http://www.bbc.com/portuguese/videos_e_fotos/2014/11/141127_galeria_crianças_curdistao_rm)> Acesso em: 28 Set. 2016.

\_\_\_\_\_. De impeachment a refugiados, os 5 principais pontos do discurso de Temer na ONU. 20 Set. 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-37412068>> Acesso em: 28 Set. 2016.

\_\_\_\_\_. 'Eles sonhavam com uma vida decente', diz homem que perdeu família em travessia à Europa. 30 Out. 2014. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/10/141028\\_europa\\_imigracao\\_hb.shtml](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/10/141028_europa_imigracao_hb.shtml)> Acesso em: 28 Set. 2016.

\_\_\_\_\_. Em três anos, conflito na Síria matou mais de 100 mil; entenda. 14 Mar. 2014. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/03/140314\\_siria\\_3anos\\_entenda\\_dg](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/03/140314_siria_3anos_entenda_dg)> Acesso em: 28 Set. 2016.

\_\_\_\_\_. Entenda a 'mini guerra mundial' em curso na Síria. 16 Fev. 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/internacional-37103055>> Acesso em: 28 Set. 2016.

\_\_\_\_\_. 'Luz contra a escuridão': crianças sírias pintam e desenham para lidar com traumas. 11 Mar. 2014. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/videos\\_e\\_fotos/2014/03/140311\\_desenhos\\_sirios\\_ts\\_lk](http://www.bbc.com/portuguese/videos_e_fotos/2014/03/140311_desenhos_sirios_ts_lk)> Acesso em: 28 Set. 2016.

\_\_\_\_\_. Premiê de Malta adverte: Mediterrâneo está virando cemitério. 12 Out. 2013. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/10/131012\\_malta\\_lampedusa\\_rp](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/10/131012_malta_lampedusa_rp)> Acesso em: 28 Set. 2016.

\_\_\_\_\_. Síria é 'maior crise humana da nossa era', diz ONU. 29 Ago. 2014. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/08/140829\\_siria\\_crise\\_humanitaria\\_hb](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/08/140829_siria_crise_humanitaria_hb)> Acesso em: 27. Set 2016.

\_\_\_\_\_. Temor de crise interna faz Líbano restringir entrada de sírios. 5 Jan. 2015. Disponível em: <<http://>>

www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150105\_li-bano\_fd.shtml> Acesso em: 28 Set. 2016.

\_\_\_\_\_. 7 perguntas para entender a origem da guerra na Síria e o que está acontecendo no país. 27 Set. 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/internacional-37472074>> Acesso em: 27 Set. 2016.

BELLA, D.; CHRIST, G. O Brasil pelos olhos de nove crianças refugiadas que vivem em São Paulo. BBC Brasil. 12 Out. 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-37626309>> Acesso em: 17 Out. 2016.

BIZZOTTO, M. 'Que diferença faz morrer na Síria ou no mar?', diz refugiado que tentou nadar até a Grécia. BBC Brasil, 2 Set. 2015. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150901\\_sirio\\_refugiado\\_grecia\\_mb\\_cc](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150901_sirio_refugiado_grecia_mb_cc)> Acesso em: 27 Set. 2016.

BRANDINO, G. Vidas refugiadas conscientiza e dá voz às mulheres refugiadas. Caminhos do Refúgio. Matérias. 08 Mar. 2016. Disponível em: <<http://caminhosdorefugio.com.br/vidas-refugiadas-conscientiza-e-da-voz-as-mulheres-refugiadas/>> Acesso em: 23 Out. 2016.

BRUNO, E. S. História e tradições da cidade de São Paulo. Vol. 3. São Paulo: Hucitec. 1954

CACCIOTTOLO, M. Em barco, milionários procuram imigrantes com problemas no Mediterrâneo. BBC Brasil, 30 Ago. 2014. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/08/140829\\_milionario\\_barco\\_migrantes\\_mc\\_cc.shtml](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/08/140829_milionario_barco_migrantes_mc_cc.shtml)> Acesso em: 28 Set. 2016.

CAMINHOS DO REFÚGIO. Como ajudar. Disponível em: <<http://caminhosdorefugio.com.br/comoajudar/>> Acesso em: 11 Out. 2016.

\_\_\_\_\_. Direitos. 2014. Disponível em: <<http://caminhosdorefugio.com.br/materias/>> Acesso em: 07 Set. 2016.

CAMPOS, C. M.; NAKANO, K.; ROLNIK, R., Dinâmicas

dos subespaços da área central de São Paulo. In: Caminhos para o Centro: Estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo. EMURB, Prefeitura do Município de São Paulo, CEBRAP, CEM, 2005, pp.123-158.

CÁRITAS BRASILEIRA. Quem somos. Disponível em: <<http://caritas.org.br/quem-somos-e-historico>> Acesso em: 11 Out. 2016.

CARMO, M. Brasil tem 600 mil imigrantes ilegais, diz entidade. BBC Brasil. 27 Mar. 2008. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/080320\\_imigracaoilegais.shtml](http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/080320_imigracaoilegais.shtml)> Acesso em: 11 Out. 2016.

CARPINTÉRO, M. V. T. Tempo e História no Plano de Avenidas - Dossiê: Cidade, Imagem, História e Interdisciplinaridade. Urbana, ano 2, nº 2, 2007.

CARTA CAPITAL. Brasil abriga 7,7 mil refugiados de 81 nações. Quase um quarto deles são da Síria, que há quatro anos passa por uma guerra civil. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/brasil-abriga-7-7-mil-refugiados-de-81-nacoes-786.html>> Acesso em 21 Out. 2016.

\_\_\_\_\_. Haiti: quatro anos após o terremoto nada mudou. 10 Ago. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/internacional/reconstrucao-inexistente-deixa-haiti-em-limbo-5533.html>>. Acesso em: 19 Out. 2016.

\_\_\_\_\_. Seis imigrantes haitianos são baleados em São Paulo. 08 Ago. 2016. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/parlatorio/seis-imigrantes-haitianos-sao-baleados-em-sao-paulo-9027.html>> Acesso em: 21 Out. 2016.

CORRÊA, A. Um ano depois do terremoto, Haiti permanece em ruínas. BBC Brasil. 12 Jan. 2011. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/01/110112\\_haiti\\_abre\\_quarta\\_ac.shtml](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/01/110112_haiti_abre_quarta_ac.shtml)> Acesso em: 18 Out. 2016.

COSTA, A. L. M. C. Refugiados: o êxodo do século XXI. 13 Nov. 2015. Carta Capital. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/revista/871/o-exodo-do-seculo-xxi-3395.html>> Acesso em: 08 Nov. 2016.

EDWARDS, A. Refugiado ou migrante? O ACNUR incentiva a usar o termo correto. Out. 2015. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/>> Acesso em: 06 Out. 2016.

EL PAÍS. Como ajudar os refugiados sírios no Brasil e no mundo? 06. Set. 2015. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/04/politica/1441395392\\_325869.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/04/politica/1441395392_325869.html)> Acesso em: 23 Out. 2016.

ESPARZA, P. Por que Israel e o Estado Islâmico não se atacam? 26 Set. 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/internacional-37469290>> Acesso em: 28 Set. 2016.

FIORAVANTI, C. As raízes da resistência. Distância do padrão histórico de imigrantes brancos e europeu e mercado de trabalho limitado são algumas das razões da hostilidade aos fluxos migratórios atuais. Pesquisa Fapesp. Revista Fapesp. Disponível em: <<http://revista-pesquisa.fapesp.br/2015/10/13/as-raizes-da-resistencia/>> Acesso em: 19 Nov. 2016.

FOLHA DE SÃO PAULO. A nova fase da imigração haitiana. TV Folha. 27 Abr. 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=G5a3gtdnZWs>> Acesso em: 17 Set. 2016.

\_\_\_\_\_. Bolivianos são 'vendidos' em feira livre no centro de São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/02/1412492-bolivianos-sao-vendidos-em-feira-livre-no-centro-de-sao-paulo.shtml>> Acesso em: 13 Out. 2016.

GÁMEZ, L.; GARCIA, C.; SPLENDORE, J. Cresce o número de refugiados no mundo em função do clima. ISA – Instituto Socioambiental. Out. 2015. Disponível em:

<<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socio-ambientais/cresce-o-numero-de-refugiados-no-mundo-em-funcao-do-clima>> Acesso em 13 Out. 2016.

GLADSTONE, R. Why so many children are being killed in Aleppo. The New York Times, 27 Set. 2016. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2016/09/28/world/middleeast/syria-aleppo-children.html>> Acesso em: 30 Set. 2016.

JOSÉ, B. K. A popularização do centro da cidade de São Paulo: um estudo de transformações ocorridas nos últimos 20 anos. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP. Tese [Doutorado em Arquitetura e Urbanismo]. São Paulo. 2010. 264p.

KHOURI, J. M. Pelos Caminhos de São Paulo: a trajetória dos sírios e libaneses na cidade. Dissertação de Mestrado – Departamento de Letras Orientais da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

KRISTOF, N. Anne Frank today is a syrian girl. The Opinion Pages. The New York Times, 25 Ago. 2016. Disponível em: <[http://www.nytimes.com/2016/08/25/opinion/anne-frank-today-is-a-syrian-girl.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/08/25/opinion/anne-frank-today-is-a-syrian-girl.html?_r=0)> Acesso em: 30 Set. 2016.

KUWAE, L. H. Y. Cem anos de imigração japonesa: a construção midiática da identidade do imigrante japonês. 2013. 361 f., il. Tese (Doutorado em Linguística) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

LEVY, M. S. F. Cem anos de movimentos populacionais: São Paulo em destaque. Revista Brasileira de Estudos de População, Campinas, v.8, n. ½, p. 3-19. Jan/Dez. 1991.

LIMA, J. A. O que está acontecendo na República Democrática do Congo. CARTA CAPITAL. 22 Nov. 2012. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/internacional/o-que-esta-acontecendo-na-republica-democratica-do-congo>> Acesso em: 17 Out. 2016.

LISSARDY, G. Como o Brasil virou o principal refúgio de sírios na América Latina. BBC Brasil, 14 Jan. 2015. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150113\\_sirios\\_refugiados\\_brasil\\_pai](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150113_sirios_refugiados_brasil_pai)> Acesso em: 27 Set. 2016.

Ministério da Justiça e Cidadania. Projeto Refugiado Empreendedor tem início em São Paulo. 26 Abr. 2016. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/projeto-refugiado-empreendedor-tem-inicio-em-sao-paulo>> Acesso em: 27 Set. 2016.

MONTENEGRO, C. Como é a vida no maior campo de refugiados da França. BBC Brasil, 22 Fev. 2016. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/02/160220\\_campo\\_refugiados\\_calais\\_franca\\_cm\\_rb](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/02/160220_campo_refugiados_calais_franca_cm_rb)> Acesso em: 28 Set. 2016.

OLIVEIRA, M. A. M. Tempo, fronteira e imigrante: um lugar e suas “Inexistências”. In: OLIVEIRA, T. C. M. (Org.). Território sem limites: estudo sobre fronteiras. Campo Grande: UFMS, 2005.

OLIVEIRA, T. C. M. (Org.). Território sem limites: estudo sobre fronteiras. Campo Grande: UFMS, 2005.

PACHECO, D. Pesquisadores debatem imigração internacional recente para São Paulo. Sociedade. USP Online Destaque. 2015. Disponível em: <<http://www5.usp.br/96487/pesquisadores-debatem-imigracao-internacional-recente-para-sao-paulo/>>. Acesso em: 10 Set. 2016.

PALAU, T. “Brasiguaios”. In: CNPD. Migrações internacionais: contribuições para políticas. Brasília, 2001

PATARRA, N. L. Mobilidade espacial da população no MERCOSUL: metrópoles e fronteiras. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v.21, n.60, p.83-181, 2006.

\_\_\_\_\_. Movimentos migratórios no Brasil: tempo e espaços. Textos para Discussão, n.7, Rio de Janeiro, Escola Nacional de Ciências Estatísticas, 2003.

\_\_\_\_\_; BAENINGER, R. Migrações internacionais recentes: o Caso do Brasil. In: PATARRA, N. L. (Coord.). Emigração e imigrações internacionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: FNUAP, 1995.

RAMALHOSO, W. Destino Itaquera: o metrô rumo aos conjuntos habitacionais da COHAB-SP. 2013. Dissertação de Mestrado - Universidade de São Paulo (USP). Escola de Engenharia de São Carlos São Carlos.

RANA, M. Imigração ilegal transforma cidade turca em 'capital do colete salva-vidas'. BBC Brasil, 28 Ago. 2015. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/08/150828\\_izmir\\_salvavidas\\_tg](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/08/150828_izmir_salvavidas_tg)> Acesso em: 27 Set. 2016.

ROCHA, I. P. Imigração Internacional em São Paulo: retorno e reemigração. 1890 a 1920. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Universidade de São Paulo. São Paulo. 2007.

ROGERS, L. Três anos após terremoto, pouco dinheiro externo chega a instituições haitianas. BBC News. 12 Jan. 2013. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/01/130112\\_haiti\\_3\\_anos\\_pai](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/01/130112_haiti_3_anos_pai)> Acesso em: 15 Out. 2016.

SÃO PAULO. Relatório da Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas. 1892, 1894-1895, 1898-1908, 1910-1914, 1916-1930. Arquivo Público do Estado de São Paulo.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Cultura. Departamento do Patrimônio Histórico. IGEPAC-SP: Inventário Geral do Patrimônio Ambiental, Cultural e Urbano de São Paulo. São Paulo: DPH, 2012. (Banco de dados).

SENRA, R. Saga síria: o drama dos refugiados que vivem como sem-teto em SP. BBC Brasil. 16 Nov. 2015. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150907\\_ocupacao\\_sirios\\_arabes\\_rs](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150907_ocupacao_sirios_arabes_rs)> Acesso em: 19 Nov. 2016.

SCHREIBER, M. ‘A vida no Brasil não é normal, é só

trabalho', conta boliviana que foi escravizada em SP. BBC Brasil. 29 Jan. 2015. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150127\\_bolivia-na\\_escravizada\\_ms](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150127_bolivia-na_escravizada_ms)> Acesso em: 03 Nov. 2016.

SILVA, A. S. Migrantes laborais na América do Sul. In: PATARRA, N. L. (Coord.). Emigração e imigrações internacionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: FNUAP, 1995.

SILVA, U. V. Velhos caminhos, novos destinos: migrantes nordestinos na Região Metropolitana de São Paulo. 2008. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. São Paulo.

SOUCHAUD, S.; FUSCO, W. Diagnóstico das migrações internacionais entre Brasil, Paraguai e Bolívia. In: CGEE. Populações e políticas sociais no Brasil: os desafios da transição demográfica e das migrações internacionais. Brasília, 2008.

STEIMAN, R. Brasil e América do Sul: questões institucionais de fronteira. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <[www.igeo.ufrj.br/fronteiras](http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras)>. Acesso em: 13 set. 2016a.

\_\_\_\_\_; MACHADO, L. O. Limites e Fronteiras Internacionais. Uma discussão históricogeográfica: a questão da classificação das Fronteiras. Disponível em: <<http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras/pdf/REBECALIADiscBibliog.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2016.

THE ECONOMIST. Europe's migrant crisis in numbers. Graphic Detail: Charts, Maps and infographics. 23 Mar. 2016. Disponível em: <<http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/03/daily-chart-20>> Acesso em: 12 Out. 2016.

TRUFFI, R. Igreja no centro de São Paulo é tradicional reduto de imigrantes. Carta Capital. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/igreja-no-centro-de-sao-paulo-e-tradicional-reduto-de-imigrantes-5332.html>> Acesso em 09 Out. 2016.

UCHOA, P. Debate político ofusca desastre humano na Síria. BBC Brasil, 12 Set. 2013. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/09/130909\\_siria\\_debate\\_mdb\\_pu](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/09/130909_siria_debate_mdb_pu)> Acesso em: 28 Set. 2016.

VILLAÇA, F. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. Revista de Estudos Avançados nº 25. vol. 71, 2011. p. 40-58.

Consultas a entidades e órgãos municipais, estaduais e federais brasileiros, organizações e veículos de comunicação internacionais

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. Disponível em: <<http://www.acnur.org/brasil>>

BBC BRASIL – British Broadcasting Corporation. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese>>

CADLEM – Cadastro de Legislação Municipal Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br>>

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>

MJC – Ministério da Justiça e Cidadania. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br>>

NY TIMES – The New York Times. Disponível em: <<http://www.nytimes.com>>

PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo. Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br>>

SMDHC – Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\\_humanos](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos)>

SMDU – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Disponível em: <<http://smdu.prefeitura.sp.gov.br>>

SMADS – Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. Disponível em: <<http://www.prefeitu>>

ra.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\_social>

ECONOMIST – The Economist. Disponível em: <<http://www.economist.com>>

FRONTEX – European Border and Coast Guard Agency. Disponível em: <<http://frontex.europa.eu>>

CARTA CAPITAL – Carta Capital. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br>>

EL PAÍS – El País. Disponível em: <<http://brasil.elpais.com>>

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO Disponível em: <<http://www.camara.sp.gov.br>>

CEM - Centro de Estudos da Metrópole. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/>>

EMPLASA - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A Disponível em: <<http://www.emplasa.sp.gov.br>>

GESTÃO URBANA - Plataforma Gestão Urbana SP. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br>>

HABISP - Sistema de Informações para Habitação Social na cidade de SP. Disponível em: <<http://habisp.inf.br>>

INFOCIDADE - Informações e Consultas de Dados sobre a cidade de São Paulo. Disponível em: <<http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br>>

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES Disponível em: <<http://www.observatoriodasmetropoles.net>>

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO Disponível em: <[www.arquivoestado.sp.gov.br](http://www.arquivoestado.sp.gov.br)>

ISA – Instituto Socioambiental Disponível em: <[www.socioambiental.org](http://www.socioambiental.org)>

CÁRITAS – Arquidiocesana Cáritas de São Paulo Dispo-

nível em: <[www.caritassp.org.br](http://www.caritassp.org.br)>

ADUS – Instituto de Reintegração do Refugiado Disponível em: <[www.adus.org.br](http://www.adus.org.br)>

CAMINHOS DO REFÚGIO Disponível em: <[www.caminhosdorefugio.com.br](http://www.caminhosdorefugio.com.br)>









OS  
AUTORES

FOTO CEDIDA POR MARINA LUNA



## CAROLINA RATTES

### LA TERZA DE ALMEIDA

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo (2014) e especialização em Planejamento e Gestão Urbana pelo Programa de Residência (2016), ambas pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP.

## EMMILY CAROLINE LEANDRO

Emmily Leandro é natural da cidade de Jacareí no interior do estado de São Paulo. Formada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade do Vale do Paraíba em 2013. Fundou em parceria com duas colegas do curso o escritório TRIARQ Arquitetura e Urbanismo em 2014 e atuou em projetos e produções culturais na região do Vale do Paraíba em 2015. Cursou o Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo - Planejamento e Gestão Urbana pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

## LARISSA WERNECK CAPASSO

Arquiteta Urbanista formada em 2013 pela FIAM FAAM - Centro Universitário e Residente pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Trabalhou com regularização de imóveis junto aos órgãos públicos (2008-2009). Como estagiária da Prefeitura do Município de São Paulo, na Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão - SEMPLA (2010-2012), desenvolveu atividades ligadas a regularização de áreas municipais. Como estagiária da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano - EMPLASA, na Unidade de Infraestrutura e Meio Ambiente (2012-2013), participou de estudos para identificação de áreas adequadas à implantação de habitação no território da Macrometrópole.

## LUNA GALVÃO ALVISI

Graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP. Experiência em sistemas construtivos em bambu, Planejamento Rural Participativo e Plano de Bairros. Atuou na empresa Urbeflux como urbanista, participando da equipe técnica de elaboração do Plano de Saneamento do município de Caieiras (2015). Fez parte do Programa de Residência em Gestão e Planejamento Urbano da FAU-USP em parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU - atuando na elaboração dos Planos Regionais das Subprefeituras de Parelheiros e Capela do Socorro (2016). Atualmente é mestranda em Mudança Social e Participação Política da EACH-USP.

## MARIANE VICTOR FRADE TELES

Mariane Victor Frade Teles é arquiteta e urbanista formada pela FAU-USP e fez parte do programa de Residência em Planejamento e Gestão Urbana da FAU-USP e SMDU.

## THAÍS MOLON GROTTI

Thaís Molon Grotti é graduada em Arquitetura e Urbanismo (2011) e pós-graduada em Planejamento e Gestão Urbana – Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo (2016) pela Universidade de São Paulo.

Bolsista FAPESP de Iniciação Científica (2009), atuou em pesquisas sobre Avaliação Pós-Ocupação em edifícios escolares públicos. Seu trabalho de conclusão de curso se inseriu no projeto de pesquisa “Edificação e Desenho Urbano com adensamento e qualidade ambiental: habitação de interesse social na recuperação de áreas urbanas degradadas”, dos laboratórios LABHAB e LABAUT da FAUUSP, avaliando conjuntos de Habitação Popular em áreas consolidadas de São Paulo pela ótica da Avaliação Pós-Ocupação.

## LYZANDRA MACHADO MARTINS

Mestranda pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, onde realiza pesquisa sobre projetos de Assessoria Técnica em Habitação de Interesse Social. Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Estadual de Goiás (2011) e especialização em Habitação e Cidade pela Escola da Cidade (2014). Participou como Residente do Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo: Planejamento e Gestão Urbana realizado pela FAU/USP em parceria com a Prefeitura de São Paulo (2016).

## TÂNIA NASCIMENTO HELOU

Graduada pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo em 2012, estagiei na prefeitura em EDIF 3 da SIURB onde tive contato com arquitetura de equipamentos públicos, principalmente, escolares. Meu trabalho final de graduação teve como tema os movimentos de moradia, ocupações e políticas habitacionais para o centro de São Paulo. Depois de formada, trabalhei no escritório Base 3 Arquitetos, onde participei de projetos de diversas frentes, desde escolas a projetos urbanos e de habitação, como a reurbanização da Favela do Sapé. Especializei-me em Planejamento e Gestão Urbana na primeira turma do Programa de Residência da FAU-USP, em 2016.

## CLARICE FERNANDES RODRIGUES

Arquiteta Urbanista formada pela Universidade Federal de São João del Rei no ano de 2015. Compôs a primeira turma do Programa de Residência em Gestão e Planejamento Urbano da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) durante 2015 e 2016. Pesquisa formas de planejamento urbano com perspectiva de gênero com enfoque na mulher.

## GABRIELA CASCELLI FARINASSO

Arquiteta Urbanista formada pela Universidade de Brasília no ano de 2014. Compôs a primeira turma do Programa de Residência em Gestão e Planejamento Urbano da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) durante 2015 e 2016. Faz parte do Coletivo Arquitetas Invisíveis e pesquisa intervenções urbanas, apropriação de espaços públicos e direito à cidade pela perspectiva da mulher.

## JÉSSICA RAGONHA

Arquiteta e Urbanista formada pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, atualmente mestranda pela mesma instituição na linha de pesquisa Arquitetura, Cidade e Paisagem no Brasil e na América Latina (área de concentração: Teoria e História da Arquitetura e Urbanismo)

## ANA PAULA FERREIRA LUZ

Ana Paula Ferreira Luz é Arquiteta e Urbanista graduada pela Universidade Federal de Juiz de Fora, mestrada em Engenharia Urbana e Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e especialista em Planejamento e Gestão Urbana pela Universidade de São Paulo em parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo.

## GUSTAVO MACEDO POEYS

Formado em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Especialista em Planejamento e Gestão Urbana pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

## MAYTÊ PRADO DE LIMA

Arquiteta e Urbanista pela Unesp Bauru, estudou na Universidad de Sevilla, na Espanha, e participou do Programa de Residência em Planejamento e Gestão Urbana pela FauUsp/SMDU. Trabalhou na SEH DU, no município de Osasco e desenvolveu o projeto Espaços Livres na escola, com bolsa da PROEX, durante a graduação. Tem interesse por temas que envolvem educação, infância e espaço público.

## PAULO STUART ANGEL

Paulo Stuart Angel Jacob da Silveira é Arquiteto e Urbanista graduado pela Universidade Federal de Juiz de Fora e especialista em Planejamento e Gestão Urbana pela Universidade de São Paulo, em parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo. Realizou, nos anos de 2011/2012, intercâmbio na Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto, Portugal. Atualmente, é mestrando em Arquitetura e Urbanismo pela Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais.

## RENATA ELOAH AGUIAR MOREIRA

Graduada em arquitetura e urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia (2012), com residência em Arquitetura e Urbanismo - Planejamento e Gestão Urbana pela Universidade de São Paulo (2015-2016). Mestranda no programa de Planejamento e Gestão Territorial pela Universidade Federal do ABC.

## YANNE NIGRO TORRES

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista (FCT-UNESP). Pós-graduada em Planejamento e Gestão Urbana pelo Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo, parceria entre Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), da Prefeitura de São Paulo, e Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP).

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/m<sup>2</sup> DA FEDRIGONI

TIRAGEM  
100 EXEMPLARES

2018

