

São Paulo, centro e periferia: a retórica ambiental e os limites da política urbana

MARIA LUCIA REFINETTI MARTINS

OS PRIMEIROS resultados do censo 2010 apontam 19.672.582 habitantes na Região Metropolitana, formada por São Paulo e outros 38 municípios.¹ O conjunto da região que forma esse aglomerado registrava, em 1940, 1.568.045 habitantes.² Calculada a diferença, evidencia-se uma cidade nova, de mais de 18 milhões de habitantes, erguida em 70 anos. A maior taxa de crescimento anual ocorreu na década de 1950. Desde então, as taxas vêm caindo, mas, ainda assim, o 0,97% da última década³ representa mais de 190 mil novos habitantes por ano. Uma nova cidade média a cada ano!

Esse quadro, que se consubstancia num assentamento predominantemente precário e informal, vem gerando uma quantidade de tensões urbano-ambientais na região, assim como no conjunto das grandes cidades brasileiras. As condições nacionais não são, no entanto, diversas do cenário existente nas cidades latino-americanas de um modo geral, onde se constata um aprofundamento da pobreza e a precariedade do padrão de urbanização em amplas parcelas do território urbano. Em 1990, havia cerca de 111 milhões de moradias informais (favelas e loteamentos informais) na América Latina. Em 2001, eram 127 milhões.⁴ No Brasil, entre 1991 e 2000, houve um aumento de 22,5% do número de favelas. Enquanto os domicílios cresceram 1,01% em todo o país, os domicílios em favelas cresceram 4,18%.⁵

No Brasil, ainda que nos anos recentes esse quadro tenha apresentado alguma recuperação e o acesso a bens de consumo pela população mais pobre tenha significativamente ampliado, a maioria dos brasileiros, especialmente nas grandes cidades, não encontra oferta de solução de moradia adequada, nem pelo mercado, nem pelos programas públicos, acabando banida da condição de cidadania, tanto pela condição econômica quanto pelas restrições urbanísticas e ambientais. A consequência é que a população se instale em loteamentos irregulares, ocupações informais e favelas, justamente nos lugares ambientalmente mais frágeis, “protegidos por lei”, portanto desconsiderados pelo mercado imobiliário formal – assim como em edifícios que se tornam obsoletos, perdem valor de locação, terminam abandonados e se transformam em cortiços e ocupações, com qualidade precária.

Nesses termos, urge discutir o conceito e a especificidade do meio ambien-

te urbano, observando a tensão entre assentamento urbano e meio ambiente em todas as suas dimensões. Cumpre aprofundar-se no entendimento da relação entre o homem (sociedade) e a natureza, visando encontrar na teoria os fundamentos das normas e políticas públicas dicotomizadas entre “naturais” e “artificiais”, que passaram a entender as atividades humanas como necessariamente destrutivas da natureza. Dentro dessa análise se poderá explorar o papel que o “urbano” vem desempenhando na relação homem e natureza.

É nesses termos que cabe aprofundar o debate sobre a forma da cidade do século XXI, densidade e condições ambientais do assentamento nas grandes concentrações urbanas, e desenvolver alternativas de desenho urbano que contemplem objetivos ambientais e sociais.

Existem, sim, para tanto, alguns princípios expressos em diretrizes de desenvolvimento urbano e em planos diretores, mas não se traduzem em forma e desenho urbano, pouco avançando no sentido de compreender melhor o enlace entre economia e produção do espaço urbano, e conseqüentemente forma urbana. Enunciados nos vigentes “instrumentos de planejamento” e da “reforma urbana”, colocam em foco objetivos quanto ao desenvolvimento urbano, mas estão longe de aproximar-se de qualquer imagem de configuração urbana. A cidade em sua forma física permanece com poucas utopias e sem uma forma física que expresse e materialize tais objetivos.

Meio ambiente urbano

A persistente permanência e ampliação da irregularidade dos assentamentos urbanos particularmente em áreas ambientalmente sensíveis leva à clara identificação de que a questão ambiental urbana – o avanço sobre áreas ambientalmente sensíveis e protegidas – é intrinsecamente associada à questão da moradia, à falta de oportunidades e de alternativas.

Pensar o tema ambiental nas grandes cidades brasileiras implica discutir a questão do modelo de desenvolvimento e de desenvolvimento urbano. É fundamental assumir que, sem forte investimento e prioridade ao desenvolvimento social, será impossível conseguir condições ambientais minimamente razoáveis, ainda que toda a poluição industrial seja rigorosamente controlada – o que já vem progressivamente ocorrendo, especialmente em decorrência das exigências do mercado internacional quanto à certificação de qualidade. De qualquer forma, a dimensão do problema exige que a reflexão sobre padrões, patamares mínimos, adensamento e intensificação do uso do solo ou extensão horizontal, bem como a distribuição dos ônus das opções adotadas sejam seriamente encarradas.

O presente texto, referenciando-se na Região Metropolitana de São Paulo, procura focar a questão ambiental urbana, em que o ambiente não consiste apenas em dinâmicas e processos naturais, mas inclui as relações entre esses e dinâmicas e processos sociais.

Assim, o debate começa por avaliar o que seja o ambiental nas cidades. A

cidade é uma das mais significativas criações da civilização, ao mesmo tempo que representa uma das mais impactantes formas de apropriação e transformação da natureza, sendo considerada mesmo seu completo antagonismo.

Presentemente vem sendo atribuída a condição de questão ambiental a problemas sociais urbanos, particularmente a habitação precária em área de risco, a insalubridade, as enchentes e os alagamentos no Brasil – e em nosso caso, na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

Esse “sentimento” poderia ser interpretado como expressão de uma tendência à intermediação entre uma visão radical preservacionista e aquela que defende a urbanização sem restrições. Poderia expressar o reconhecimento da existência de imbricação entre aspectos sociais, ambientais e urbanos e, conseqüentemente, da necessidade de adoção de novas políticas, tecnologias e formas de produção e gestão do espaço diferenciadas das práticas correntes. Mas as aparências param por aí. Se os desastres ambientais, na escala local e global, são percebidos como consequência de uma ação inadequada no tratamento da natureza, não se coloca em evidência a relação dessa forma com o modo de produção e com os padrões determinados pela sociedade de consumo.

Na RMSP, diante dos conflitos urbano-ambientais atuais, o que se verifica é que, se, por um lado, as políticas urbanas parecem incorporar a questão ambiental, por outro, o discurso ambiental vem sendo frequentemente utilizado pelos governos, por empresas, instituições e mesmo pela opinião pública para sustentar práticas e projetos que mais têm acirrado os conflitos sociais e injustiças ambientais do que enfrentado adequadamente a questão ambiental. Isso tem se mostrado particularmente nas áreas de proteção aos mananciais e em áreas protegidas de um modo geral, bem como em áreas de risco.

A compreensão das relações entre a sociedade, bem como da relação entre cidade e natureza, passa certamente pela articulação da ecologia política à produção do espaço urbano de forma a relacionar práticas sociais a formas de apropriação e uso de espaços urbanos e da natureza. Implica a aproximação do campo das ciências sociais com o da arquitetura e urbanismo de forma que situações concretas do espaço urbano possam tanto incorporar como contribuir com as formulações teórico-práticas.

São necessários novos paradigmas que orientem uma prática voltada a conciliar a intervenção sobre o espaço como a qualidade ambiental. Essa construção, por sua vez, deverá considerar as especificidades, as contradições e os conflitos do contexto social brasileiro, e, no caso em questão, do processo de reprodução espacial da periferia paulista e de suas áreas centrais, onde persistem imóveis subaproveitados, áreas precarizadas e perda de população.

Por outro lado, cabe observar que, do ponto de vista funcional da cidade, a ordem espacial da indústria não vale mais, assim como as mudanças climáticas evidenciam que o ambiente físico da “terra da garoa” não existe mais, prevalecendo altas temperaturas e chuvas torrenciais ao lado de invernos mais rigorosos.



Ocupações na várzea do Rio Tietê, no bairro de São Miguel, Zona Leste de São Paulo.

Centro e periferia

A grande desigualdade social no Brasil faz que a dificuldade de acesso à cidade e à moradia social ocupe um lugar de centralidade na abordagem das cidades e metrópoles. Duas situações, ainda que com características diferentes, evidenciam a questão: o centro metropolitano e as franjas periféricas junto aos mananciais de abastecimento e às áreas de preservação permanente (margens de córregos e topos de morros). A tensão daí resultante se mostra na periferia como um embate com a natureza; nos centros com a sociedade e o mercado.

Nas franjas periféricas distantes, precárias e desvalorizadas no mercado imobiliário, os conflitos se manifestam entre a preservação ambiental e a demanda por assentamento urbano de população pobre, sem acesso a alternativas habitacionais oferecidas pelo mercado ou pelo Estado, assentando-se de modo precário, irregular, junto aos mananciais e às áreas protegidas, em condições de prejuízo ambiental.

No centro equipado, valorizado e com grande oferta de empregos, têm lugar as disputas territoriais associadas a um quadro edificado que se torna obsoleto para alguns tipos de usos, ficando sujeito à precarização pelo envelhecimento sem manutenção e ao abandono. É nesse contexto que se dá o confronto entre a propriedade fechada e sem uso aguardando valorização, a possibilidade de moradia de baixo custo, e os projetos de renovação que expulsam a população local de renda mais baixa.

A promoção do repovoamento de áreas centrais que já dispõem de condições privilegiadas de infraestrutura e localização e que passaram por processo de perda de população nas últimas décadas tem sido discutida de forma recorrente como uma importante alternativa à expansão periférica. No caso da cidade de São Paulo, diferentes tipos de iniciativas e incentivos foram propostos e parcialmente postos em prática desde a década de 1990, sem, no entanto, conseguirem promover nem repovoamento, nem reabilitação urbana da região.

Sem dúvida, a questão central da habitação de interesse social e da recuperação de áreas urbanas precarizadas é fundiária e econômica. No entanto, em ambos os casos – centro e periferia –, o desenho e a forma urbana são capazes de promover ganhos socioambientais, tanto quanto de reforçar condições de precariedade e espoliação determinadas pela estrutura socioeconômica.

Trabalhos anteriores, de própria autoria ou orientação, buscaram compreender a aprofundar a questão jurídica e institucional e os conflitos entre legislação urbana e ambiental. Foram debatidas alternativas de ajustamento de conduta e regularização, propondo soluções urbanísticas ambientalmente sustentáveis, no caso de ocupações já consolidadas – de moradia pobre, irregular e ambientalmente inadequada em áreas periféricas e ambientalmente sensíveis. Em relação a essas áreas, avança-se, no momento, na investigação de questões de drenagem e contenção de risco. Nas áreas centrais, a necessidade é estudar alternativas de arranjos espaciais urbanos para assentamentos humanos susten-

táveis que promovam o adensamento com qualidade ambiental (de edificações e de espaços públicos). O propósito é contribuir positivamente para planos de intervenção governamentais que promovam a qualificação urbana em áreas precarizadas, por meio da implantação de Habitação de Interesse Social, com uso misto de funções.

Nesses termos, considera-se que a questão ambiental urbana assume dois focos: 1. o conflito entre assentamentos urbanos e natureza, observado nas franjas urbanas e áreas ambientalmente sensíveis, e 2. o conflito social dentro da mancha urbana e particularmente nas áreas mais centrais.

Afinam-se num mesmo olhar de que os processos que se dão respectivamente nas franjas periféricas e, no centro, se articulam e expressam uma mesma lógica de acumulação e exploração do homem e da natureza. Essa condição se manifesta num conflito que, na periferia, enfrenta direta e visivelmente a natureza, no centro, a sociedade. Como forma urbana, configura o esvaziamento do centro e o avanço sobre áreas naturais na periferia.

Do ponto de vista empírico, cada um dos dois focos configura uma pesquisa específica, ora em desenvolvimento: “Manejo de águas pluviais em meio urbano” (apoio Finep) e “Edificação e desenho urbano com adensamento e qualidade ambiental: habitação de interesse social na recuperação de áreas urbanas precarizadas” (apoio Capes).

Habitação de Interesse Social como peça-chave

Se os desastres ambientais, na escala da cidade, são percebidos como decorrência do modo inadequado de tratamento dado à natureza, especialmente nas áreas de expansão urbana e em áreas ambientalmente frágeis, por conta da ocupação informal, é necessário ver de forma associada a expansão periférica e o esvaziamento populacional do centro. Utilizar para fins habitacionais áreas e edifícios abandonados em áreas centrais precarizadas pela falta de manutenção pode ser uma oportunidade, que deve ser observada sob essa mesma óptica ambiental.

Na cidade de São Paulo, os diversos planos e propostas de qualificação de sua área central têm sido muito limitados, quando não desastrosos. O mercado busca sempre áreas de expansão e inovação, as áreas tradicionais vão sendo abandonadas pelas atividades econômicas mais dinâmicas, bem como pela moradia de renda média ou alta. O parque edificado, sem manutenção, entra em decadência física, com parte dos imóveis desocupada e mesmo abandonada. São áreas com ampla qualidade locacional, em que os que teriam condições de ocupá-la não demonstram interesse, os que gostariam não têm acesso por razões econômicas e falta de ofertas adequadas.

O setor imobiliário mostra interesse apenas por processos de total reconfiguração; ações de “terra arrasada”, em que todo o patrimônio edificado e a propriedade imobiliária são substituídos. As seguidas propostas com baixíssima resposta para o centro de São Paulo e particularmente o projeto Nova Luz são

exemplos paradigmáticos dessa condição. Muito recurso público é investido e a área não se faz atrativa ao mercado. Nem será. Tudo evidencia que a qualificação dessas áreas só se viabiliza com a ação intensiva do poder público. É o que se configuraria como *Public Investment Planning*, conforme caracterizam Brindley et al. (1987), como única forma de qualificar áreas deprimidas, sem interesse para o mercado. E, nesse caso, se cabe investimento público, que seja na promoção de política pública de interesse social – como é o caso da habitação.

É nessa perspectiva que a pesquisa anteriormente mencionada visa desenvolver e dar visibilidade para alternativas de promoção de habitação econômica com maior densidade e qualidade ambiental, buscando o melhor aproveitamento da boa localização e infraestrutura disponíveis. Para tanto, busca associar o avanço do conhecimento nos campos do planejamento urbano e da tecnologia do ambiente construído. Procura integrar procedimentos de aplicação de tecnologia, projeto da edificação, de desenho urbano e de gestão, visando oferecer subsídios ao debate público, à formulação de políticas urbanas e contribuir para o atendimento das necessidades habitacionais em maior escala.

A pesquisa anteriormente referida, que estuda adensamento com qualidade ambiental, considera como áreas de estudo de caso perímetros definidos como Zona Especial de Interesse Social 3 (Zeis 3), no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002. As Zeis 3, delimitadas na porção central da cidade de São Paulo, correspondem a áreas prioritárias para promoção de Habitação de Interesse Social (HIS) ou do Mercado Popular (HMP). Apresentam terrenos ou edificações subutilizados em quantidade significativa, que representam, assim, potencial para a produção habitacional e, conseqüentemente, para o adensamento.⁶

Apesar de notabilizar-se por sua massa de edifícios altos, a cidade de São Paulo apresenta, em seu conjunto e especialmente em determinados bairros de seu centro expandido, densidades médias pouco significativas. Por sua vez, a expansão periférica movida à autoconstrução ou em grandes conjuntos há muito demonstrou sua inadequação ambiental e social.

Desde a aprovação da Lei n. 6.766/79 que impede a promoção e a venda de loteamentos precários e de baixo custo, e do posterior maior controle sobre os assentamentos em áreas ambientalmente frágeis e protegidas por lei, a densidade nas favelas tem aumentado vertiginosamente. A verticalização informal e sem condições técnicas, com o aumento de moradores por domicílio, é a realidade que hoje acolhe a demanda por assentamento do incremento populacional. Onde e como acomodar esse crescimento é o grande desafio, ao mesmo tempo que bairros inteiros perdem progressivamente sua população e ostentam imóveis degradados pela falta de manutenção e abandonados.

Criar alternativas econômicas, espaciais e legais para o melhor aproveitamento dessas áreas é fundamental. A Lei de Zoneamento (de 1972) e seu particular dispositivo de incentivo à produção de edifícios altos isolados no centro do lote, conhecida por “Fórmula de Adiron”,⁷ criaram um espaço empobrecido.

Esse padrão, associado a imagens produzidas pelo *marketing* imobiliário e à escalada da violência urbana, construiu um padrão de moradia que nega o espaço público, a urbanidade e a diversidade dos centros urbanos.

A transferência ideológica desses “valores” para todas as classes sociais, associada à legislação urbanística e edilícia que reforça essa tipologia, engendra o abandono de alternativas formais que poderiam viabilizar melhor qualidade urbana e ambiental. Por sua vez, a perspectiva de traduzir conceitos, hipóteses e princípios subjacentes em desenhos, em forma urbana, para que materializados e visíveis tornem mais fácil avaliar o impacto e o significado formal e ambiental das escolhas de princípios, conceitos e índices urbanísticos, é contribuição inadiável.

O trabalho de pesquisa em curso adota como áreas de estudo dois perímetros de Zeis 3 na área central da cidade de São Paulo. Essa tipologia de zona foi incluída no Plano Diretor de São Paulo como instrumento de políticas de habitacionais, na medida em que destaca porções do território municipal que se tornam prioritárias para a produção e regularização de Habitação de Interesse Social (HIS), buscando interferir na dinâmica fundiária e lançando mão de mecanismos voltados à redução do preço da terra ou imóveis, tornando-os mais interessantes tanto para a produção pública quanto privada.

O que se observa, no entanto, é que a normativa urbanística opera com parâmetros urbanísticos que não se articulam a parâmetros de forma e desenho, seja em termos de plano de massa, do simples gabarito, seja em termos das condições das unidades habitacionais. A aplicação de tais parâmetros, considerando-se a utilização do Coeficiente de Aproveitamento (CA) máximo permitido para a zona, pode levar a uma densidade líquida de 2.500 a 3.000 hab./ha, muito elevada se aplicada em área contínua e extensa. Isso evidencia a inconsistência da normativa que se torna visível quando se traduzem os parâmetros sob a forma de desenho. Assim, a potencial viabilidade econômica se traduz em inviabilidade urbanística.

Para promover qualificação urbana e ambiental dessas regiões com Habitação de Interesse Social, é fundamental articular critérios de projeto arquitetônico, de forma de assentamento e de tecnologia. O Estatuto da Cidade propõe instrumentos para promover a função social da cidade e da propriedade. Os Planos Diretores, e entre eles o Plano Diretor Estratégico de São Paulo, procuram aplicá-los, estabelecendo fundamentos e regulação que, se, por um lado, operam conceitos e princípios, por outro, não os materializam em termos de desenho urbano e do produto espacial resultante.

Por fim, conclui-se reiterando que a qualificação urbana e ambiental de áreas centrais paulistanas precarizadas só se viabiliza com a promoção, conduzida pelo Estado, nessas áreas, da Habitação Econômica. Por seu turno, essa habitação deverá ter alta densidade para melhor aproveitamento da boa localização e um desenho urbano que propicie ambiente estimulante e diversificado, com tipologias que tirem proveito da condição de centralidade.

Isso implica, por sua vez, assumir uma concepção de metrópole que confia na cidade como centro dinâmico nacional, expressão de um mercado interno e capacidade instalada que lhe asseguram consistência econômica e altíssima especialização e unicidade. Contrapõe-se, assim, a uma avaliação, que sonha um “espaço globalizado”, glamorizado e identificado com um setor terciário superior (consultoras, financeiras e sedes de direção de grandes empresas), considerado como de inserção global, cuja potência se mostra, no entanto frágil e remota.

O centro da cidade e a cidade como centro – projeto urbano e inserção econômica

Conforme desenvolvido até aqui, o repovoamento da área central é aspecto relevante no debate sobre o meio ambiente urbano. Mas isso implica que se observe o centro histórico da cidade junto da condição de centralidade da economia metropolitana no contexto brasileiro ao lado da condição periférica que representa no jogo econômico global. Essa dupla articulação, que configura as práticas hoje vigentes, é o que se procurará evidenciar e questionar quanto a perspectivas de futuro e de transformação.

Procura-se, a partir deste ponto, desenvolver uma discussão sobre os projetos urbanos formulados para o núcleo da Região Metropolitana de São Paulo, área central do município de mesmo nome.

São Paulo cresceu lentamente até o século XIX. A constituição de um segundo núcleo de atividades do setor terciário (particularmente área financeira) teve início em meados da década de 1950, com os primeiros edifícios na Av. Paulista. Esse movimento não chegou, no entanto, a causar grande impacto no centro principal, que seguiu sólido nos setores financeiros e judiciais.

No entanto, o novo surto de crescimento demográfico acelerado da cidade nos anos 1970 e o padrão de circulação apoiado no automóvel e num sistema de transporte coletivo sobre pneus, com lógica radioconcêntrica, reforçaram o centro como ponto de passagem, congestionado de veículos e de pedestres.

A construção do Metrô como solução para melhorar a mobilidade metropolitana potencializou o centro como local de entroncamento de transportes, aumentando consideravelmente o fluxo de pessoas na região.

A transferência da moradia, do comércio e dos serviços de mais alta renda em direção ao sudoeste se intensificou, e o centro passou a concentrar comércio e serviços mais populares. A partir de então, iniciou-se a trajetória de projetos para o centro que se propunham a requalificá-lo.

Silva (2004) faz o agrupamento de três conjuntos de ações que foram implementados durante a década de 1970 na área central. O primeiro foi a implantação das estações do metrô, acompanhadas de obras em espaços públicos ao redor, como na Sé e São Bento. O segundo grupo consistiu na implantação de ruas de pedestres (calçadas) e obras de restauro de edificações e de espaços públicos – Pátio do Colégio, Edifício Martinelli, Viaduto Santa Ifigênia. O

terceiro grupo de intervenções foi a realização do inventário de edificações de interesse histórico, arquitetônico e cultural.

A partir do início dos anos 1990, último período da gestão de Luiza Erundina, cuja proposta era “inversão de prioridades” e investimento na periferia e áreas pobres da cidade, teve início uma reação que começa a pautar uma imagem que associa a concentração de transporte coletivo e as ruas com grande circulação de pessoas e, conseqüentemente, de comércio ambulante, à ideia de “degradação” urbana da área central e da necessidade de “revitalização”.

Terminada a gestão, surge o Procentro (Programa “Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo”, 1993-2000), esboçado inicialmente durante a gestão municipal de Paulo Maluf (1993-1996). Foi com o Procentro que se iniciou a ideia de contrair empréstimo internacional (Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID) para intervenção na área central.

No campo dos movimentos de moradia, intensificam-se as ocupações de edifícios abandonados, iniciadas pouco antes. A questão da moradia no centro passa a ser uma demanda explícita, e um confronto de projetos em relação à cidade e a seu centro, do ponto de vista funcional e como referencial simbólico, é claramente colocado.

Pode-se avaliar que a gestão de Luiza Erundina (1989-1992) pautou prática e simbolicamente pela “inclusão” e pela ampliação de oportunidades aos mais pobres, postura imediatamente contraposta na gestão seguinte, de Paulo Maluf, que apontou no sentido de um centro a ser repaginado.

A partir de 2001 (gestão de Marta Suplicy), foi formulado o Programa Morar no Centro, considerando a oportunidade de construir uma política habitacional na área central. No entanto, inserida no programa Ação Centro, precisava também contemplar as exigências colocadas pelo BID, como a valorização imobiliária e efetiva e transformação do perfil econômico e social. Isso a tornou de certa forma ambígua, ao preconizar simultaneamente a atração de atividades e camadas de renda média e alta para o centro, mantendo também a população de baixa renda, já moradora.

As gestões seguintes retomaram a visão do centro elitizado. De um modo mais simbólico-ideológico no período (2005-2006), de forma mais pragmática e com visão de mercado a partir de 2007.

No meio político e simbólico e mesmo em parte do meio técnico, prevalece o discurso sobre a “revitalização”, “requalificação” e “reabilitação”, em consonância com um ideário internacional sobre a “cidade-global”. Há uma evidente intenção subjacente aos projetos urbanos em trazer atividades do setor terciário superior e a classe média para a área central, enquanto, conforme Kara-José (2010), esteve presente, desde a década de 1950 até o momento presente, a concentração de usos e atividades (moradia, empregos, comércio e serviços) voltados para camadas de renda baixa e média baixa na área central.

Esse aspecto é bem expresso pelas propostas e ações na área da Luz, caso

paradigmático dentre os novos projetos para o centro. As propostas parecem ter se pautado pela busca de reconfigurá-la para o padrão global de atividade econômica.

O projeto derrapa há anos. Erro absoluto de avaliação. O “centro de todos” é indesejado por princípio por uma atividade que busca diferenciação e se vê “exclusiva”.

O projeto Nova Luz explicita esse desencontro. O setor terciário superior internacionalizado só buscaria esse espaço se inteiramente reconfigurado e, se inteiramente reconfigurado, perderia sua dimensão histórica e simbólica de centro.

A política urbana e seus limites

A inclusão da questão ambiental na esfera urbana leva à reflexão sobre a própria natureza da política urbana e de seu alcance.

Movimentos sociais urbanos, a partir da década de 1980, desencadearam ação contra-hegemônica e de reivindicações, numa forma de contestação que visava pautar novas formas de fazer, participativas e autogestionárias. Nos anos 1990, foram articulados fóruns e redes, e tomou corpo a tarefa de formalizar as estruturas de gestão pública participativa conquistadas na Constituição de 1988.

Desde os primórdios desses movimentos, organizados no final dos anos 1970, configurou-se um longo período, de quase trinta anos, em que aquilo que era contestação, resistência, reivindicação foi parcialmente incorporado como políticas públicas, pelo menos em sua formulação.

Essa experiência propositiva, no âmbito do consumo coletivo, foi, em alguma proporção, incorporada em políticas nacionais setoriais – saúde, criança e adolescente, assistência social e mesmo na habitação, que passaram a contar com fundos públicos específicos, de aplicação e gestão municipal, com conselhos eleitos de modo paritário.

Tem por origem experiências participativas, de democratização de políticas públicas a partir de uma prática empreendida em alguns municípios durante as décadas de 1970 a 1990, em que se conjugaram a existência de movimentos organizados e governos municipais abertos à implementação dessas propostas.

No Brasil, essa condição assume aspectos particulares, peculiares e talvez circunstanciais. O período militar dominou por mais de vinte anos a União e os Estados, permanecendo, no entanto, nos municípios, a eleição de prefeitos e vereadores. Isso permitiu que os municípios fossem espaços de contraposição, o que foi de fato praticado particularmente nos municípios das periferias metropolitanas, uma vez que os municípios núcleos dessas Regiões Metropolitanas (capitais de Estados) seguiram com prefeitos nomeados até o final de 1982.

A presença nos bairros de organizações locais deu início a movimentos reivindicativos por água, saúde, creche, que deram fôlego a projetos de políticas públicas forjadas, formatadas, no meio popular, tanto em conteúdo quanto na forma de gestão participativa, de democracia no cotidiano.

Ocorre que, na organização do Estado brasileiro, cabe fundamentalmente à União regular a esfera da produção – diretrizes da economia e grandes infraestruturas, sendo os estados e particularmente os municípios os responsáveis pelo dia a dia da vida social, pelas políticas públicas associadas à reprodução da força de trabalho. Foi nessa esfera que se organizaram e cresceram os movimentos sociais urbanos e se construíram propostas de políticas públicas. Posteriormente, os movimentos se estruturaram em organizações nacionais, mas seu objeto seguiu sendo a esfera das políticas públicas, que respondem à reprodução da força de trabalho.

Ao lado de avanços nas áreas da saúde, criança e adolescente, assistência social, constituiu-se algo novo na gestão de muitas cidades brasileiras por meio de um conjunto de práticas e programas urbanos que buscavam requalificar áreas de moradia precária e produzir novos espaços de inclusão social e política. Houve ganhos inquestionáveis nesse campo, mas todo o processo não continha elementos a aportar à esfera da produção e ao desenho de um modelo de desenvolvimento. A reflexão sobre a produção da cidade, parcialmente expressa no Estatuto da Cidade, não levou à indagação quanto à produção como um todo.

O Movimento da Reforma Urbana levantou desde seus primórdios uma questão central, cuja diretriz de enfrentamento resultou incluída na Constituição de 1988, artigo 182. A valorização imobiliária – assim entendida como a valorização das localizações urbanas – é produto da sociedade: investimentos públicos e privados; portanto cabe retornar a essa mesma sociedade de modo repartido, pautado pelo interesse público. Foram consolidados conceitos como a Função Social da Cidade e da Propriedade Urbana; criaram-se instrumentos como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo para imóveis subaproveitados, bem como a outorga onerosa de direito de construir.

A possibilidade de aplicação desses instrumentos requereu treze anos de disputas e tramitação, até a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. Mas a desconstrução das ideias-força começa, no entanto, já no próprio Estatuto da Cidade, com a incorporação do instrumento das Operações Urbanas, que se apoia no mesmo fundamento da outorga onerosa, mas que, ao aplicá-la na própria área em que é gerada, valoriza essa mesma área, devolvendo assim com uma mão, ao proprietário, aquilo que cobrou com outra.

Só que, além disso, a valorização dos imóveis, uma vez que portadores de uma localização urbana, não é produto apenas do investimento feito na área, mas também da escassez, pela irreprodutibilidade. E quando um produto é escasso e pouco reprodutível (boa localização, com infraestrutura, transporte e emprego próximo, condições ambientais adequadas) e há mais dinheiro no mercado (como ocorrido com a disponibilização aportada pelo Programa Minha Casa, Minha Vida), os preços aumentam. Esse aumento acaba por restringir o acesso. E para reduzir os danos desse processo ainda não se criou instrumento eficaz.

Inserir a questão ambiental de fato na esfera urbana implica garantir para

todos adequada condição de assentamento. Implica evidenciar que o modo inadequado de tratamento dado à natureza é parte da relação dessas condições com o modo de produção e o padrão pautado pela sociedade de consumo. Implica consequentemente reconhecer as limitações das políticas urbanas.

Notas

- 1 Seade, SP Demográfico, jan. 2011. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>. Acesso em: 14 fev. 2011.
- 2 Elaboração própria a partir de Seade – Memória das Estatísticas Demográficas. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>> Acesso em: 14 fev. 2011.
- 3 Seade – Sistema de Informações dos Municípios Paulistas. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>> Acesso em: 14 fev. 2011.
- 4 Segundo Economic Commission for Latin América and the Caribbean – Eclac. *The millennium development goals: a Latin America and Caribbean Perspective*. Fact Sheet. Santiago: Eclac, 2004.
- 5 Conforme dados do IBGE, Censo 2000.
- 6 O projeto de pesquisa é resultado das atividades desenvolvidas de integração e produção conjunta entre Labaut (em torno do Conforto Ambiental Urbano) e LabHab (sobre as diversas modalidades de Habitação de Interesse Social e acesso à cidade e à moradia).
- 7 O dispositivo determinava que os edifícios que reduzissem a taxa de ocupação (TO) eram beneficiados com um coeficiente de aproveitamento (CA) maior, de forma gratuita ao incorporador, sem contrapartida de interesse coletivo. A redução da TO não representava uma opção técnica, com implicações ambientais, já que as garagens poderiam ocupar o subsolo, impermeabilizando a área do lote, mas sim o resultado do estabelecimento de um padrão urbanístico.

Referências

- BRINDLEY, T. et al. *Remaking Planning*. London: Unwin Hyman, 1987.
- FUKS, M. *Conflitos ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate nas arenas públicas*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.
- KARA-JOSÉ, B. *A popularização do centro de São Paulo: um estudo de transformações ocorridas nos últimos vinte anos*. São Paulo, 2010. Tese (Doutorado – Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- LABHAB FAUUSP, biblioteca. Disponível em: <<http://www.fau.usp.br/labhab>>.
- MARICATO, E. *Formação e impasse do pensamento crítico sobre a cidade periférica*. São Paulo, revisão julho de 2010. (Mimeogr.).
- MARTINS, M. L. R.; FERRARA, L. N. A retórica ambiental na metrópole e a produção do espaço urbano periférico. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL METRÓPOLES, DESIGUALDADES E PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO. Rio de Janeiro: Ippur/UFRJ, 26 a 29 ago. de 2010.
- MARTINS, M. L. R.; RODRIGUES, R. M. Parâmetros urbanísticos e desenho urbano

na produção de Habitação de Interesse Social em São Paulo. In: SEMINÁRIO POLÍTICA E PLANEJAMENTO – PPLA 2010. *Anais...* Curitiba: Ambiens, 2010.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – EMURB. *Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo*. São Paulo: PMSP/Emurb, 2004.

SILVA, H. M. B. (Coord.) *Oportunidades e limites para a produção de habitação social no centro de São Paulo*. Relatório de pesquisa. São Paulo: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

SILVA, L. O. da. *Decadência e reabilitação do centro de São Paulo*. Ação para o Centro de São Paulo. São Paulo: Emurb – PMSP, Cebrap, CEM, 2004. CD-ROM.

SOMEKH, N. Programa Ação Centro: reconstruindo a área central de São Paulo. *Ação para o Centro de São Paulo*. São Paulo, Emurb – PMSP, Cebrap, CEM, 2004. CD-ROM.

VILLAÇA, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, Lincoln Institute, 1998.

ZACHARIASEN, C. B. *De volta à cidade*. Dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006.

RESUMO – O texto, referenciando-se na Região Metropolitana de São Paulo, coloca um foco na questão ambiental urbana, onde o ambiente não consiste apenas em dinâmicas e processos naturais, mas inclui as relações entre estes e as dinâmicas e os processos sociais. Duas situações extremas expressam a questão: os assentamentos precários nas franjas periféricas junto aos mananciais e em áreas ambientalmente sensíveis e áreas centrais, consolidadas, que perdem população, mas têm potencial de adensamento. A partir desse ponto, são discutidos os projetos urbanos formulados para a área central do município de São Paulo, núcleo da Região Metropolitana. Evidencia-se, então, que a inserção da dimensão ambiental na questão urbana, de modo que não seja apenas retórica, traz à luz as próprias limitações das políticas urbanas.

PALAVRAS-CHAVE: Meio ambiente urbano, Desenho urbano, Conflitos socioambientais, Política urbana.

ABSTRACT – The text, referring to the Metropolitan Region of São Paulo, puts a focus on the urban environmental issue, in which the environment consists not only of natural processes and dynamics, but also includes the relations between them and the social processes and dynamics. Two extreme situations highlight the matter: i) the outlying settlements on the fringes along the water supply areas and environmentally sensitive areas; ii) the decrease of population at the central and consolidated areas, which have a potential to increase density. From this point, the urban projects made for the central area of São Paulo, the core of the metropolitan area are discussed. It turns evident then that the inclusion of the environmental dimension in the urban issue, in a sense that is not just rhetoric, brings to light the intrinsic limitations of Urban Policies.

KEYWORDS: Urban environment, Urban design, Socio-environmental conflicts, Urban policy.

Maria Lucia Refinetti Martins é professora associada do Departamento de Projeto, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP).
@ – malurm@usp.br

Recebido em 1º.3.2011 e aceito em 15.3.2011.