DOI: 10.1590/s0103-4014.202438111.011

Urbanismo corporativo/ urbanismo cooperativo: uma gestão responsável em São Paulo é possível?

Nadia Somekh [I]
Bruna Fregonezi [II]
Guilherme Del'Arco [III]

Introdução

"How many times can a man turn his head
and pretend that he just doesn't see"
(Bob Dylan, 1963)

Em 1957 São Paulo excluiu os mais pobres da possibilidade de morar em apartamentos por meio da elitização da verticalização (Somekh, 1987; 2014), desde então a cidade consolidou-se por meio da segregação espacial e teve o planejamento urbano sequestrado pelo corporativismo de interesses econômicos hegemônicos. Convivem um território desarticulado das políticas públicas, sem acesso a investimentos, e um território marcado pela atuação dos interesses do mercado, visando a captura de investimentos para regiões já dotadas de infraestrutura. Essa dualidade se explicita em crescentes lucros imobiliários e na expansão das periferias, compostas por moradias precárias.

Ainda que a municipalidade, em diversas gestões, tenha previsto dispositivos e ferramentas para compensação das desigualdades históricas, apontaremos neste artigo que eles acabam não atingindo seus resultados ou, até mesmo, acabam por ampliar esse processo desigual. Isso porque a cidade permanece como elemento da acumulação, resultando em um projeto de cidade claramente excludente.

Objetivando identificar propostas que sejam mais inclusivas, este artigo está estruturado em quatro partes. Na primeira parte, apontamos como a cidade de São Paulo se consolidou por meio da segregação espacial; na segunda, como os instrumentos recentes são apropriados pelo urbanismo corporativo; na terceira, apresentamos as possibilidades de um urbanismo cooperativo; e, por fim, apresentamos caminhos para uma gestão pública responsável, implicada com a sociedade civil e que guie a cidade por meio de uma nova política cooperativa,

CC BY

dentro dos poderes executivo e legislativo, que garanta um efetivo e democrático direito à cidade.

O fundamento do urbanismo corporativo

A velocidade de transformação de São Paulo, em razão das diversas mudanças econômicas, levou a cidade a um rápido crescimento demográfico, espraiado e com ilhas de espaços obsoletos, os quais se tornam oportunidade de especulação e atuação do mercado imobiliário. Por outro lado, fora das áreas de interesse de tal mercado, o território possui infraestrutura deficitária e é majoritariamente caracterizado por moradias precárias. Esse cenário, de fragilização do Estado ante as complexidades socioespaciais e econômicas, bem como a concentração de renda colocam os interesses do mercado na raiz de estruturação do planejamento das cidades, distanciando a produção das cidades em relação ao equilíbrio ambiental e ao bem-estar social, fenômeno esse conhecido como urbanismo corporativo (Fernandes, 2013; Santos, 2019, Somekh; Balbim, 2023).

Em São Paulo, as transformações situadas nesse contexto são associadas ao histórico crescimento espraiado, rápido e marcado pela exclusão e segregação espacial. Aliada a esses fatores, a atuação do Estado no planejamento e gestão urbanos, quando não atrelada aos princípios fundamentais da justa reparação socioespacial e do direito à cidade e à cidadania, favorece o protagonismo das soluções concentradoras de capital, característico das metrópoles corporativas (Santos, 2019). O enfraquecimento do alcance efetivo das pautas do interesse coletivo ocorre ao passo que o Estado, enquanto entidade representativa dos interesses democráticos, tem suas atribuições vinculadas à priorização seletiva da participação ativa dos setores privados, principalmente os financeiros e imobiliários, em detrimento dos segmentos populares que constituem a maior parcela da sociedade urbana. Isso ocorre por razões especialmente associadas a uma agenda político-econômica fora do lugar (Maricato, 2013), de redução das condições de atuação do Estado e consequentemente da representatividade democrática.

O urbanismo corporativo está presente, então, quando a regulação urbana se descola das suas funções sociais; quando os planos e projetos urbanos figuram como instrumentos de flexibilização e exceção seletiva em prol da acumulação e não da redistribuição de capital; quando as intervenções no tecido urbano privilegiam o uso privado, como nas grandes obras viárias não prioritariamente destinadas à mobilidade coletiva e ativa ou quando os espaços públicos são negociados para gestão e exploração privadas sem se equacionar de forma justa os bônus para a sociedade; quando a gestão atua de forma fragmentada, em que interesses locais são confundidos com os interesses de poucos ou de forma descontinuada, quando as ações planejadas no interesse coletivo são comprometidas pelos interesses imediatistas dos programas de turno, e descontinuadas pós-pleito eleitoral; e quando, sobretudo, a participação social se dá de forma deficitária nos processos de elaboração, decisão, gestão e monitoramento dos instrumentos da política urbana.

A consolidação da segregação espacial e instrumentos sociais

O crescimento industrial na cidade de São Paulo consolidou-se no eixo leste do município, paralelo ao sistema de transporte férreo, mais precisamente nas regiões do Brás, da Mooca e do Bom Retiro, regiões que, junto da Sé e da República, receberam uma grande quantidade de migrantes e imigrantes como mão de obra. Concomitante à industrialização, novos loteamentos eram abertos e tomados por palacetes no eixo oeste da cidade, na região de Santa Cecilia, Higienópolis e Campos Elísios (Villaça, 2001). Iniciava-se, então, o principal movimento de segregação da cidade, o qual segue crescendo e impulsionando o desenvolvimento imobiliário neste e em novos vetores territoriais até os dias de hoje.

Após a ascensão da urbanização rodoviarista, nas décadas de 1930 e 1940, tem-se o marco da segregação por meio de uma verticalização espraiada, não densa, e elitizada, estabelecido pela Lei n.5.261, de 1957, que instituiu a cota mínima de 35 m² aliada à limitação do coeficiente de aproveitamento, resultando em unidades habitacionais mínimas de 210 m². O impacto foi a exclusão da população mais pobre de apartamentos e ampliação da cidade periférica, provocando expressivas horas de deslocamento da população trabalhadora até as regiões com maior oferta de emprego (Somekh, 1987; 2014).

Tais impactos no território não foram solucionados mesmo com o período de ascensão econômica dos anos 1970 e programas habitacionais, como em 1967, quando o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) passaram recursos do FGTS para aquisição da casa própria. Nota-se que, nesse momento, os empreendimentos imobiliários, antes caracterizados pela lentidão tanto para obtenção de recursos quanto na execução da obra, ganharam impulso, o que correspondeu à igual ascensão na curva de evolução do crescimento vertical, porém, ainda destinado às classes médias (Somekh, 1987; 2014).

Nas três últimas décadas do século XX, marcadas pela corrosão inflacionária, pela continuidade do acelerado crescimento demográfico urbano e pela intensificação das precariedades sociais, a política urbana municipal começa a experimentar e implementar instrumentos de estruturação e controle do desenvolvimento urbano baseados na melhoria do desempenho das atividades econômicas, com fulcro na redução dos desequilíbrios ambientais e sociais. A política urbana é fundamentada, então, no Plano Diretor e nos dispositivos dele decorrentes, como o Zoneamento, os Planos Regionais, as Operações Urbanas, entre outros, tendo como princípio legal a gestão e participação sociais. As formas de participação previstas, entretanto, geralmente acabam por não contemplar a maior parte da população, situada às margens do acesso pleno à urbanidade e à cidadania. Pelo contrário, a depender da proeminência do poder hegemônico atuante política e economicamente no território e de externalidades conjunturais nas quais as instâncias sociais e públicas não exercem controle (ou não conseguem exercer), os efeitos no ordenamento territorial podem significar o

enfraquecimento da justiça urbana, do direito à cidade e, consequentemente, o fortalecimento das práticas corporativas no urbanismo.

A atuação do Estado, nesse contexto, começa a se alterar. Ainda que as esferas técnicas do planejamento se engajem pela incorporação de elementos fundamentais do bem-estar social nas cidades – assim como os movimentos populares o fazem continuamente – a conjuntura político-ideológica de arrefecimento das funções de Estado no desenvolvimento socioeconômico em detrimento da liberalização econômica, conduzem a uma atua*ção* cada vez mais flexível, com mecanismos estratégicos à semelhança dos adotados em grandes corporações de mercado (Sassen, 2000; Arantes, 2013; Harvey, 2017). Esse é o cenário em que o urbanismo corporativo exerce maior domínio, subjugando, por vezes, o saber técnico do planejamento urbano e relegando, consequentemente, a população de baixa renda a uma lógica sistêmica de segregação e exclusão.

A apropriação corporativa dos instrumentos urbanísticos pelo setor imobiliário

A verticalização excludente marca um período do desenvolvimento urbano em São Paulo, e mantém-se nas últimas décadas do século XX a hegemonia dos poderes econômico-imobiliários enquanto agentes segregadores atuantes sobre instrumentos de regulação urbanística. Ainda que as frentes pela reforma urbana tenham se debruçado intensamente sobre a elaboração de marcos da justiça urbana e, mesmo que tenham logrado êxito na formulação de diversos dispositivos, os fatores conjunturais econômicos e políticos privilegiaram o corporativismo em detrimento da redução das desigualdades no espaço urbano e em favorecimento da lógica da acumulação e da rentabilidade monopolista, diante da escassez e da valorização da terra, muitas vezes decorrente da própria atuação do Estado. O resultado formal é a coexistência de edifícios altos nas regiões valorizadas e áreas periféricas com moradias precárias.

Os regramentos urbanísticos do Plano Diretor de 1971 e Zoneamento de 1972 seriam flexibilizados em diversas ocasiões até o final da década de 1980, por meio de exceções regulatórias e dispositivos especiais que surgiam com o advento do discurso neoliberal no planejamento (Nobre, 2019), especialmente através da incorporação do conceito de planejamento urbano estratégico e dos projetos urbanos que pautariam as estratégias de reorientação do desenvolvimento urbano, muito associado à reconversão física e funcional e à reabilitação e renovação urbanas. Esses conceitos surgem inicialmente nos países do capitalismo central e são "importados" e adaptados no sul global, mas sempre operando segundo uma agenda de desenvolvimento socioeconômico na qual o Estado deve atuar em parceria com o setor privado, de modo a fortalecer a competitividade urbana em escala global.

As Operações Urbanas da década de 1990 foram inseridas nesse contexto, através das quais a participação do setor financeiro-imobiliário passaria a ser compreendida como fundamental para o alcance de transformações urbanas

idealizadas ou previstas no bojo da peça legal, construída técnica e politicamente. Entretanto, o pressuposto do instrumento estaria associado principalmente à flexibilização da normativa urbana, sem a qual a participação desses setores, estaria comprometida.

Mesmo que as Operações Urbanas (OU), em alguns casos, tenham apresentado expressivos resultados de arrecadação e progredido tecnicamente nos períodos recentes, inclusive pela adoção de mecanismos financeiros sofisticados de negociação dos ativos urbanos e pela abrangência dos territórios para os quais os recursos poderiam ser direcionados, o instrumento, quando apropriado pelas lógicas corporativas, tende a estabelecer um sistema cíclico de valorização fundiária e imobiliária, favorecendo majoritariamente o interesse privado em detrimento do coletivo (Fix, 2001; Castro, 2006; Montandon, 2009; Nobre, 2019).

Enquanto as frentes de mercado se beneficiavam do zoneamento e das OU, os estratos sociais historicamente excluídos ou segregados, em ação contra hegemônica, apoiados direta ou indiretamente pelos setores acadêmicos e técnicos do planejamento urbano, reivindicavam que suas demandas fossem inseridas e contempladas no rol dos instrumentos e dos investimentos do Estado. Um dos principais resultados dessa luta foi o advento da Lei Federal n.10.257/2001 (Brasil, 2001), conhecida como Estatuto da Cidade, que regulamentou a política urbana constitucional e consolidou definitivamente importantes avanços nos instrumentos tradicionalmente apropriados pelo corporativismo atuante em comunhão, principalmente, entre setores político e econômico.

O Plano Diretor Estratégico de 2002 (PMSP, 2002) insere na política urbana municipal o instrumental previsto no Estatuto, a partir de uma leitura integrada entre diretrizes gerais do desenvolvimento urbano – pautadas principalmente pela função social da propriedade urbana e na gestão participativa – e na regulação do aproveitamento, uso e ocupação do solo na figura do zoneamento. Reduz-se o distanciamento entre planejamento territorial e controle urbano pela delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), onde a regularização fundiária, reurbanização e a produção habitacional de interesse social em edificações novas ou em edifícios subtilizados ou ocupados precariamente seriam obrigatórios, e pela instituição dos instrumentos de controle da função social da propriedade. Não mais vinculada exclusivamente às operações urbanas, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) passou a ser aplicada de acordo com o zoneamento, sendo os recursos destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb), gerido por um conselho de membros da sociedade civil e do poder público. Os meios para obtenção de recursos provenientes da venda de potencial construtivo também passariam por aprimoramentos, com a instituição dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepac) nas Operações Urbanas Consorciadas (OUC).

Entre 2004 e 2020, a arrecadação financeira pela venda de potencial construtivo, correspondente a aproximadamente R$ 5,2 bilhões via OODC e R$

10,4 bilhões via Cepac (Perre, 2022), demonstra a concentração espacial dos interesses imobiliários no quadrante sudoeste, onde se localizam as OUC mais rentáveis e de onde provém o maior volume de contrapartidas financeiras, via OODC, que alimenta o Fundurb. Ainda, no período, 24% do Fundurb e 10% dos recursos das OUC foram liquidados em política habitacional (ibidem). Destaca-se, entretanto, que, desde 2014, fixou-se, pelo PDE, a destinação obrigatória de 30% dos recursos do Fundurb para política habitacional.

Embora seja crescente a arrecadação proveniente desses instrumentos, é preciso ainda que sejam continuamente aprimorados, especialmente diante dos desafios a serem enfrentados: em 2016, de acordo com dados do Habisp, publicados no Caderno para discussão pública do Plano Municipal de Habitação (PMSP, 2016), havia 913.388 domicílios em precariedade habitacional e urbana, entre favelas, loteamentos e conjuntos irregulares e cortiços, enquanto, atualmente, há cerca de 590 mil (11,8% do total) domicílios não ocupados (IBGE, 2022).

De acordo com pesquisas realizadas pelo Núcleo de Políticas do Urbano, Desigualdades e Planejamento do Centro de Estudos da Metrópole (Minarelli; Marques, 2021a/b), que avaliam dados de 2000 a 2020 do cadastro imobiliário da Prefeitura Municipal de São Paulo, os padrões de crescimento residencial formal continuam se distribuindo de forma desigual: enquanto os empreendimentos de alto padrão permanecem no quadrante sudoeste, direcionam-se sequencialmente os de médio e baixo padrões em direção aos distritos periféricos. Minarelli e Marques (2021a, p.26) nos informam que "[...] os espaços mais elitizados da cidade tenderam a ficar ainda mais exclusivos, enquanto os tipicamente habitados por grupos médios continuaram a apresentar mistura intensa, e os mais pobres (e periféricos) confirmaram fortes padrões de informalidade", e confirmam, ainda:

> [...] o padrão periférico do estoque residencial horizontal de baixo padrão. Os verticais médios se fazem mais presentes nas áreas de centralidade mais tradicional do centro expandido, e tenderam a se desconcentrar para áreas de conteúdos sociais intermediários ao longo do período. Por fim, ficou demonstrada a forte concentração da tipologia vertical de alto padrão na porção sudoeste do centro expandido, embora tenha experimentado alguma expansão no interior do próprio centro expandido e para o início da Zona Leste. (ibidem)

Corroborando a verticalização excludente, demonstra-se a lógica segregadora do desenvolvimento urbano corporativo, contra a qual lutam frentes e movimentos sociais pela justiça urbana e habitacional, no que se define como "protourbanismo" ou "urbanismo insurgente" (Stevens; De Meulder; Somekh, 2019) que, embora pouco capaz de atuar – se não pela (difícil) mobilização social organizada –, provocam legitimamente o aprimoramento da política urbana, não somente a nível municipal: o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV),

mesmo após um período de incertezas e descontinuidades, definiu recentemente uma nova linha de financiamento para reabilitação e promoção habitacional, visando a redução direcionada da ociosidade imobiliária em centros urbanos dotados de infraestrutura e de oferta de serviços públicos, através da Lei Federal n.14.620, de 2023 (Brasil, 2023).

O PDE de 2014 (PMSP, 2014) aprimora os instrumentos do plano antecessor reconduzindo as diretrizes do ordenamento territorial especialmente pela adoção dos princípios do desenvolvimento orientado pelo transporte, também territorialmente pelo Zoneamento de 2016; dos projetos urbanos nas áreas sujeitas à reestruturação física e funcional e com relevância metropolitana; na delimitação definitiva do Coeficiente de Aproveitamento básico correspondente a um em toda a extensão das áreas urbanizadas – uma conquista das frentes técnicas e sociais pela reforma urbana; na inclusão da agenda ambiental; na expansão da demarcação das Zeis; entre outros aspectos.

Embora os marcos trouxessem diretrizes inovadoras para o desenvolvimento urbano, alguns de seus instrumentos trouxeram resultados diferentes do esperado. Os eixos de estruturação da transformação urbana, se, por um lado, consistem em solução técnica para o adensamento populacional e construtivo nas proximidades das redes de transporte público de alta e média capacidade, na lógica da apropriação imobiliária produziram novos edifícios aparentemente voltados para as classes de mais baixa renda, porém apropriados por investimentos privados, como os FII (Fundos de Investimento Imobiliários), muitos dos quais, destinados à locação por temporada (Airbnb).

Manobras do setor imobiliário foram observadas inclusive na produção e na comercialização de moradias econômicas destinadas às famílias de baixa renda. Como demonstrado por Stroher et al. (2024), nos empreendimentos de moradia econômica o aproveitamento construtivo é incentivado pela majoração do índice previsto no zoneamento e pela redução ou isenção do pagamento de OODC, a depender do enquadramento como HIS-2 ou HMP, mas resultam, em grande parte, em conjuntos verticais de pequenas ou microunidades habitacionais – os chamados *studios* – incompatíveis com o perfil familiar de renda mais baixa.

A cota de solidariedade, dispositivo de destinação obrigatória de HIS para grandes empreendimentos, acabou mais por favorecer a produção dos segmentos imobiliários de mercado em detrimento dos sociais, em uma equação desigual, em que o incentivo construtivo prevalece sobre a contrapartida social (Moreira, 2022).

Embora existam nos marcos regulatórios atuais instrumentos de qualificação dos espaços públicos e privados, bem como dispositivos legais de destinação mínima obrigatória dos recursos auferidos pelos mecanismos de resgate da valorização do solo, falta efetividade na gestão e no controle do desenvolvimento associado aos instrumentos. Nesse contexto de gestão urbana fragmentada, mar-

cada por descontinuidades, mais pautada pelas respostas de demandas imediatas, desarticuladas do planejamento urbano participativo e do interesse coletivo, os maiores beneficiários são os segmentos vinculados ao urbanismo corporativo. Disso decorrem processos de gentrificação, de apagamento de valores culturais e históricos, de acessibilidade social regressiva, ou, em suma, de acirramento da lógica de exclusão e segregação socioespaciais.

Estratégias introduzidas nos marcos legais recentes, como os projetos ou planos de intervenção urbana, podem figurar como dispositivos de articulação intersetorial de políticas públicas voltadas à população de baixa renda. Mas há riscos de reproduzirem os preceitos do período de avanço do discurso neoliberal no planejamento urbano (Nobre, 2019), como visto, caso prevaleça o domínio dos interesses financeiro-imobiliários, especialmente diante do crescimento da competitividade pelos mercados imobiliários urbanos, em detrimento do controle social, do conhecimento técnico e da ampla participação da população.

A gestão responsável dos processos urbanos de transformação e qualificação (física, funcional, social e ambiental) pressupõe a participação social ativa, pautada pelo interesse coletivo, na implementação, aprimoramento e monitoramento contínuos dos instrumentos urbanísticos. Isso fundamenta a ideia de uma ação transformadora, segundo a qual Montaner nos apresenta como decorrente de um pensamento crítico, cujo objetivo se pauta na real redução das desigualdades sociais e econômicas no território e não a tendo como pretexto para a manutenção dos interesses hegemônicos (Rolnik, 2021).

Ferramentas de promoção do urbanismo cooperativo

A apropriação do espaço regulado, como visto, é majoritariamente corporativa; ou seja, as dinâmicas do mercado não somente pautam a produção da cidade legal, como se apropriam, em grande parte, dos valores imobiliários provenientes das intervenções públicas, intensificando a lógica da exclusão iniciada nos períodos de verticalização. A urbanidade é relegada aos territórios onde a urbanização é incompleta por razões que fundamentam a constituição desigual de nossa sociedade.

Dessa forma, nota-se que nem o Estado, por meio dos instrumentos tradicionais, nem o mercado estão atingindo resultados que atendam as demandas do cotidiano da população, especialmente fora das áreas de maior movimentação do capital na cidade, o que demonstra uma necessária reformulação da forma com que gestamos e pensamos a cidade (Somekh; Balbim, 2023). A legislação territorial tem a sua importância jurídica e de resistência frente as áreas de interesse do mercado, mas sozinha não é capaz de solucionar questões fundamentais como o déficit habitacional no município, sendo fundamental buscar saídas sociais frente ao corporativismo.

Para Rolnik (2021), o bem comum e o cotidiano devem ser o centro para enfrentar o poder econômico e o neoliberalismo, sendo as pessoas e as comunidades protagonistas dessa política. Para ela, a forma cooperativa é a esfera que

mais se aproxima desse mundo dos cuidados e do trabalho, sendo essa luta autêntica por meio de iniciativa das mulheres e, portanto, feminista. Nesse mesmo caminho, Josep Maria Montaner (2021), quando traz suas experiências ante o governo, nos faz refletir sobre a importância de uma nova subjetividade, fundamentada na cooperação, como futuro da gestão pública.

Nesse sentido, há ações que indicam a incorporação, ainda que pouco articulada aos instrumentos regulatórios da política urbana, de medidas associadas ao urbanismo cooperativo. Tais ações ocorrem mais no campo das intervenções localizadas e menos na lógica sistêmica do plano ou do projeto urbano, em que se espera a definição de mecanismos de estruturação, integração setorial e qualificação da urbanidade em processos pautados pela valorização não exclusivamente dos ativos fundiários, mas sobretudo da identidade e da diversidade do uso, do morar, do viver em comunidade.

Ademais, em uma cidade contemporânea, marcada pela inclusão das diversidades e com transformações velozes, entende-se que em um urbanismo cooperativo é possível viabilizar cidades que: se adaptem às diferentes necessidades, sejam concebidas em função das novas práticas sociais, atuem para uma sociedade fortemente diferenciada e requalifiquem a missão do poder públicos (Ascher, 2010).

Experiências cooperativas possíveis no município de São Paulo

Nos territórios caracterizados pela alta vulnerabilidade social, majoritariamente localizados nas regiões periféricas de elevada densidade populacional, no início da década de 2000, a implantação dos Centros de Educação Unificados (CEU) se manifestou como importante ação de reconhecimentos das necessidades de uma grande parcela da população, carente de serviços básicos de infraestrutura e equipamento sociais, mas sobretudo simbolicamente, pois correspondiam a possibilidade material, cuidadosamente projetada e edificada, de promover uma educação cidadã, integrada a uma grande diversidade de políticas setoriais, como de saúde, cultura, esporte, meio ambiente, trabalho, renda e participação. Os CEU, mesmo diante das imprecisões de gestão (descontinuações, subutilização, baixa manutenção, gradis que não deveriam existir), figuram como referencial de centralidades locais e com potencial de ressurgirem como equipamentos-âncora de transformação de diversos territórios.

A transformação de territórios caracterizados por níveis elevados de vulnerabilidade social, direcionada por equipamentos-âncora, já foram experimentadas no contexto latino-americano, como Medellin na Colômbia, e nacional, como Recife (Leite, 2023), entre outros. Em São Paulo, há iniciativas inspiradas nessas experiências, ancorando a transformação social e urbanística aos equipamentos CEU: os chamados Territórios-CEU, que consistem em intervenções urbanas baseadas na integração com demais equipamentos públicos de relevância local e regional, constituindo-se numa rede de rotas pautadas na priorização da circulação de pedestres e consequentemente no fortalecimento

das atividades econômicas locais. O processo de elaboração é técnico, mas eminentemente cooperativo, na medida em que pressupõe a construção coletiva das soluções projetuais, e cuja gestão também tenha guarida nos interesses coletivos e locais.

Ações como essa e outras que guardem uma visão humanizada acerca da integração de políticas setoriais no território, quando elaboradas e executadas não somente de forma participativa, mas também de maneira inclusiva e vinculadas à perspectiva do cuidado com os grupos mais vulneráveis (Nascimento et al., 2023), têm o potencial de aproximar a população dos processos de transformação e qualificação urbanos e, especialmente, da gestão pública, seja dos equipamentos, dos serviços, dos espaços público, ou até da destinação de recursos.

Uma outra experiência de atuação cooperativa, que não parte da gestão pública, mas usa como ação territorial os Planos Regionais e Planos de Ação das subprefeituras, cuja disposição sobre participação social está prevista na regulamentação do PDE, uma iniciativa do [Re]AgeSP usou a oportunidade da revisão do PDE para discutir a regionalização e redistribuição de recursos nos Planos de Ação territoriais. O trabalho foi realizado nos territórios São Miguel Paulista e Jaraguá-Pirituba pela Delibera SP, em parceria com a Fundação Tide Setubal, por meio do método de "Minipúblico".

O método é composto por quatro etapas: o recrutamento com base em representatividade, o sorteio aleatório da participação, o engajamento e, por fim, a atuação no minipúblico, que contempla uma etapa formativa do problema que a sociedade vai debater e uma etapa deliberativa; ou seja, aquela que vai gerar o material final a ser apresentado para a municipalidade. No método, a equipe de técnicos alimenta a sociedade com os conteúdos para formação, os quais são compostos por dados da região e cenários de investimentos, e em conjunto com a população é criado o quarto cenário, gerando a proposta final. Naquela experiência, os grupos definiram pela economia de aproximadamente 200 milhões em ações de mobilidade e vagas em educação e saúde para incluir mais recurso em urbanização de favela, construção de unidades habitacionais e renda emergencial para as parcelas mais vulneráveis (Romão Netto; Cervellini, 2021).

A experiência nos mostra, primeiramente, por meio da dificuldade de territorialização do orçamento, que a gestão pública é fragmentada enquanto pasta, mas o orçamento não é territorializado; ou seja, como pensar uma redistribuição de ações no território sem a visão local? Ademais, o método nos mostra a importância de um recrutamento local e a necessidade de ir além da consulta; é fundamental o engajamento e a formação da sociedade sobre o território e as possibilidades de implementação do orçamento, desmistificando a ideia de que a sociedade não tem habilidade para tomada de decisão técnica. Isso não retira a importância técnica, mas a valoriza, visto que o engajamento e a participação só são possíveis mediante o engajamento da sociedade civil com os técnicos.

A experiência de Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (ATHIS)

Nabil Bonduki (2018) indica que o aumento populacional em São Paulo de 1920 até 1970 foi de 580 mil habitantes para 6,7 milhões, dando indícios de uma crise habitacional e a urgência de uma reforma urbana e habitacional no país. Diante disso, no período de redemocratização do país, começam a emergir, por meio de movimentos de profissionais e estudantes de diversas áreas do conhecimento e de entidades da arquitetura e urbanismo, experiências e debates envolvendo a assistência técnica à habitação. Após alguns estudos e propostas de lei, em 2008 é aprovada a Lei n.11.888/2008 (Brasil, 2008), que assegura às famílias de baixa renda a assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, conhecida como ATHIS. A Lei teve dificuldade de ser colocada em prática através de gestões públicas, porém, as ações de assistência ocorrem, de alguma maneira, em diversas cidades, majoritariamente puxada por profissionais em ONG e movimentos de moradia (Arruda, 2019). A atuação desses profissionais tem como foco prestar auxílio técnico e, aos poucos, vem fortalecendo a ideia de autogestão, onde a sociedade é protagonista no processo.

Em São Paulo, a ex-prefeita Luiza Erundina, durante sua gestão de 1989 a 1992, incorporou na Secretaria de Habitação atores que vinham acompanhando os movimentos de moradia e viabilizou convênios de financiamento para associações interessadas em desenvolver habitação através do sistema de mutirão. O projeto piloto do programa foi o Mutirão Celso Garcia, uma construção nova que envolveu a comunidade na discussão do projeto; já na execução da obra, os serviços foram divididos entre a comunidade e mão de obra especializada (Comarú, 1998). Os programas tiveram êxito; porém, deixaram de existir após a mudança de gestão pública municipal.

Sanches (2015), em sua tese de doutorado, faz uma análise comparativa de quatro projeto de habitação de interesse social na região central do município de São Paulo, sendo duas realizadas por assessorias técnicas e duas por escritórios de arquitetura convencionais. A pesquisadora prova que o apoio técnico das assessorias é fundamental para ajudar na viabilização de empreendimentos e no envolvimento da população no processo, resultando em maior apropriação e menor troca de moradores após entrega das unidades. Ou seja, nota-se o quanto o trabalho cooperativo entre as partes gera resultados mais eficazes e com maiores possibilidade de garantia de cidadania, de envolvimento com o coletivo e de pertencimento do sujeito na sociedade.

Em nível municipal, a importância de um trabalho cooperativo está prevista no Plano Municipal de Habitação, Projeto de Lei n.619/2016 (PMSP, 2016) encaminhado à Câmara pelo prefeito em dezembro de 2016. O documento foi fartamente debatido com a população por meio de audiências públicas e prevê uma leitura mais ampla da diversidade de condições habitacionais e pos-

sibilidades de atuação. A proposta inova ao tirar o foco da política habitacional, unicamente, da lógica de propriedade privada, baseadas em unidades novas e conjuntos habitacionais executados por escritórios de arquitetura convencionais. Estão previstas formas de locação social emergencial, produção habitacional por autogestão, ações de melhorias habitacionais em assentamentos precários e programas que assegurem assistência técnica pública e gratuita à população de baixa renda, bem como escritórios locais para assistência ao munícipe. Ademais, o Plano visa sistemas de monitoramento com os objetivos de transparência, controle dos recursos, formações e resultados, envolvendo instância de participação e empoderamento das comunidades, novas formas de gestão democrática por meio da relação entre os diversos conselhos municipais e que as ações sejam integradas de maneira intersetorial e intersecretarial, garantindo a ampla assistência à população, como apoio jurídico, de assistência social, saúde etc. Ou seja, o Plano Habitacional entende que morar não é uma ação fragmentada na cidade e que sua existência depende de um trabalho cooperativo entre o Estado, os profissionais técnicos e a sociedade civil. Porém, o Plano ainda não foi colocado em votação na câmara.

Cabe destacar que os conselhos de Arquitetura e Urbanismo do Brasil e do Estado de São Paulo são importantes parceiros para implementação e divulgação da ATHIS. Desde 2015 e, especialmente nos últimos três anos, foram desenvolvidas importantes atividades visando ampliar a temática entre os profissionais e o governo, como: debates, formações por meio de residências nas instituições de ensino superior, divulgações e parcerias em órgãos do governo, bem como fomento para movimentos e organizações da sociedade civil que atuam na temática.

Considerações finais

Apontamos que o urbanismo corporativo não vem reduzindo a crescente crise habitacional histórica da cidade de São Paulo. Ainda que pautadas por qualificado saber técnico e princípios da justiça urbana, as diretrizes estratégicas dos planos diretores, a regulação do zoneamento e demais instrumentos urbanísticos pouco terão efeito se permanecerem submetidas à apropriação das frentes de acumulação do capital financeiro-imobiliário. Para além das formas de colaboração entre os diversos atores da produção da cidade, a cooperação pode prevalecer como medida para reduzir as grandes desigualdades socioeconômicas e espaciais em São Paulo.

É necessário encontrar espaços de cooperação mais efetivos do que os conselhos consultivos e audiências públicas, visto que estes não têm sido instrumentos garantidores de uma real participação da sociedade civil e, mais do que isso, não tem demonstrado credibilidade à população após históricas solicitações ou debates que acabam não se efetivando, como foi o caso do Plano Municipal de Habitação, citado neste artigo, que contou com a participação pública na sua elaboração e após sete anos ainda não foi votado e colocado em prática, ou, até

mesmo, o processo participativo das revisões intermediárias do Plano Diretor e Zoneamento, que pouco compreenderam solicitações da comunidade.

Por outro lado, apresentamos experiências de participação que realmente aproximam a população do poder público, como foram os casos das melhorias habitacionais viabilizadas por meio das assistências técnicas e nas formas de monitoramento e transparência previstos no Plano Municipal de Habitação, na iniciativa dos CEU e no método do minipúblico. Em todos eles as propostas vão além da atitude de consulta; eles realmente incorporam o cidadão às instituições por meio de uma atuação cooperativa e inserem a prática no cotidiano da população, permitindo que a participação não seja um evento pontual, seja rotineira e natural na vida do munícipe.

Essas ações nos apontam caminhos para uma gestão pública responsável, implicada com o cidadão e que retome os laços entre a sociedade civil e o poder público de forma cooperativa, permitindo que estes exerçam ativamente o seu papel na sociedade.

Como garantir menor fragmentação da gestão pública por meio da participação social? O urbanismo cooperativo pressupõe a legalização, normatização da formulação e gestão cooperativa dos instrumentos urbanísticos por meio da participação ativa da população dentro das instituições, de maneira que os interesses hegemônicos não desequilibrem a razão do planejamento urbano, em seu princípio fundamental (constitucional, democrático e coletivo) de promover a justiça urbana. A redução das desigualdades é um longo caminho a ser percorrido, apostamos que somente por meio da formulação de Políticas Públicas menos elitistas será possível de ser implementado.

Referências

ARANTES, O. Uma estratégia fatal. In: MARICATO, E.; ARANTES, O. B. F.; VAINER, C. B. *A cidade do pensamento único*: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2013.

ARRUDA, A. Assistência técnica em habitação de interesse social dez anos depois. *Observatório das metrópoles*, 24, jan. 2019. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/assistencia-tecnica-em-habitacao-de-interesse-social-dez-anos-depois/>. Acesso em: 11 nov. 2021.

ASCHER, F. *Os novos princípios do Urbanismo*. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

BONDUKI, N. *A luta pela reforma urbana no Brasil*: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

BRASIL. Lei n.10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Regulamenta os arts. 182 e 183 da constituição federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257 .htm>. Acesso em: 3 mar. 2024.

BRASIL. Lei n.11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa

renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005. Brasília, 2008. Disponível em: <https:// www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm>. Acesso em: 3 mar. 2024.

BRASIL. Lei n.14.620, de 13 de julho de 2023. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e altera diversas leis. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm>. Acesso em: 3 mar. 2024.

CASTRO, L. G. R. de. *Operações Urbanas em São Paulo* – Interesse Público ou Construção Especulativa do Lugar. 2006. 395p. Tese. (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16131/tde-2009 2007-104947/en.php>. Acesso em: 15 jun. 2021.

COMARÚ, F. *Intervenção habitacional em cortiços na cidade de São Paulo*: o mutirão Celso Garcia. São Paulo, 1998. 180p. Mestrado (Dissertação de Mestrado em Engenharia) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo.

FERNANDES, A. Decifra-me ou te Devoro: Urbanismo Corporativo, Cidade- Fragmento e Dilemas da Prática. In: GONZALES, S. F. N.; FRANCISCONI, J. G.; PAVIANI, A. *Planejamento e Urbanismo na atualidade brasileira*: objeto teoria prática I. 1.ed. São Paulo; Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2013.

FIX, M. *Parceiros da exclusão* – duas histórias de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001.

HARVEY, D. *Condição Pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 2017.

IBGE. *Censo Demográfico 2022*: Características da população e dos domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores. html?localidade=BR&tema=2>. Acesso em: 3 mar. 2024.

LEITE, C. (Org.) *Guia de urbanismo social*. (Livro eletrônico). São Paulo: BEI Editorial: Núcleo de Urbanismo Social do Laboratório Arq.Futuro de Cidades do Insper e Diagonal, 2023. PDF.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: MARICATO, E.; ARANTES, O. B. F.; VAINER, C. B. *A cidade do pensamento único*: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2013.

MINARELLI, G.; MARQUES, E. *Padrões espaciais do estoque residencial formal*: Município de São Paulo, 2000/2020. Nota Técnica n.13 do Centro de Estudos da Metrópole. São Paulo: CCEM/Cepid/Fapesp, 2021a. Disponível em: <https://centrodametropole.fflch. usp.br/pt-br/publicacoes/notas-tecnicas>. Acesso em: 3 mar. 2024.

MINARELLI, G.; MARQUES, E. *Padrões espaciais do crescimento residencial formal*: Município de São Paulo, 2000/2020. Nota Técnica n.14 do Centro de Estudos da Metrópole. São Paulo: CCEM/Cepid/Fapesp, 2021b. Disponível em: <https://centrodametropole.fflch. usp.br/pt-br/publicacoes/notas-tecnicas>. Acesso em: 3 mar. 2024.

MONTANDON, D. T. *Operações Urbanas em São Paulo*: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios. São Paulo, 2009. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urba-

nismo, Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16 139/tde-19032010-111532/pt-br.php>. Acesso em: 3 mar. 2024.

MONTANER, J. M. *Política e arquitetura*: por um urbanismo do comum e ecofeminista. São Paulo: Editora Olhares, 2021.

MOREIRA, F. A. *Cota de solidariedade*: instrumento de inclusão socioespacial ou bônus de potencial construtivo? São Paulo, 2022. 134p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.

NASCIMENTO, M. A. da S. do et al. Considerações sobre o cuidado e as questões urbanas. In: Encontro Nacional da Anpur (Enanpur), XX, 2023. Belém, 22 a 26 maio 2023. *Anais dos trabalhos.* Belo Horizonte, 2023. Disponível em: <https://anpur.org.br/anais-xxenanpur/>. Acesso em: 3 mar. 2024.

NOBRE, E. A. C. *Do Plano Diretor às Operações Urbanas Consorciadas.* A ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano. São Paulo: Annablume, 2019.

PERRE, D. R. A venda de potencial construtivo adicional como forma de financiamento da política habitacional: Operações Urbanas versus Fundurb. *Revista Simetria Do Tribunal De Contas Do Município De São Paulo*, v.1, n.10, p.26-49, 2022. Disponível em: <https://doi. org/10.61681/revistasimetria.v1i10.149>. Acesso em: 3 mar. 2024.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (PMSP). Plano Diretor Estratégico – Lei n.13.430, de 13 de dezembro de 2002. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 2002. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp. gov. br/leis/lei-13430-de-01-de-setembro-de-2002/consolidado>. Acesso em: 28 fev. 2024.

_____. PDE 2014 - Lei n.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 n.13.430/2002. São Paulo, 2014. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/lei s/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>. Acesso em: 28 fev. 2024.

_____. Plano Municipal de Habitação. Projeto de Lei n.619 de 21 de dezembro de 2016. Aprova o Plano Municipal de Habitação, conforme previsto no artigo 293 do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, de acordo com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS. São Paulo, 2016. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.go v.br/leis/projeto-de-lei-619-de-21-de-dezembro--de-2016//consolidado>. Acesso em: 28 fev. 2024.

_____. Plataforma Gestão Urbana. Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico - ID 44 - Distribuição dos recursos liquidados por política setorial. Atualizado em dez. 2021. Disponível em: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura. sp.gov.br/#/mostra_indicador/44>. Acesso em: 28 fev. 2024.

ROLNIK, R. Prefácio. In: MONTANER, J. M. *Política e arquitetura*: por um urbanismo do comum e ecofeminista. São Paulo: Editora Olhares, 2021.

ROMÃO NETTO, J. V.; CERVELLINI, S. *Planos de ação das subprefeituras e minipúblicos virtuais*: os casos São Miguel Paulista e Pirituba-Jaraguá. Nota Técnica n.12 do Centro de Estudos da Metrópole. São Paulo: CCEM/Cepid/Fapesp, 2021. Disponível em: <https://cen trodametropole.fflch. usp.br/pt-br/publicacoes/notas-tecnicas>. Acesso em: 25 fev. 2024.

SANCHES, D. *Processo participativo como instrumento de moradia digna*: uma avaliação dos projetos da área central de São Paulo (1990-2012). São Paulo, 2015. 463p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie.

SANTOS, M. *Metrópole Corporativa Fragmentada*: o Caso de São Paulo. 2.ed., 1 reimpr. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2019.

SASSEN, S. *Cities in a World Economy*. 2.ed. London UK: Pine Forge Press, 2000.

SOMEKH, N. *A (Des)Verticalização de São Paulo*. São Paulo, 1987. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

_____. *A cidade vertical e o urbanismo modernizador*. São Paulo: Editora Mackenzie, 2014.

SOMEKH, N.; BALBIM, R. Urbanismo corporativo ou urbanismo social. Qual proposta para o Brasil? *Arquitextos*, São Paulo, ano 23, n.276.00, Vitruvius, maio 2023. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/23.276/8784>. Acesso em: 3 mar. 2024.

STEVENS, J.; DE MEULDER, B.; SOMEKH, N. Ocupações no centro da cidade de São Paulo. Um urbanismo emergente? *Arquitextos*, São Paulo, ano 20, n.230.01, Vitruvius, jul. 2019. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/20.230/7472>. Acesso em: 3 mar. 2024.

STROHER, L. E. M. et al. Fake HIS: a falsa inclusão nos eixos de mobilidade via produção habitacional de mercado. *PósFAUUSP*, v.31, n.58, 2024.

VILLAÇA, F. *Espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

RESUMO – A cidade de São Paulo, em 2025, ingressará na sua décima gestão municipal definida por eleição direta pós-redemocratização. Ao longo de 38 anos de representatividade democrática nos poderes Executivo e Legislativo, os setores técnicos e acadêmicos experimentaram e debateram diversos instrumentos urbanísticos cujos objetivos consistiam, de uma ou de outra forma, em reduzir as mazelas que acometem historicamente a população em sua vida cotidiana nos seus diversos campos de abordagem, às margens da cidadania e do direito à cidade. Considerando que nosso urbanismo está submetido aos interesses hegemônicos promotores da segregação e exclusão, argumenta-se aqui que o fraco desempenho dos instrumentos urbanísticos na redução das desigualdades, não decorra exclusivamente da sua formatação técnica e legal, mas da não priorização de se fazê-los efetivos de modo redistributivo e cooperativo, ainda que haja formas para tanto.

PALAVRAS-CHAVE: Urbanismo cooperativo, Urbanismo corporativo, Gestão urbana, Instrumentos urbanísticos.

ABSTRACT – The city of São Paulo in 2025 will join its tenth municipal management defined by direct election post-redemocratization. During 38 years of democratic representativeness in the Executive and Legislative branches, the technical and academic sectors have experimented and debated about several urbanistic tools whose aims were

being to reduce the problems that historically affect the population in their daily lives in their different fields on the margins from the citizenship and the right to the city. Whereas the urbanism in São Paulo is subordinate to hegemonic interests that promote social segregation and exclusion, it is argued here that the weak performance of urban planning instruments in reducing inequalities does not result exclusively from their technical and legal formatting, but from the non-prioritization of making them effective in a redistributive and cooperative way, even if there are ways to do so.

KEYWORDS: Cooperative urbanism, Corporate urbanism, Urban management, Urban planning instruments.

Nadia Somekh é professora emérita da Universidade Presbiteriana Mackenzie e doutora em planejamento urbano pela Universidade de São Paulo.
@ – nadiasom@terra.com.br / https://orcid.org/0000-0003-2906-8271.

Bruna Beatriz Nascimento Fregonezi é mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e doutoranda pela mesma instituição.
@ – brunafregonezi@gmail.com / https://orcid.org/0000-0002-3260-2415.

Guilherme Henrique Fatorelli Del'Arco é arquiteto e urbanista pela FAU-USP, mestre em planejamento urbano pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e doutorando pela mesma instituição. @ – guilherme.arq@gmail.com /
https://orcid.org/0000-0002-8808-0329.

Recebido em 5.3.2024 e aceito em 18.6.2024.

[I,II,III] Universidade Presbiteriana Mackenzie, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, Brasil.