

CAPÍTULO 1

DESAFIOS, HIPÓTESES E INOVAÇÃO NA GESTÃO DA POLÍTICA URBANA

Carolina Heldt D'Almeida¹

1 INTRODUÇÃO

Este livro contém os resultados da experiência de parceria entre a Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) e o Ipea para o desenvolvimento da pesquisa Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano em São Paulo: Avaliação e Inovação. Trata-se da oportunidade de apresentar, em conjunto, o processo de pesquisa que resultou nos seis estudos que compõem os capítulos deste livro. Pretende-se, nesse artigo, além de contextualizar as motivações da proposição da pesquisa e as inovações incorporadas ao método de análise, demonstrar os elos entre esses seis estudos e como responderam à hipótese em causa: os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana como uma estratégia estrutural para a transformação territorial da cidade de São Paulo.

A proposição dos eixos se consolidou na aprovação do Plano Diretor Estratégico (PDE) do Município de São Paulo (Lei nº 16.050/2014), sinalizando as possibilidades de a legislação urbanística promover uma aproximação entre a lei, o projeto urbano, as formas de financiamento e os mecanismos de controle, monitoramento e gestão participativa como estratégias articuladas para avançar na realização autoaplicável da lei. Esta pesquisa tomou como ponto de partida a hipótese dos eixos com a finalidade de analisar esse conjunto de estratégias, fornecer subsídios ao seu aprimoramento e apresentar inovações que possam apoiar a estruturação dessa política, visando à implementação dos objetivos e das premissas do PDE.

2 DESAFIOS DA POLÍTICA URBANA EM SÃO PAULO

À medida que a política urbana ganhou centralidade na cidade de São Paulo, na gestão do prefeito Fernando Haddad (2013-2016), ganharam também evidência a complexidade dos desafios que a cidade impõe e a importância da pesquisa sobre inovação de formas e conteúdos das ações da política pública. Primeiramente, tendo em vista buscar respostas que possam testar hipóteses nas práticas e ações

1. Chefe da Assessoria de Pesquisa Aplicada e Fomento da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) da Prefeitura Municipal de São Paulo.

imediatas no tempo da gestão e, igualmente, refletir consistente e coerentemente sobre a implementação do planejamento sistêmico de reestruturação urbana de longo prazo. Em segundo lugar, em razão da necessidade de resolver, a um só tempo, dois problemas de naturezas distintas: os problemas estruturais presentes na produção do espaço urbano e os problemas recorrentes na reprodução dos mecanismos de gestão pública.

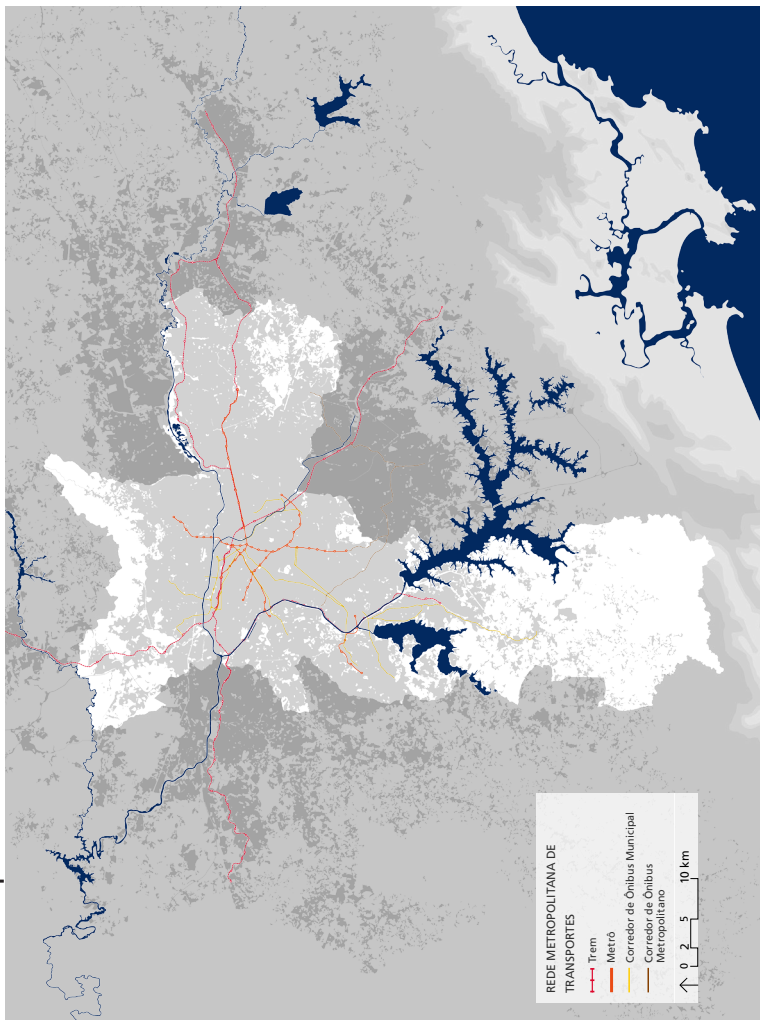
Os problemas urbanos estruturais da cidade de São Paulo possuem a sua mais evidente expressão na contradição que há entre a concentração das principais infraestruturas de transporte, empregos formais e oportunidade de trabalho se dar nas centralidades urbanas e não nos territórios de maior vulnerabilidade social da cidade. O panorama da segregação socioespacial da cidade de São Paulo evidencia a contradição básica da produção do espaço urbano e recomenda ações fundamentais para a sua superação.

Os desafios colocados à gestão pública para avançar nas políticas urbanas de reconversão do padrão de segregação representam também a necessidade de inovação em instrumentos e mecanismos de planejamento urbano para a estruturação da política e do controle de sua implementação. Confirmam isso uma ordem de problemas próprios da lógica de reprodução recorrente dos mecanismos de gestão pública: desarticulação de políticas setoriais para a qualificação integrada do espaço urbano; indefinição de competências entre agentes e de hierarquia de prioridades dos investimentos e das ações estratégicas em territórios e setores fundamentais; legislação urbanística e mecanismos de aquisição de terras descolados das dinâmicas urbanas e da produção do espaço urbano; incapacidade de financiamento público dos investimentos em atendimentos às demandas básicas e à dificuldade de inovação e gestão de controle público de mecanismos de autofinanciamento dos projetos urbanos de longo prazo etc.

São problemas conhecidos e recorrentes e, por isso, tornam-se objeto necessário da pesquisa aplicada para a avaliação sobre as causas críticas dos desafios de implementação das políticas públicas e de seus efeitos para a transformação concreta da cidade.

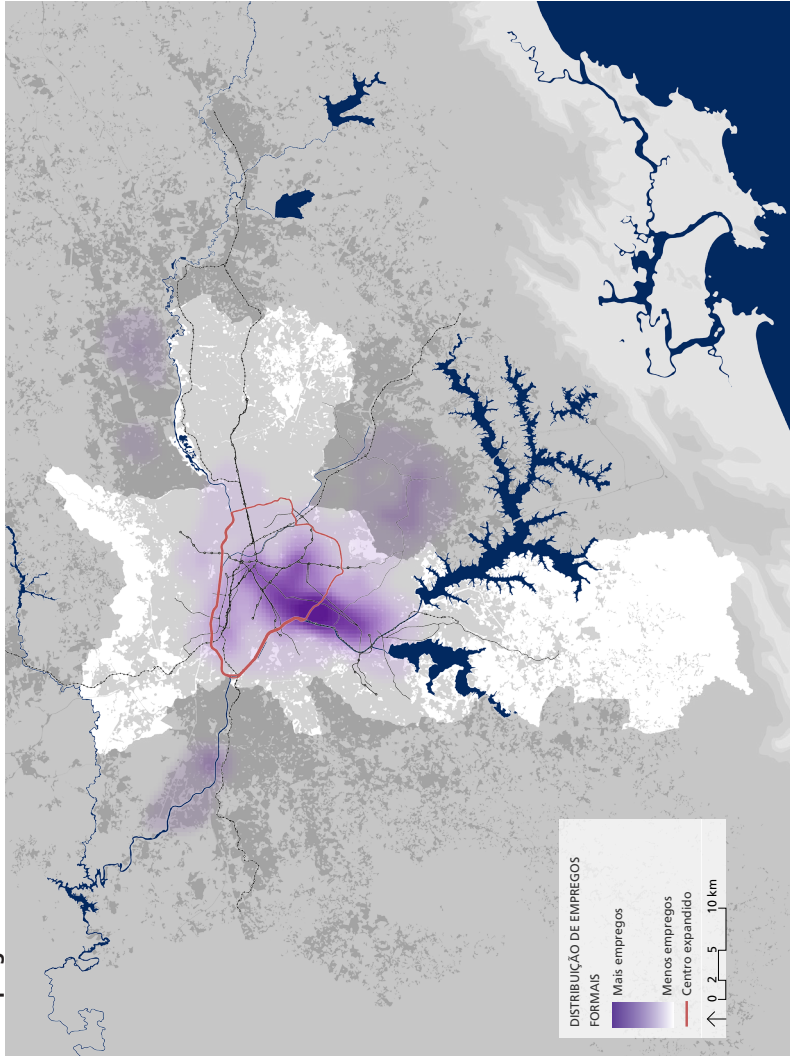
A política dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana trata da inovação na gestão pública municipal de São Paulo, da associação entre a política de transportes e a política de desenvolvimento urbano e do uso do solo. As premissas e os objetivos dessa política, materializados no PDE de 2014, buscam respostas de âmbito tanto imediato e programático do tempo da gestão quanto sistêmico, multissetorial e multiescalar no longo prazo das transformações estruturais urbanas.

MAPA 1
Rede metropolitana de transportes



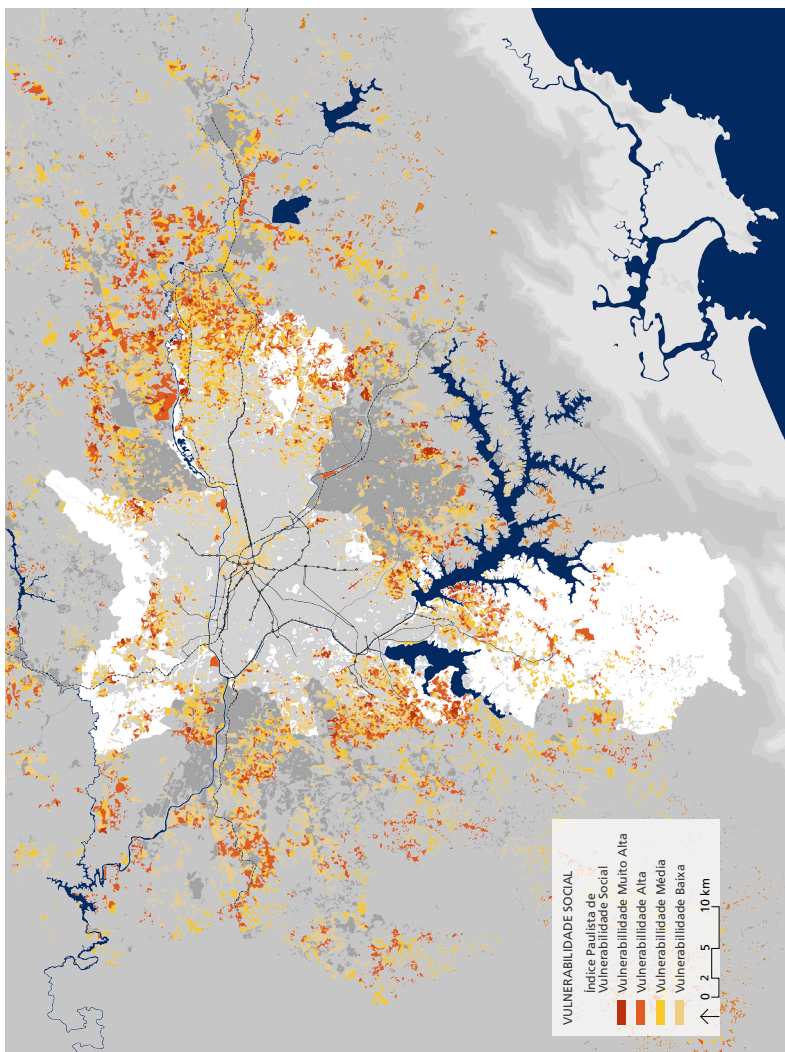
Fonte: São Paulo Transporte S.A./Secretaria Municipal de Transportes (SPTrans/SMT); Metrô; Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM); Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo (EMTU).
Elaboração: SMDU (2014).

MAPA 2
Distribuição de empregos formais



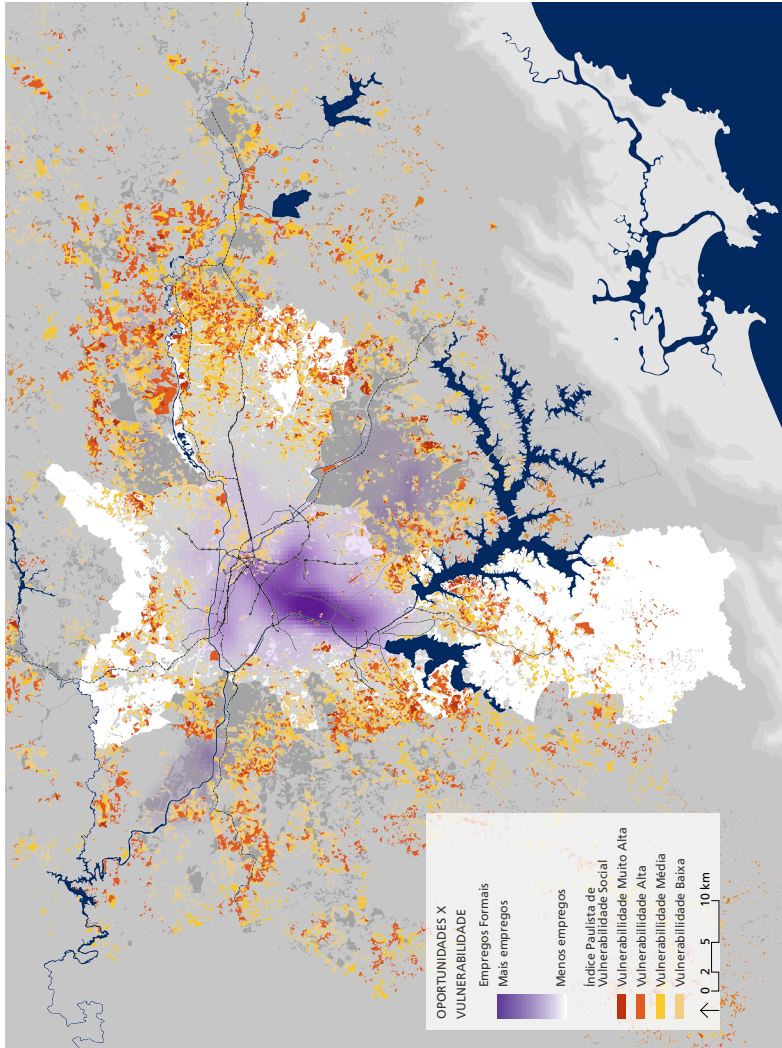
Fonte: Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (Rais-MTE, 2010).
Elaboração: SMDU (2014).

MAPA 3
Vulnerabilidade social



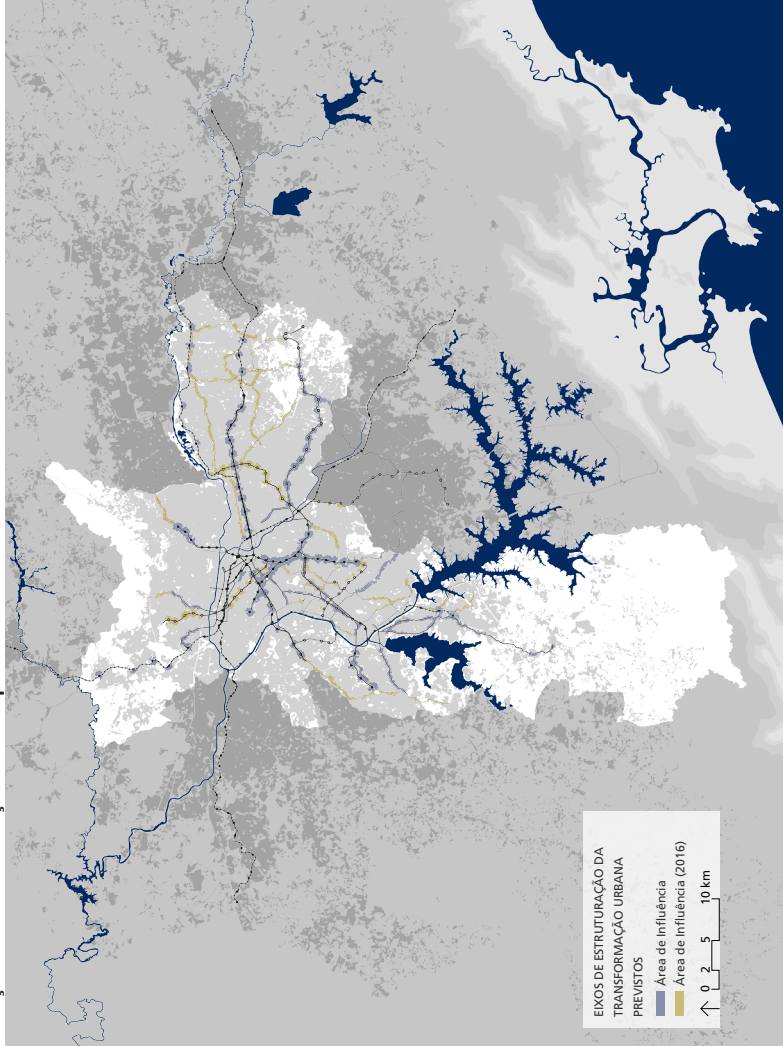
Fonte: Índice Paulista de Vulnerabilidade Social/Sistema Estadual de Análise de Dados (IPVS/Seade, 2010).
Elaboração: SMDU (2014).

MAPA 4
Oportunidades versus vulnerabilidade



Fonte: Rais-MTE (2010); IPYS/Seade (2010).
Elaboração: SMDU (2014).

MAPA 5
Eixos de Estruturação da Transformação Urbana previstos



Fonte: Lei 16.050 PDE de São Paulo.
Elaboração: SMDU (2013).

3 HIPÓTESES DOS EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA

Os eixos, de acordo com o PDE, são perímetros definidos pelas áreas de influência do sistema estrutural de transporte coletivo de alta e média capacidade – metrô, trem e corredores de ônibus –, onde se pretende, além de potencializar o aproveitamento do solo urbano por meio do adensamento populacional e construtivo, promover maior diversidade de usos.

Assim, as áreas de influência que receberão essa orientação para o desenvolvimento urbano são delimitadas pelas faixas ao longo dos corredores de ônibus e das estações de metrô e trem, e sua abrangência é determinada em função da capacidade e da característica de cada meio de transporte, considerando a rede de transporte coletivo existente e planejada – cuja área de influência se ativará apenas dada a implementação da infraestrutura de transporte.

Os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana são porções do território privilegiadas para haver um processo de transformação do uso do solo mediante um conjunto de instrumentos autoaplicáveis definidos pelo PDE. Têm por objetivo gerar efeitos na escala da reestruturação intraurbana, ao promover o adensamento urbano aliado à rede de transportes existente e o desenvolvimento das centralidades urbanas, e também na qualificação urbana local, por meio de promoção de espaços públicos, mudança dos padrões construtivos e ampliação da oferta de serviços e equipamentos públicos.

Uma vez que o PDE estabelece o coeficiente de aproveitamento básico número um para toda a cidade de São Paulo, exceto em casos de projetos urbanos que justifiquem a sua alteração via instrumentos urbanísticos, como as operações urbanas e as áreas de intervenção urbana, e define o coeficiente de aproveitamento máximo número quatro nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, tem-se aí uma orientação estrutural para o desenvolvimento urbano, via condução do mercado imobiliário em direção às regiões que se entendem prioritárias ao desenvolvimento urbano.

Os recursos arrecadados com as contrapartidas financeiras oriundas da outorga onerosa de potencial construtivo adicional, dirigidos ao Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb), possuem caráter redistributivo em melhorias urbanas em unidades de conservação, equipamentos sociais, espaços públicos, áreas verdes e de patrimônio cultural, em toda a cidade. Significam, sobretudo, importante efeito para a viabilização dos objetivos da política dos eixos, de reverter o padrão de segregação socioespacial, na medida em que as diretrizes do Fundurb contemplam a prioridade de destinação anual de ao menos 30% para a aquisição de terrenos para a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) e ao menos 30% destinados à implantação dos sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres.

Acresce-se a isso, para fins de promoção da qualificação local das centralidades urbanas, um conjunto de instrumentos a ser adotado nas áreas de influência definidas nos eixos, com efeito a orientar a qualidade da produção imobiliária da iniciativa privada nesses territórios. A possibilidade de aumento do potencial construtivo nessas áreas é combinada à definição da cota parte máxima de terreno por unidade – que define o número mínimo de unidades residenciais a serem construídas em novos empreendimentos – para induzir o adensamento construtivo e habitacional e otimizar o uso da terra em áreas bem localizadas. Incentivos urbanísticos e fiscais objetivam a implantação de edifícios de uso misto, fachadas ativas, espaços para fruição pública e de largura mínima das calçadas, a fim de qualificar os espaços públicos na área de influência dos eixos. Visando ao desincentivo ao uso do transporte individual motorizado nessas áreas, e a consequente mudança do padrão de mobilidade urbana na cidade, foi estabelecido um limite máximo para o número de vagas que não são consideradas como área construída.

A integração destes instrumentos tem por objetivo gerar efeitos na escala da reestruturação intraurbana e na qualificação urbana local, em ambos os casos considerando a importância da articulação intersetorial das políticas públicas para a transformação urbana da cidade. Ainda que esses instrumentos tenham caráter autoaplicável – a redução do coeficiente de aproveitamento para o básico 1, por exemplo, que é válido imediatamente após aprovação do PDE –, suas consequências na dinâmica de alteração do padrão de desenvolvimento da cidade devem se traduzir em evidências em longo prazo. Ao mesmo tempo, agregam-se a essas iniciativas ações programáticas de efeito imediato para a urbanidade, com a reprogramação de usos de mobilidade na via pública, considerando as faixas de ônibus e as ciclovias, a redução da velocidade nas vias expressas, o programa de melhoramento de calçadas etc.

As respostas de âmbito tanto imediato e programático quanto sistêmico, multiescalar e multissetorial de longo prazo encontram-se articuladas na propositura da revisão do marco regulatório da cidade de São Paulo, previsto e monitorado pelo Programa de Metas da gestão 2013-2016. Constituiu-se um sistema de planejamento urbano que incorpora desde a revisão do código de obras, dos planos regionais das subprefeituras e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, conforme e em detalhamento às diretrizes do processo participativo do PDE até a possibilidade de sua reflexão no debate público do processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo (PDUI-RMSP).

Diante dos desafios presentes na produção do espaço urbano da cidade e na possibilidade de seu controle e monitoramento, além dos avanços necessários do sistema de planejamento urbano para a elaboração e implementação das políticas públicas de forma integrada na gestão urbana, foi importante reconhecer a

oportunidade de se avançar na pesquisa aplicada durante e no interior da gestão pública. Trata-se da possibilidade de promover a avaliação e a proposição de inovações em instrumentos e mecanismos que possam subsidiar, mais do que o escopo da regulação urbanística, o desenvolvimento da política urbana e, em especial, da política dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

4 A PESQUISA EM INOVAÇÃO NA GESTÃO URBANA

A pesquisa Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano em São Paulo: Avaliação e Inovação foi desenvolvida no âmbito do convênio entre a SMDU de São Paulo, por meio da Assessoria de Pesquisa Aplicada e Fomento, e o Ipea, fundação pública federal com atribuição de fornecer suporte técnico e institucional às ações governamentais, formulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento.

O processo de elaboração da pesquisa contou com a colaboração constante do corpo de servidores da SMDU e da empresa pública São Paulo Urbanismo e, principalmente, da condução da sua elaboração pela equipe da Assessoria de Pesquisa Aplicada e Fomento, além de contribuições de servidores de demais secretarias da prefeitura municipal de São Paulo. O desenvolvimento da pesquisa se deu em consonância com o debate público para a aprovação do Plano Diretor de São Paulo e a matéria dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana se fez presente em diversas mídias e variados fóruns participativos de elaboração e aprovação da lei. A pesquisa aplicada se deu no sentido propriamente dito, diante das práticas e desafios de formulação, aprofundamento analítico, crítico e propositivo em tempo do debate, da aprovação e do posterior desdobramento e detalhamento da lei.

O Projeto de Lei do Plano Diretor e o Plano Diretor aprovado, bem como o escopo da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e dos planos regionais das subprefeituras tornaram-se as fontes primárias dos estudos em desenvolvimento. Nesse sentido, a hipótese dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana estava dada como um fato, ainda que as evidências e resultados dessa política de desenvolvimento urbano de longo prazo não pudessem ainda ser objeto de análise.

A oportunidade do desenvolvimento da pesquisa foi justamente reconhecer, de forma complementar aos instrumentos urbanísticos autoaplicáveis e de parâmetros de incentivos para a qualificação do desenvolvimento urbano estabelecidos no âmbito da regulação urbanística, um conjunto de mecanismos e instrumentos urbanísticos, jurídicos, tributários, de gestão e projeto urbano que poderiam ser objeto de análise e proposição para a implementação da política dos eixos. Especialmente considerando os desafios para a consecução da implementação da política dos eixos de distintas naturezas: territoriais (dos problemas estruturais da segregação socioespacial às especificidades das situações de uso e ocupação do solo de cada macroárea da cidade), institucionais (derivadas da política intersetorial necessária

à qualificação das centralidades urbanas com promoção de localização de emprego e moradia de HIS vinculada à política de transporte de alta e média capacidade) e de financiamento e gestão (das necessidades de articulação entre fundos públicos e programas de política pública setoriais, às estratégias de captura e redistribuição da mais-valia urbana vinculada a um sistema de controle e monitoramento).

Dessa forma, a pesquisa pretendeu o estudo de viabilidade de implantação da política dos eixos para a avaliação e proposição de instrumentos urbanísticos, jurídicos, tributários e de gestão a partir da análise das variadas escalas de intervenção: das dinâmicas urbanas e econômicas regionais às estratégias específicas para os diversos territórios das macroáreas. Nesse sentido, em grande medida, os estudos desenvolvidos se apoiaram em análises de tendências do desenvolvimento urbano de São Paulo nas décadas progressas para avaliar a viabilidade das transformações propostas, em relação aos padrões recorrentes de desenvolvimento urbano da cidade, visando, em última instância, à propositura de um conjunto de recomendações como subsídios à política dos eixos.

É possível reunir essas contribuições em três âmbitos: *i*) análise de instrumentos urbanísticos, mecanismos e critérios de viabilização da política dos eixos mediante instrumentos de captação da mais-valia urbana e sua redistribuição via investimento em infraestrutura e HIS; *ii*) análise de fluxos institucionais para previsão do seu aprimoramento diante da implementação dos eixos, especialmente referente aos fluxos de desapropriação, de transferência do potencial construtivo e de desenvolvimento do Projeto de Intervenção Urbana em processo integrado na gestão pública; e *iii*) análise de diagnóstico socioterritorial e de diretrizes para monitoramento e priorização na implementação dos eixos.

A amplitude dos temas abordados é uma das virtudes da pesquisa, que contou com um corpo de pesquisadores de distintas formações disciplinares (economia, direito, arquitetura, geografia e urbanismo) para poder compreender um recorte complexo do panorama dos problemas estruturais presentes na produção do espaço urbano e dos problemas recorrentes na reprodução dos mecanismos de gestão pública e poder endereçar as contribuições de maneira sistêmica para uma política urbana integrada dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

É nesse propósito que o método do modelo lógico proposto pelo Ipea se desenvolveu como uma ferramenta de pesquisa aplicada e significou uma plataforma para a análise articulada dos problemas e suas relações de casualidade, que foram, em seguida, analisados em profundidade e de forma específica nos estudos que compõem este livro. O detalhamento do método proposto pelo Ipea e os resultados específicos alcançados pelos pesquisadores são apresentados de forma completa nos capítulos que se seguem.

