

Roda de Conversa: Reforma Urbana Sustentável

Documento Síntese – Versão 1 (10.abr.2014)

Local do Evento: Arete – Centro de Estudos Helênicos (São Paulo)

Data: 01 de abril de 2014

Horário: 14h30 – 17h30

Expositores:

- Profª Raquel Rolnik: graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (FAU-USP), mestre em Arquitetura e Urbanismo também pela FAU-USP e doutora pela New York University. Desde 1979 é professora universitária no campo da arquitetura e urbanismo, sendo atualmente professora da FAU-USP. Urbanista, foi Diretora de Planejamento da cidade de São Paulo e consultora de cidades brasileiras e latino-americanas em política urbana e habitacional. Foi também Secretária Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades entre 2003 e 2007. É autora de livros e artigos sobre a questão urbana e Relatora Internacional do Direito à Moradia Adequada do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU).

- Guilherme Boulos: professor e psicanalista. Formado em Filosofia pela USP, especializou-se posteriormente em Psicanálise. Iniciou sua militância política aos 16 anos no movimento estudantil e ingressou no Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST) em 2002. Hoje é membro da Coordenação Nacional do Movimento, além de atuar na construção da Frente de Resistência Urbana.

Mediador:

- João Paulo Capobianco: presidente e membro do Conselho Diretor do Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS).

Presentes:

Conselheiros do IDS: Gisela Moreau, João Paulo Capobianco, Maria Alice Setúbal.

Equipe do IDS: Daniela Ades, Fabio de Almeida Pinto, Felipe Staniscia e Juliana Cibim.

Convidados Presentes:

- Ana Carolina M. Ayres.

- Luciana Castilla.

- Ana Carolina Nunes.

- Marcos Villaça.

- Catarina Mantovani.

- Renata Razzino.

- Cecília Rodrigues.

- Rodrigo Paixão.

- Fani Tanaka.

- Roger Lai.

- Gabriel Martim Ribeiro.

- Savana Pires.

- João Amorim Neto.

INTRODUÇÃO

O Instituto Democracia e Sustentabilidade – IDS promoveu, no dia 01 de abril de 2014, Roda de Conversa com o tema “Reforma Urbana Sustentável”, visando subsidiar a construção de diretrizes e propostas no âmbito do eixo “*Qualidade de vida e segurança para todos os brasileiros*”, da Plataforma Brasil Democrático e Sustentável. O evento, mediado por João Paulo Capobianco, presidente e conselheiro do IDS, contou com exposições da Prof^a Raquel Rolnik, professora da FAU-USP e relatora internacional do Direito à Moradia Adequada do Conselho de Direitos Humanos da ONU, e de Guilherme Boulos, membro da Coordenação Nacional do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST). Também participaram do debate a equipe do IDS e convidados.

O debate acerca do tema é relativamente recente, porém mostra-se de suma importância na construção de um modelo de desenvolvimento sustentável para o Brasil, dada intensa urbanização que acompanhou o crescimento populacional da nação na segunda metade do século XX. Segundo dados do IBGE¹, a população absoluta do país saltou de 41 milhões de habitantes em 1940 para 191 milhões em 2010, enquanto que a população urbana passou de 31,2% para 84,4% no mesmo período. Embora a definição de urbano e rural no país tenha suas limitações e questionamentos, é inexorável a tendência de concentração populacional nos grandes centros. Este crescimento absoluto e relativo da população urbana explicitou a falta de planejamento que regeu o surgimento e expansão da maioria das cidades no Brasil.

A preocupação com a qualidade das zonas urbanas, seu desenvolvimento e expansão emergem em resposta a movimentos sociais que se estruturam para questionar a forma de organização desses espaços. Raquel Rolnik argumenta que “a luta pelo direito à cidade - e pelo direito à moradia, um de seus componentes centrais – emergiu como contraposição a um modelo de urbanização excludente e espoliativo, que ao longo de décadas de urbanização acelerada, absorveu em poucas e grandes cidades – sem jamais integrá-los – grandes contingentes de pobres migrantes de zonas rurais e pequenas cidades do país.”²

A Constituição Federal de 1988, através de seus artigos 182º e 183º, procurou estabelecer diretrizes para a Política de Desenvolvimento Urbano, centrando nos municípios suas principais responsabilidades. A Lei Federal nº 10.257/2001, também denominada Estatuto da Cidade, veio a regulamentar tais artigos, reafirmando os Planos Diretores Municipais como principais instrumentos básicos da política de desenvolvimento e expansão urbana. Como importantes marcos da questão urbana no Brasil à época, ainda destacam-se a Medida Provisória nº 2.220/2001, que dispõe sobre a concessão de uso especial do solo e cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU, bem como a criação do Ministério das Cidades, em 2003.

A despeito desse arcabouço legal e da disseminação das discussões acerca dos direitos humanos, a urbanização do país demonstra pouca aderência a essas diretrizes. A promoção de

¹ <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>

² <http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>

idades mais sustentáveis e democráticas implica, portanto, em reverter um processo histórico de negligência em relação ao planejamento urbano.

Estratégias pré-concebidas de planejamento urbano parecem já não obter êxito diante das demandas atuais. François Ascher³, sociólogo e urbanista francês, destaca que as características emergentes das sociedades contemporâneas ainda afetam o modo de se pensar e planejar os espaços urbanos. O atual contexto sociocultural já não permite um planejamento linear mecanicista; diferentemente, deve deixar campo para a construção colaborativa incerta, com foco nos objetivos e não nos meios, valorização da multifuncionalidade.

Isso se traduz em uma governança metropolitana descentralizada, pelo enriquecimento da democracia representativa e novos procedimentos deliberativos e consultivos. A Política Urbana brasileira incorporou parte desses instrumentos, através de conselhos municipais e processos participativos, porém com alcance limitado.⁴

O reconhecimento de que é fundamental pensar em sistemas sustentáveis é um grande passo na melhoria da qualidade de vida urbana. O Programa Cidades Sustentáveis⁵, uma iniciativa da Rede Nossa São Paulo, da Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis e do Instituto Ethos representa uma importante iniciativa, bem como a atuação do Ministério do Meio Ambiente na identificação de elementos que devem ser trabalhados na construção de um meio urbano saudável⁶.

No que tange à dimensão humana, pensar os espaços públicos como locais convidativos, que estimulem as pessoas a caminhar, pedalar, desfrutar de momentos de ócio e atividades culturais é uma possibilidade aventada por muitos urbanistas na busca da sustentabilidade nas cidades, como o dinamarquês Jan Gehl⁷. A apropriação dos espaços públicos pelas pessoas, a partir de um planejamento físico que proporciona e estimula este processo, tem potencial de gerar maior vitalidade, segurança e sustentabilidade às cidades, refletindo também em hábitos mais saudáveis à população.

Economicamente, há grande potencial de incentivo ao dinamismo econômico em sinergia com as dimensões ambiental e social. Exemplos disso são as iniciativas rumo a uma economia de baixo carbono, com promoção de empregos e renda, o fortalecimento das cadeias produtivas locais e o estímulo à criação de zonas mistas, tanto no que tange ao uso do solo quanto no que tange à diversidade de classes sociais.

É a partir deste contexto apresentado que se desenvolveu a presente Roda de Conversa, cujas contribuições para construção da Plataforma Brasil Democrático e Sustentável se mostraram de grande relevância.

³ **ASCHER, François. Os novos princípios do urbanismo.** Tradução de Nadia Somekh. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

⁴ <http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>

⁵ <http://www.cidadessustentaveis.org.br/>

⁶ <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis>

⁷ **GEHL, Jan. Cidades Para Pessoas.** Tradução Anita Di Marco. São Paulo, Perspectiva, 2013.

PARTE I – Exposições

Raquel Rolnik

A Prof^a Raquel Rolnik inicia sua exposição ressaltando que há, de fato, uma política urbana e um modelo de planejamento em vigor, que se caracteriza por ter organizado nossas cidades de forma excludente, bloqueando o acesso às áreas melhores servidas e com mais qualidade urbanística para uma enorme massa de trabalhadores de baixa renda, que vislumbravam nas cidades oportunidades econômicas e de melhoria de qualidade de vida.

Os modelos de planejamento urbano e de industrialização e desenvolvimento econômico adotados pelo governo brasileiro dialogam, sobretudo, através da manutenção dos baixos salários da classe trabalhadora e consequente autoprodução do habitat por essa parcela da população.

A segunda dimensão apresentada pela expositora diz respeito aos locais de autoprodução desse habitat, representadas pelas periferias, loteamentos irregulares e favelas. Estas ocupações, espontâneas ou organizadas, sempre se concentraram em locais de pouco ou nenhum valor para o setor imobiliário, cujos interesses dialogaram historicamente com a formulação das políticas urbanas e do modelo de desenvolvimento urbano, consagrado nos planos, nas leis, na legislação e na forma de atuação do poder público. Tal modelo “reserva” as melhores áreas para as frentes de expansão imobiliárias e de negócios, bloqueando-as e condenando a autoprodução do habitat às piores áreas, seja por impedimentos ambientais, como beira de rios ou encostas, seja porque estavam muito distantes do acesso à infraestrutura, geralmente no limite entre os espaços urbano e rural.

O terceiro ponto, fundamental para se compreender a relação entre os modelos de desenvolvimento econômico e urbano, é a indústria fordista e, de forma mais evidente, a indústria automobilística. As cidades foram pensadas para permitir e facilitar a circulação sobre pneus, porém seguindo um modelo em que o veículo privado compartilha o espaço com serviços de transporte público de péssima qualidade. Os grandes beneficiados deste cenário são as concessionárias do serviço de transporte público e as construtoras envolvidas nos projetos de infraestrutura viária, que realizam lucros exorbitantes e financiam campanhas políticas com a finalidade de preservar esse cenário a eles favorável.

O modelo exposto, que propiciava qualidade de vida a uma parcela reduzida da população, porém forte politicamente, notadamente a classe média, começa a ser questionado no final da década de 1970 e começo da seguinte. O direito à cidade foi um dos elementos fundamentais na luta contra a ditadura, a partir do levante da massa que vivia nas favelas e periferias, tendo que percorrer longas distâncias para chegar a seu trabalho ou acessar serviços básicos, em meios de transporte público deploráveis. Embora a redemocratização não tenha rompido com o processo decisório do modelo de desenvolvimento urbano, surgem, capitaneadas por partidos populares de oposição que procuravam fortalecer suas bases sociais nas cidades, diversas iniciativas de democratização do planejamento, tais como os planos e orçamentos participativos, os conselhos populares, entre outros.

Quando esses partidos chegam ao poder, essa pauta é paulatinamente esvaziada. De fato, esses instrumentos participativos acabam se tornando ambientes de representação teatral da ideologia e simbologia relacionada a esses partidos e aos movimentos sociais urbanos, de forma que as decisões continuam sendo tomadas a portas fechadas, entre políticos e promotores de empreendimentos econômicos urbanos. O processo de elaboração do Programa Minha Casa, Minha Vida representa bem este contexto, onde as discussões de um Conselho das Cidades nacional para formular uma política habitacional incluyente foram totalmente descartadas para dar lugar a uma máquina de produção fordista de casas. Portanto, a entrada de novos atores na cena política representou, apenas, continuidade das velhas práticas da distribuição de benefícios e de oportunidades de negócios.

Portanto, não há implantação efetiva de reforma urbana porque não se rompeu com essa lógica, e não porque os municípios não implementam os mecanismos legais previstos. A lógica da financeirização da moradia segue predominante.

A Copa do Mundo, neste contexto, é a expressão máxima de onde pode chegar um processo decisório absolutamente paralelo a qualquer formato de discussão pública sobre a cidade e seu destino, cujo diálogo se deu exclusivamente os negócios que se estruturam em torno do evento, e passando por cima de toda legislação urbanística e ambiental, da lei de licitações e dos planos diretores. A desconstituição de direitos, como daquelas populações removidas sem que compensações e a necessidade de moradia digna sejam respeitadas. Um ícone deste processo é a Cidade da Copa, no Recife, onde uma grande área pública foi entregue a um grupo de empreiteiras que construíram o estádio e, ao seu redor, uma cidade, posteriormente colocada à venda. A expositora considera, portanto, este, juntamente com o Projeto Porto Maravilha, onde grandes empreiteiras estão fazendo o desenvolvimento imobiliário da área portuária do Rio de Janeiro, com financiamento público, a máxima exposição do perverso modelo de privatização de espaços públicos, os quais poderiam ser usados para melhorar e inverter a lógica privatista e excludente em vigência.

As manifestações de junho de 2013 podem ter representado a falência deste modelo e a mobilização em torno desta insatisfação. Uma das vozes das ruas é, claramente, a voz do direito à cidade, da valorização da dimensão pública das cidades, envolvendo seus espaços e serviços, como produto dos novos movimentos sociais que emergiram principalmente no fim dos anos 1990, e começo dos anos 2000. É uma agenda que evidencia a necessidade de repactuação política.

Guilherme Boulos

A partir da exposição inicial da Prof^a Raquel Rolnik, Guilherme Boulos reforça que assistimos, no Brasil, a um processo de contrarreforma urbana, isto é, uma piora marcada pelo aumento da segregação e da lógica excludente já apresentados. Aqueles que esperavam que o governo de um partido com origens operárias pudesse mudar esse cenário, se frustraram. Em nenhum momento da história o setor imobiliário cresceu tanto como nos últimos períodos. O expositor considera que o Governo Lula democratizou a captura do Estado, concentrado no setor

financeiro durante o governo anterior do PSDB, agora repartido também entre a construção civil e o agronegócio.

Muitos recursos foram repassados para o setor da construção civil, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e programas como o Minha Casa, Minha Vida ou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), na pauta de criação das “campeãs nacionais”. Com mais poder, essas empresas passaram a dominar a agenda da política urbana de uma forma quase que completa. Um dos pontos básicos para se fazer política urbana, sobretudo moradia, é o controle sobre o solo urbano. Hoje, o banco de terras públicas é inferior ao banco de terras privadas, como resultado do processo de abertura de capital das construtoras nos anos 2000, que viabilizou investimentos em terrenos nos grandes centros urbanos, seja para seus empreendimentos, seja para acumulação com funções especulativas.

Portanto, o setor imobiliário, detentor majoritário de terras, acaba por ditar o processo de desenvolvimento urbano, e o faz sob a lógica da segregação, marcada pela concentração das classes economicamente inferiores nas periferias. Estas regiões, onde não há infraestrutura e a oferta de serviços é precária, sobretudo o transporte público, se contrapõem à criação de regiões especiais supervalorizadas, geralmente protegidas por muros, próximas aos centros econômicos e de fácil acesso a serviços públicos e privados.

Concomitantemente à disseminação de ideias absurdas para as áreas mais pobres, como a tentativa do governo de Sérgio Cabral de murar favelas no Rio de Janeiro, há um processo de “limpeza” das áreas de maior interesse econômico, refletida em um aumento considerável do número de despejos nessas regiões, sem que sejam respeitadas garantias constitucionais aos cidadãos ali instalados.

Todo este cenário tem um impacto muito negativo nos moradores das periferias. Cresce, cada vez mais, o número de pessoas que buscam o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST) para realizar ocupações. A própria instituição percebeu que essa procura era mais intensa em localidades onde o valor do aluguel subiu de forma incontrolada nos últimos anos, como a região do Campo Limpo, em São Paulo, onde a expansão imobiliária resultou em forte valorização de terras. Aos moradores, nestes casos, resta se mudar a um local mais periférico e com piores condições de serviços e infraestrutura, ou aderir a esses movimentos e realizar ocupações.

A questão do aluguel, que pode parecer marginal, é, em realidade, crônica, na medida em que uma elevada parcela dos trabalhadores brasileiros vive de aluguel, e, portanto, diferentemente dos proprietários beneficiados por um processo de valorização, são expulsos dessas áreas. Juntam-se a eles aqueles expelidos pelos despejos, que tendem a aumentar conforme aumenta a especulação imobiliária em determinada região. Ações de melhoria das periferias tornam-se, portanto, pouco efetivas, já que aqueles que poderiam se beneficiar logo não podem usufruir destas melhores condições, como nos casos em que uma estação de metro é construída para melhorar a mobilidade da população. Como uma parte desta é repelida para regiões ainda mais distantes, como efeito da valorização daquele local agora com melhor acesso à infraestrutura, tais investimentos têm pouco resultado efetivo para as classes sociais menos favorecidas.

Guilherme Boulos ainda ressalta o contexto de fortalecimento do setor imobiliário que ditou a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida, embora este seja “vendido” pelo governo como a grande política pública de moradia popular no país. Não é à toa que o programa surge em 2008, pouco depois da explosão da crise internacional, que representava forte risco aos grupos do setor imobiliário que acabavam de abrir capital. No Minha Casa, Minha Vida, a Caixa Econômica Federal (CEF) paga um valor fixo de R\$ 76 mil à construtora por cada unidade habitacional, independente da localização ou das características básicas do imóvel, tais como tamanho, acabamento e acesso a serviços. Logicamente, em todo o Brasil, as construtoras elegem seus piores terrenos e implantam projetos no limite do que seria aceitável para conseguir o recurso público, sem qualquer preocupação que vá além deste retorno financeiro.

O expositor concorda que as manifestações de junho de 2013 representaram uma luz em meio a esse cenário tenebroso, inclusive para romper com a estagnação dos movimentos populares urbanos. Após os protestos, o número de ocupações cresceu consideravelmente, por exemplo, em São Paulo, a maior parte delas espontâneas. Embora não sejam a maneira adequada de planejamento urbano, as ocupações representam a única forma de resistência de uma larga parcela da população marginalizada no processo de desenvolvimento das cidades.

Na esteira dessa revitalização dos movimentos sociais, o MTST organizou a maior ocupação urbana da cidade de São Paulo, com 8 mil famílias, conhecida como Vila Nova Palestina. Estas ações partem do pressuposto de que, institucionalmente, mudanças relevantes são muito difíceis de ocorrer. A construção civil é a maior financiadora de campanhas públicas, tendo patrocinado 57% dos membros do Congresso eleito em 2010, bem como diversos ocupantes do poder executivo, desde a Presidente da República até prefeitos de incontáveis municípios. Espaços que poderiam incitar essas mudanças, como os Conselhos Municipais e outros espaços democráticos, não têm, realmente, caráter deliberativo, dado que as decisões se dão através de negociações entre o setor privado e os governantes.

É preciso, portanto, uma mudança no arcabouço institucional, que só ocorrerá a partir das mobilizações sociais. É preciso acumular forças no combate à especulação imobiliária e, conseqüentemente, à monopolização da política urbana pelo setor privado. O Estado deve retomar sua capacidade de planejamento de políticas públicas no meio urbano, pautado nos movimentos populares e nos instrumentos de participação democrática, dando voz, por fim, aos sujeitos ocultos no cenário atual, que são a parcela majoritária da população.

PARTE II – Debate

O mediador, João Paulo Capobianco, consolida o entendimento de que há um problema evidente no modelo de desenvolvimento urbano adotado. A mudança, portanto, deve ocorrer neste âmbito, e não através de pequenos ajustes. Entretanto, se, por um lado, as maiores vítimas desse modelo são as populações de baixa renda, com a qual há um total descomprometimento em relação à sua qualidade de vida, há uma importante “vítima” secundária, representada pela qualidade ambiental, que ficou, até certo ponto, ausente nas apresentações iniciais. Portanto, considerando a forte relação existente entre essas questões ambientais e a garantia de condições de vida dignas a todas as pessoas, e desde uma

perspectiva mais ampla de desenvolvimento sustentável, os expositores são provocados a explorar mais a fundo este aspecto.

A Profª Raquel Rolnik destaca que a trajetória do movimento ambiental no mundo se inicia do campo, para depois adentrar as cidades. Por esta razão, adquire uma lógica anti-urbana, segundo a qual a melhor forma de lidar com a essa questão é a não ocupação, isto é, a não existência de cidades. Isso cria uma lógica ainda mais perversa sobre as populações de baixa renda, geralmente dispostas em áreas ambientalmente mais frágeis e com riscos de desastres, que, segundo a legislação pertinente, sequer deveriam estar ocupadas. Entretanto, não se pode perder de vista que essas pessoas apenas se submetem a viver nesses locais porque não lhes são apresentadas alternativas que não a expulsão às periferias sob efeito do desenvolvimento imobiliário.

Assim, por vezes, em nome da qualidade ambiental, da preservação e dos riscos de desastres frente às mudanças climáticas, enormes contingentes de moradores são removidos sem que a melhoria da qualidade urbana e de vida dessas pessoas seja realmente endereçada. Estudos de alguns estudantes da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP) demonstraram que, na região sob jurisdição da subprefeitura do Butantã, os terrenos de loteamentos formais legalizados que se encontram em Áreas de Preservação Permanente (APPs) somam uma área muito maior que aquelas APPs ocupadas por favelas. E, ao mesmo tempo em que há forte discussão sobre as formas de desocupação dessas áreas mais carentes ao redor dos inúmeros córregos da região, não são tomadas atitudes em relação a esses loteamentos “regulares”. Outro exemplo das diferenças de abordagem é a comparação entre a forte atuação do Ministério Público nas questões ambientais urbanas, em contraponto à sua quase que inoperância em relação aos direitos à moradia.

No fundo, a discussão volta a girar em torno da desigualdade social, retratada na desigualdade de acesso ao poder, à justiça, aos recursos públicos, a escolas de qualidade, entre outros. Não se expande o conceito de universalidade, propiciando, por exemplo, escolas públicas bem equipadas e com qualidade de ensino em bairros das periferias. A questão da sustentabilidade no Brasil só ganhará força se endereçar a questão da desigualdade. É inegável que houve um importante movimento de redução da desigualdade ao longo dos últimos 15 anos, porém este, além de assumir diferentes graus nas comparações regionais, centrou-se na desigualdade de renda, e não nas desigualdades na dimensão pública.

João Paulo Capobianco pede que Guilherme Boulos também comente a respeito das ocupações em áreas de mananciais, como ocorre na Vila Nova Palestina, que está às margens da represa de Guarapiranga. Assim como ocorre na represa Billings, a Guarapiranga sofre uma intensificação deste processo, colocando em risco o abastecimento de água de qualidade em grande parte da região metropolitana de São Paulo. E as ocupações vão desde ações ilegais até especulação imobiliária dirigida. Claramente, não se pode culpar a população de baixa renda que é “empurrada” a esses locais, da mesma forma que não se pode negligenciar a questão ambiental por conta dos problemas socioeconômicos causados pelo desenvolvimento urbano. O desafio reside, portanto, em endereçar as questões sociais e ambientais de forma integrada.

Guilherme Boulos considera que uma melhor explicação do processo em curso na Vila Nova Palestina pode dar clareza à questão. Inicialmente, esta ocupação compartilha áreas de

mananciais com outras 600 a 700 mil pessoas que vivem na região do M'Boi Mirim, que se deslocaram a essas localidades seguindo a lógica da repulsão já exposta. Não somente estes novos bairros, como uma série de serviços públicos está localizado em áreas de mananciais, como hospitais, terminais de ônibus, etc. Especificamente a região da Nova Palestina contava com decreto de utilidade pública, e deveria ser transformada em parque municipal. Entretanto, a área não havia sido urbanizada e era um local abandonado, utilizado para tráfico de drogas, "desova" de carros roubados, de cadáveres, e outras ações ligadas à criminalidade.

A ocupação dessa área, diferentemente de processos espontâneos onde predomina a favelização, o MTST impediu que fossem construídas casas de alvenaria, de maneira que as famílias estão vivendo em estruturas de lona. Enquanto isso, foi iniciado um trabalho junto a uma assessoria técnica para elaboração de um projeto de urbanização da área, que contaria com financiamento público e respeitaria padrões de sustentabilidade, com processos como o tratamento ecológico de esgoto. Embora o atual Plano Diretor do município permita urbanizar 10% das áreas nessas localidades, sua revisão, sob pressão do MTST, deverá alterar essa medida para 30%. E é sobre este parâmetro que a ocupação está sendo planejada, isto é, dos cerca de 1 milhão de metros quadrados, seriam utilizados 30% de área já desmatada, e os 70% restantes seriam direcionados à Prefeitura para implantação do parque urbano.

Este é um exemplo de como podem coexistir a preservação ambiental e a habitação de interesse popular, dado o enorme déficit habitacional naquela região. A não ser que a essas pessoas fossem destinadas áreas mais centrais e com melhor infraestrutura, esse déficit precisa ser resolvido. E isso deve ser feito de forma coerente, como está sendo proposto no caso da Nova Palestina, sem que tudo seja derrubado na base da motosserra, como faz, por muitas vezes, a especulação imobiliária.

1ª Rodada de Participação dos Convidados

Maria Alice Setúbal relembra as manifestações de junho de 2013, que estiveram presentes nas falas de ambos os participantes. Inicialmente focados na questão da mobilidade urbana, é inegável que seus desdobramentos levantaram importantes questionamentos a respeito do consumo e da forte desigualdade existente no espaço público. Mais além, os protestos também trouxeram uma demanda por novas formas de participação política democrática. Como os expositores focaram, de forma intensa, na necessidade de mudança do modelo como única forma de se corrigir os rumos do desenvolvimento urbano no Brasil, fica uma sensação de que sem essa mudança radical, nada de efetivo pode ser feito. Ambos também explicitaram ceticismo em relação ao funcionamento e eficácia dos conselhos populares. A questão que se formula, portanto, é como os expositores vislumbram essas possibilidades de novas formas de participação, potencializadas pela democratização do acesso à tecnologia e sua capacidade de mudar arranjos institucionais?

Juliana Cibim, por sua vez, questiona Guilherme Boulos a respeito da articulação entre as questões socioambientais na Vila Nova Palestina. Diante de um possível conflito legal em função de lei específica que prevê 10% de uso de área, em contraposição ao uso de 30% proposto pelo MTST e que se espera ser regularizado pelo novo Plano Diretor, como se dá a

governança entre todos os atores públicos envolvidos neste planejamento, tais como órgãos ambientais, Ministério Público, etc?

Fabio de Almeida Pinto questiona os expositores sobre quais seriam os caminhos imediatos para reversão de um processo histórico tão consolidado de ordenamento do solo urbano nas grandes metrópoles. Se faltam áreas para se repensar a formulação das políticas urbanas em regiões centrais, como o que já está posto pode dar lugar à lógica que seria trazida por um novo modelo?

João Amorim Neto, traz à discussão a necessidade de inserção dos jovens nas discussões. Suas necessidades são atendidas ou pelo menos consideradas nos processos nas políticas urbanas no Brasil? Quais seriam os espaços de participação para que o jovem assuma um papel importante na discussão das propostas de políticas públicas no país?

1ª Rodada de Resposta dos Expositores aos Convidados

Guilherme Boulos procura endereçar as 3 primeiras questões trazidas. Primeiramente, em resposta aos questionamentos de Maria Alice Setúbal, ressalta que o Estado é visto como um campo de disputa, historicamente vencido pelas classes economicamente dominantes da sociedade. A luta é, portanto, para que a sociedade civil se apodere dos instrumentos de influência nas políticas públicas, como os Conselhos, e que estes tenham o peso devido, sejam deliberativos, diminuindo a colonização do Estado pelos interesses econômicos. Portanto, esses espaços em si não são ruins, mas estão esvaziados, pois as decisões ocorrem distantes deles. O Minha Casa, Minha Vida, ou o transporte público urbano são exemplos dessa privatização, voltados ao lucro das empresas, não representando o interesse público. O caminho de fortalecimento desses espaços democráticos é, em sua opinião, o da pressão popular, da resistência em direção à construção do clamado novo modelo, que não cairá do céu ou sequer da boa vontade dos políticos no poder.

Em relação às dúvidas de Juliana Cibim, o expositor lembra que a possibilidade de construção de 10% não é uma lei estadual, mas sim uma disposição do Plano Diretor, pelo fato de aquela área ser classificada como uma Zona de Preservação e Desenvolvimento Sustentável (ZPDS). A Lei Estadual Específica nº 12.233/2006, conhecida como Lei da Guarapiranga, coloca o teto de 30% para ocupação, bem como outros limites técnicos, que serão observados em consonância com o novo Plano Diretor a ser instituído. Em São Paulo, por pressão social, espera-se que o substitutivo apresentado pelo Vereador Nabil Bonduki seja votado de forma definitiva até meados de maio.

Quanto à questão levantada por Fabio de Almeida Pinto, Guilherme Boulos acredita não haver outra maneira que não pela mudança de lógica de elaboração da política urbana, que passa, inevitavelmente, pelo combate à especulação imobiliária. Não há crença em uma conciliação de interesses, como proposta pelo Minha Casa, Minha Vida, que, ao fim, se mostrou voltado aos interesses do capital, em contraposição aos interesses sociais e dos trabalhadores. A primeira proposta apresentada pelo MTST é a abertura do debate da Lei do Inquilinato. Não se pode permitir que o detentor de imóveis possa reajustar os contratos de locação de acordo com a lógica de especulação do mercado. Já houve no Brasil algo similar, vinculando o teto do

reajuste do aluguel à variação inflacionária, em resposta às greves de 1917, o que foi revogado pela ditadura militar.

Outra bandeira do movimento é a prevenção dos despejos forçados, também impulsionados pela lógica da especulação imobiliária e sem qualquer plano de melhoria de qualidade de vida para essas pessoas. Em contraposição a isso, governantes defendem esses despejos, esvaziam a Secretaria de Programas Urbanos do Ministério das Cidades e relutam em por em prática o Estatuto das Cidades. A efetiva implantação de instrumentos como o IPTU Progressivo, com desapropriações e pagamentos através de títulos da dívida pública para imóveis subutilizados ou ociosos.

Raquel Rolnik procura abordar, inicialmente, a questão dos jovens, colocada por João Amorim Neto. Segundo ela, a transição demográfica pela qual passamos, com grande número de jovens, traz uma série de desafios, tais como a oferta de emprego, renda, inserção social, desenvolvimento humano, etc. E muito do que aconteceu em junho de 2013 está relacionado com a existência dessa “bolha” jovem. Neste contexto, onde a exclusão e as desigualdades são marcantes, foi muito importante a participação dos jovens das periferias. Há uma geração que amplia seu acesso à reflexão, seja na periferia, seja na classe média, quebrando barreiras e convivendo nas áreas centrais, no espaço urbano. Há, em todos esses circuitos, um forte questionamento no sentido de repensar as cidades e a dimensão pública, refletida, por exemplo, em São Paulo, pelo maior movimento em praças públicas, ações dos artistas urbanos, cicloativistas, etc. O desejo de romper os muros da segregação do modelo urbanístico atual é evidente. A mobilização para criação do Parque Augusta, por exemplo, se ampliou para uma discussão pelo direito à cidade, não ficando restrito à demanda por ter um parque próximo a suas casas.

No contexto dos movimentos sociais, há o que a expositora denomina micro-mobilizações, ocupações que ocorrem em toda a cidade, uma transformação cultural de negação aos espaços exclusivistas que são a base conceitual da maioria dos lançamentos imobiliários em São Paulo. As transformações estruturais são, portanto, tecidas no dia-a-dia. Quando Guilherme Boulos diz que se deve retomar a capacidade de planejamento do Estado, há um forte contraponto à ideia de Estado corrupto, que não serve de nada. O que ocorre é que este Estado está desmontado, despreparado, com carreiras que não remuneram adequadamente e instâncias que não funcionam adequadamente. Isso faz com que os profissionais mais capacitados da geração sejam absorvidos pelo setor privado. A retomada passa pela capacidade de planejamento na relação com a sociedade civil, aberta para a dimensão pública.

Em relação ao questionamento de Fabio de Almeida Pinto, Raquel Rolnik destaca que o complexo processo de elaboração do Plano Diretor abriu muitos espaços de participação e discussão, que transformaram a ideia do que ela era pra uma nova proposta. E há, neste cenário, importantes instrumentos de reversão. O modelo do condomínio fechado com “pet play”⁸ é o que está consagrado pela legislação atual. Deve-se mudar essa legislação, com iniciativas de reversão desse modelo, permitindo, por exemplo, edifícios mistos voltados para

⁸ “Pet play” é uma referência aos *playgrounds* para animais de estimação, ícone do modelo de edificações em expansão em grandes metrópoles, como São Paulo, no qual os moradores têm acesso a uma série de serviços dentro de seu condomínio, reduzindo o contato com o entorno externo.

a rua, com comércio em baixo e residência em cima. As leis atuais proíbem esta configuração. E, realmente, essas mudanças só se darão com forte pressão social. Havia 3 cidades (São Paulo, Recife e Rio de Janeiro) com grandes possibilidades de implantação de Parcerias Público-Privadas (PPPs) em benefício do setor privado, e, de fato, os projetos foram implantados em Recife (Cidade da Copa) e no Rio de Janeiro (Porto Maravilha), mas não em São Paulo (Nova Luz), pois há uma forte resistência.

Voltando à questão do Minha Casa, Minha Vida, o maior problema reside no fato de que é um modelo único pré-definido para todo o país, com valor máximo de subsídio que é repassado para as pessoas. Esse modelo pode atender a jovens casais em busca de imóvel próprio, mas não dá conta da diversidade de necessidades do país. E a questão dos aluguéis é algo que deve, necessariamente, ser endereçado, pois a casa própria pode ser adequada para certo grupo em determinadas circunstâncias, mas para uma grande parcela da população o aluguel é a forma mais viável de garantir a moradia. Outros grupos, como os idosos, devem ter a oportunidade de residir em lugares centrais, com fácil acesso e locomoção a serviços.

Outra necessidade fundamental é representada pelos serviços de emergência habitacional, isto é, o suporte às pessoas que acabam de ser despejadas e que não podem ser simplesmente deixados nas ruas. Essas pessoas não podem ficar esperando 15 anos para receber um apartamento do Minha Casa, Minha Vida, devem ser inseridas, por exemplo, em um parque de habitações alugado do setor privado, subsidiado e articulado com uma rede de serviços sociais.

Uma política habitacional deve conter essa diversidade de atuação, e não somente um programa voltado à geração de empregos e garantia de sobrevivência dos grandes grupos da construção civil que abriram capital ao longo dos anos 2000 e que estavam fortemente ameaçados pela crise internacional.

2ª Rodada de Participação dos Convidados

Ana Carolina Nunes observa, a partir da experiência dos Cingapuras e outros conjuntos habitacionais populares da cidade de São Paulo, que, raramente, a construção dessas estruturas se dá em integração com demais necessidades vinculadas à moradia, tais como acesso a serviços públicos, bens de primeira necessidade, etc. Portanto, quais seriam os instrumentos legais para viabilizar uma política habitacional para a população de renda até 4 salários mínimos, entendida como em situação mais crítica, que contemple não somente a moradia mas sua necessidade de integração com o espaço?

Daniela Ades questiona, de forma objetiva, quais seriam os pontos do atual modelo de desenvolvimento urbano que devem ser mudados com urgência, e qual seria o modelo que vem sendo ensinado nas universidades brasileiras, que será a base da aplicação do conhecimento de uma próxima geração de urbanistas.

Juliana Cibim acrescenta uma dúvida relacionada à pergunta feita por Daniela Ades. Como os modelos de cidades que vêm sendo propostos mundialmente podem ser adaptados à realidade brasileira? Mais especificamente, como conciliar a questão do meio ambiente com

as demandas sociais em cidades onde ocupações irregulares em áreas de risco são relativamente comuns?

Marcos Villaça menciona que, muitas pessoas envolvidas nos protestos de junho de 2013 e aqueles subsequentes, não tinham uma pauta clara. Portanto, como fazer uma mobilização em torno de um ponto específico, que é o direito à cidade?

2ª Rodada de Resposta dos Expositores aos Convidados

Raquel Rolnik, iniciando pela abordagem das ocupações irregulares. Primeiramente, aquelas já existentes devem ser entendidas como um passivo socioambiental, que deve ser endereçado caso a caso. Pode-se, por exemplo, realizar um estudo de custo-eficácia, isto é, obviamente, para tornar esses lugares habitáveis e seguros, há um investimento associado, da mesma forma que há um custo para remoção dessas pessoas e sua destinação adequada a outras localidades com condições de moradia dignas, feita de uma maneira humana. Uma comparação desses custos pode direcionar a tomada de decisão. Não se pode remover as pessoas e oferecer-lhes um auxílio-aluguel, geralmente totalmente incompatível com a locação de imóveis na mesma região. E, mesmo projetos de urbanização e regularização de áreas, envolvem remoções temporárias.

Porém, mais importante, é que as cidades passem a ser pensadas para evitar que estas ocupações irregulares em áreas de risco aconteçam no futuro, visto que são inadequadas para quem vive nelas, para a população ao redor e para o meio ambiente, não representando uma solução, embora tenha sido a única saída encontrada por muitas pessoas em reação ao atual modelo urbano excludente. Portanto, a discussão deve ser em torno do que a cidade vai ofertar à população de baixa renda em relação a uma condição de vida digna? Enquanto isso não for pensado, a máquina de ocupações irregulares seguirá em operando, resultando em ainda mais problemas sociais, ambientais e políticos.

E isso se relaciona com as questões de Daniela Ades e Ana Carolina Nunes, que é o marco de planejamento. O problema da moradia não é um problema de “teto”, mas de “chão”. O maior desafio não é a construção de habitações, mas garantir acesso a praças, bibliotecas públicas, vaga na escola para os filhos, acesso a meios de transporte, rua iluminada com calçadas generosas, entre outros elementos. O maior problema é, portanto, de déficit de cidade, e não déficit habitacional. A ideia de se produzir “urbanidade” é o contrário do que vem sendo praticado pelas políticas habitacionais, cujo sucesso é medido em número de casas construídas. É importante que a causa inicial das manifestações de junho de 2013 estivesse ligada a questões de mobilidade, pois este é um eixo estruturante da rede de espaços, equipamentos e serviços públicos. Para tal, é necessário um planejamento que priorize essas questões, com uma política orçamentária condizente, que não seja setorializada, mas sim que pense essas redes em conjunto.

E, neste contexto, é fundamental uma política de terras, com regulação que atenda aos interesses sociais. Se esta gestão for deixada para o mercado, a distribuição será, inexoravelmente, através da renda, concentrando os ricos nas melhores regiões e os pobres nas piores. Enquanto outros países capitalistas têm regulação voltada à correção desses

desequilíbrios, no Brasil nosso marco regulatório é voltado a viabilizar negócios, sob uma vertente estritamente econômica. Uma das formas de atuação no Brasil são as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), um instrumento previsto no Estatuto das Cidades com potencial de inscrever, dentro do zoneamento das cidades, áreas reservadas para a produção de habitação de interesse social, podendo, inclusive, ter uma configuração mista entre comércio e residência.

Por fim, projetos urbanísticos devem ser pensados considerando as particularidades e rugosidades dos territórios. Quando o arquiteto dinamarquês Jan Gehl apresentou um projeto de reestruturação do espaço público do Anhangabaú, muitos o classificaram como uma nave espacial pousada naquele local, pois não considerava, por exemplo, que essa região tem uma elevada concentração de moradores de rua. Nossos projetos devem levar em conta essas questões e ter uma abordagem aberta à incorporação desses elementos.

Uma das coisas novas dessas mobilizações e envolvimento dos jovens é que, além de reivindicar, eles colocam a mão na massa, tentando converter o espaço público e direcionar as políticas urbanas. Não é a forma que mudará o contexto mais amplo, mas são criadas ilhas com visões diferentes de como construir as cidades.

PARTE III – Encerramento

Pontos a serem discutidos futuramente

- ✓ Como integrar, efetivamente, a questão ambiental às demandas sociais por uma reforma urbana?
- ✓ Como adequar e regularizar a situação de pessoas que ocupam e habitam áreas de mananciais?
- ✓ No contexto dos grandes centros urbanos, onde a maior parte das terras em regiões centrais se encontra em poder do setor privado, e considerando a necessidade de controle da terra para efetiva implantação de um novo modelo de planejamento urbano, bem como os orçamentos reduzidos do setor público para desapropriações e aquisição de terras, quais seriam as saídas imediatas para promover essa transição?

Consensos e conclusões que possam ser incorporados à Plataforma

- ✓ O Brasil precisa de um novo modelo de desenvolvimento urbano inclusivo, com foco na sustentabilidade dos centros urbanos, em detrimento da lógica unicamente voltada à expansão dos negócios das empresas do setor imobiliário e distribuição espacial das pessoas em função exclusivamente da renda.
- ✓ Os mecanismos de participação democrática, como os Conselhos Municipais de Políticas Urbanas, devem ser empoderados com funções deliberativas e contar com a participação de ampla gama de atores sociais.

- ✓ As leis que ditam a configuração do espaço urbano no Brasil demandam revisão, de forma a incentivarem a dimensão pública em harmonia com os espaços privados. Edifícios e áreas de uso misto, construção de praças, entre outras ações, devem ser incentivados pelas políticas públicas.
- ✓ O Programa Minha Casa, Minha Vida, como principal política habitacional do país, deve ser reformulado, respeitando as necessidades e peculiaridades regionais, bem como considerando toda rede de serviços que deve estar vinculada à moradia para que sejam propiciadas condições de vida dignas a seus beneficiários.
- ✓ Deve ser reaberto o debate acerca da Lei do Inquilinato, de forma que o aluguel deixe de seguir a lógica da especulação imobiliária e se torne instrumento de exclusão social.
- ✓ O Estatuto das Cidades deve ser, por fim, implantado, com todos seus mecanismos de garantia de um ambiente urbano mais justo e sustentável. O IPTU Progressivo, por exemplo, deve ser política pública ativa em todas as áreas urbanas, seguindo os critérios de desapropriação e pagamentos estipulados no Estatuto das Cidades.
- ✓ As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), previstas no Estatuto das Cidades, podem ser usadas intensamente como política urbana, permitindo configurações mistas de ocupação, tanto no que tange à coexistência de diferentes classes sociais e perfis, quanto na conciliação de áreas comerciais e residenciais no mesmo espaço.
- ✓ Deve haver uma regulamentação mais adequada para a questão dos despejos forçados. Quando o despejo for uma questão imperativa, que seja através de um serviço emergencial de habitação, de forma que as pessoas removidas são incluídas em uma rede que inclua moradia a preços populares e serviços básicos de assistência social.
- ✓ O setor público deve deter o controle sobre parte das terras nas áreas urbanas, de forma a viabilizar políticas públicas urbanas e ações de planejamento, que de outra maneira seriam ditadas, exclusivamente, pelos interesses do setor privado.