

A metrópole paulistana no século XXI: gestão de instrumentos urbanísticos e desafios de aproximação do território

SARAH FELDMAN¹

Mudanças, sincronias, agentes

DESDE OS ANOS 1980 a metrópole paulistana vem passando por mudanças radicais. De metrópole industrial que se expandiu pelo transbordamento dos limites administrativos, conurbando municípios contíguos, passa a conformar um território de limites imprecisos, parcialmente descontínuo, uma macrometrópole paulista, que se estende por cerca de 200 km a partir da capital. Num processo que associa extensão, densificação territorial, intensificação e uma multiplicidade de fluxos de pessoas, mercadorias e informações, as redes materiais e imateriais “são as mediações necessárias que permitem a integração na dispersão” (Lencioni, 2011, p.133-48).

Essa nova configuração do espaço metropolitano marca um momento crucial para as políticas do território em São Paulo. A ideia de reestruturação imobiliária é formulada por Pereira (2015, p.156-7) como uma nova articulação entre dinâmicas globais e locais na qual as relações entre a reestruturação da economia e a transformação das cidades contemporâneas se intensificam em múltiplas dimensões.

Instrumentos reguladores criados nos anos 1990 consubstanciaram ações remodeladoras da atuação do Estado para a produção do espaço como negócio imobiliário-financeiro. As Parcerias Público Privadas, o Procedimento de Manifestação de Interesse e a Manifestação de Interesse Privado viabilizam estratégias diversas para concessões e privatizações. Nessa diversificação os empreendimentos imobiliários passaram a atuar indistintamente sob a forma de incorporação, inclusive para a promoção pública de habitação social para mercado (Pereira; Shimbo, 2023, p.268-9).

Dentre as especificidades desse processo em São Paulo, destaca-se sua sincronia com as mudanças do marco jurídico da Constituição de 1988 – a Constituição cidadã – que tinha como perspectiva a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Pela primeira vez, tanto a política urbana como a política ambiental foram contempladas com capítulos específicos; o patrimônio material foi introduzido como uma das categorias de patrimônio cultural que in-

clui formas de expressão, modos de criar, fazer viver, práticas sociais etc.; foram reconhecidos os direitos originários sobre as terras tradicionalmente ocupadas pelos grupos indígenas; e o racismo foi enquadrado como crime inafiançável e imprescritível.

Além disso, participação da cidadania no controle social que perpassa vários artigos, incisos, parágrafos de formas diversas, foi fundamental para que outras dimensões de ação – os sem-teto, em várias frentes; os coletivos que se organizam entorno do patrimônio ambiental e cultural, os grupos indígenas; organizações de pretos, indígenas, mulheres, grafiteiros, dentre outros – ganhassem visibilidade nas últimas três décadas com pautas que colocam desafios para as políticas urbanas.

Os embates e conquistas no processo constituinte não foram homogêneos. A questão ambiental mobilizou entidades ambientalistas e movimentos ecológicos que se organizaram no Brasil no contexto do movimento planetário a partir dos anos 1960 e, desde 1987, o chamado “bloco parlamentar verde” articulou os diversos setores ambientalistas. A Constituição atribuiu ao direito ao meio ambiente o mesmo peso do direito à vida, à liberdade, à igualdade e, ao adotar a competência concorrente, municípios, estados e a União passaram a ser corresponsáveis pela questão ambiental.¹

A Política Urbana foi incluída no Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira, onde os conflitos de interesses já estavam consolidados, uma vez que qualquer ação de planejamento territorial envolve, em última instância, o controle do uso da terra e, portanto, o limite do direito de propriedade. A regulamentação da função social da propriedade ficou condicionada à aprovação de planos diretores, e esses se mantiveram restritos aos limites municipais, apesar da dimensão metropolitana como processo de urbanização e como institucionalidade já estivessem em pauta. O Movimento Nacional pela Reforma Urbana foi uma articulação nacional de movimentos que desde os anos 1970 vinham se consolidando, o que foi fundamental nos embates do processo constituinte.

De fato, data de 1975 a elaboração do primeiro Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, que condicionou o uso da propriedade à sua função social no Brasil, atendendo ao Artigo 160 da Constituição de 1967, que manteve a “função social da propriedade como princípio básico do desenvolvimento nacional e da justiça local”.

O Anteprojeto foi elaborado num momento em que o enfrentamento ao regime militar se pulverizou em múltiplas frentes, diante do agravamento das condições urbanas reveladas e publicizadas pelo Censo 1970: a taxa de urbanização no país superou 55%, o número de moradias improvisadas duplicou, e os domicílios pobres que dez anos antes predominavam nas áreas rurais passaram a incidir igualmente nas zonas urbanas. Além disso, nas eleições de 1974, o Movimento Democrático Brasileiro obteve uma surpreendente votação, conquistando mais de um terço das vagas na Câmara e mais de dois terços das vagas do Senado.

Foram retomados o movimento sindical e o movimento estudantil, organizaram-se movimentos de saúde, educação, transportes públicos, favelas, feministas e indígenas. Foram criados o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil passou a atuar nas áreas ocupadas pelos povos indígenas; a Pastoral da Terra, inicialmente voltada à questão rural, incorporou a questão urbana, o que foi componente fundamental para a mobilização da população das periferias, com a organização e proliferação das Comunidades Eclesiais de Base. Grande parte desses movimentos se inseriram no processo constituinte (Gohn, 1995, p.111-22; Iffly, 2010, p.174; Extra Realidade Brasileira, 1977).

No interior da máquina pública, podemos identificar a atuação de profissionais que durante a ditadura permaneceram ativos, sem aderir ao regime, que desenvolveram projetos e propostas nos limites das ações possíveis no contexto ameaçador do regime autoritário. É o que podemos observar na Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPUR), criada em 1974, e no Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), criado em 1979, onde foram elaboradas várias versões do Anteprojeto.²

Publicado na íntegra em 1977 no *Jornal da Tarde* como a “Reforma do Brasil”, a função social da propriedade, a urbanização compulsória, o direito de superfície, o direito de preempção, a desapropriação por interesse social e a usucapião, o imposto progressivo, o direito de construir com pagamento pelo excedente construído, a criação de um Fundo de Desenvolvimento Urbano nos estados foram, pela primeira vez, introduzidos como um conjunto de instrumentos que abrangiam as várias dimensões do interesse coletivo.

Em 1982 uma nova versão foi publicada no *Jornal da Tarde* com a chamada “Revelamos os planos do governo para a reforma urbana”, e a matéria incluía manifestações contrárias de setores da construção. Em 1983, foi enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, e como Projeto de Lei n.775/83 entrou em tramitação na Câmara dos Deputados do Congresso Nacional. Ao longo de três anos permaneceu em discussão na Câmara, com apresentação de dois substitutivos pela Comissão de Constituição e Justiça, em 1984, e pelo deputado Raul Ferraz, em 1986, sem prosseguimento, como mostram Lucchese e Rossetto (2018, p.72).

Esses documentos foram a base para o Estatuto da Cidade aprovado em 2001. Ao mesmo tempo em que foram regulamentados os limites à propriedade privada, a regularização fundiária de áreas ocupadas por assentamentos irregulares, a demarcação de zonas especiais de interesse social, o Estatuto evidencia, por um lado, um descompasso da institucionalidade em relação aos processos de urbanização e de metropolização em curso desde os anos 1980. Assim como os planos diretores são restritos aos limites municipais, tanto o Estatuto, aprovado em 2001, como o Ministério, criado em 2003, são da Cidade. Por outro lado, foram incorporadas adequações ao arcabouço legal das Parcerias Público Privadas, sobretudo nas Operações Urbanas Consorciadas.

É inevitável associar à redefinição do direito de propriedade, assim como à reorganização do território urbano e regional, a atuação de duas entidades empresariais: o Secovi-SP, Sindicato das Empresas de Compra, Venda Locação ou Administração de Imóveis Residenciais ou Comerciais, ativo desde 1946 em São Paulo, e a Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc), criada em 2013. Essas duas entidades têm algo em comum e se destacam de outras, pelo estreito vínculo com a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL), que centraliza um amplo leque de atribuições referentes ao planejamento territorial.

O Secovi-SP se autodenomina “A casa do mercado imobiliário”, e em 2023 representava mais de 93 mil empresas no estado de São Paulo. No mesmo ano de aprovação do Estatuto da Cidade foi criada a Universidade Secovi (Unisecovi-SP). Apresentada como Universidade Corporativa, “a primeira do gênero no setor imobiliário”, se volta para “o aprimoramento de profissionais e empresários ligados aos mais diversos segmentos do mercado imobiliário”. Gerentes, auxiliares, síndicos e empregados de condomínios, diretores e proprietários de empresas de incorporação e de loteamento, imobiliárias e administradoras de condomínio, assim como engenheiros, economistas, arquitetos, administradores e advogados compõem o público-alvo. Os cursos oferecidos abordam direito imobiliário, finanças, incorporação imobiliária, condomínios, locação, loteamentos e desenvolvimento urbano, vendas e marketing.³ Além disso, o Secovi disponibiliza para seus associados o GeoSecovi, uma plataforma com dados urbanos, mercadológicos e legais, para otimizar os estudos de viabilidade, e a escolha e realização de próximos empreendimentos.

A Abrainc foi criada com o objetivo de “representar e fortalecer o setor imobiliário, contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país e aprimorar o mercado da incorporação”. Dentre suas atividades se destaca “ser um elo de equilíbrio nas relações com o Governo, empresários e consumidores, fomentar a oferta de melhores produtos ao público, elaborar mais opções de financiamento aos compradores de imóveis, com redução de burocracias, estimular o aperfeiçoamento e a simplificação da legislação”.⁴

O caráter multidimensional e articulador das duas instituições aponta para uma aproximação desses setores do discurso e das práticas urbanísticas, seja na formação de quadros pela Unisecovi, a partir da legislação e da lógica dos empreendimentos corporativos, seja no papel intermediador da Abrainc para aprimorar o mercado da incorporação e estimular seu aperfeiçoamento. Esse redirecionamento expõe uma nova forma de atuação do setor imobiliário, não como entidade abstrata, mas como formador de quadros na ampla cadeia de agentes que atuam na concepção, produção, comercialização e gestão de empreendimentos imobiliários.

O Secovi vem atuando como interlocutor nos órgãos de planejamento em São Paulo, desde a formulação da versão final da primeira lei geral de zoneamento aprovada 1972, como mostramos em estudo anterior. Em 1984, foi incluída

na Comissão de Zoneamento, e atualmente as duas instituições têm assento na Câmara Técnica de Legislação Urbanística (CTLU), que é a sucedânea da Comissão de Zoneamento; no Conselho Municipal de Política Urbana e em Conselhos gestores de Operações urbanas, de Projetos de Intervenção Urbana (PIU). São membros de todas as esferas participativas coordenadas pela SMUL.

No quadro de mudanças na metrópole paulistana na passagem para o século XXI, e mais de vinte anos de vigência do Estatuto da Cidade, com dois planos diretores e respectivas leis de uso e ocupação do solo, pode-se delinear um processo de construção de novas formas de regulação da produção do espaço urbano. Na interface do projeto urbano com parâmetros urbanísticos, configura-se um novo patamar na longevidade do zoneamento como principal instrumento de planejamento em São Paulo.

Projeto urbano, zoneamento operacional – uma construção

Foi durante a ditadura civil-militar que mais avançou a criação de um sistema de planejamento no Brasil, no qual se incluiu o planejamento territorial. Duas mudanças alteraram substantivamente os agentes, os processos decisórios e as práticas de intervenção no território: a associação entre o desenvolvimento socioeconômico e a segurança nacional, que se evidenciava na radical concentração do poder de decisão na Presidência da República, e a ampliação da presença do setor privado na política urbana e regional. Ao mesmo tempo em que foi incentivada a criação de órgãos de planejamento municipais, estaduais e metropolitanos, abriu-se a possibilidade para as empresas de engenharia consultiva se inserirem no circuito da elaboração de planos.

Em São Paulo foram criados simultaneamente e num ritmo acelerado órgãos de planejamento municipal e metropolitano, e nesse processo tanto o Instituto de Arquitetos do Brasil, através de uma geração de arquitetos e urbanistas, como juristas pioneiros no campo do direito urbanístico – todos atuantes desde a década de 1950, tiveram papel destacado.⁵

Na esfera estadual estiveram envolvidos na criação do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam), em 1967, e na criação do Grupo Executivo da Grande São Paulo (Gegran), que em 1970 concluiu o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado – Grande São Paulo. Com a criação da Grande São Paulo, em 1973, dois anos depois foi criada a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A (Emplasa).

Na esfera municipal, em 1966, o prefeito Faria Lima criou o Grupo Executivo Metropolitano (GEM), que antecedeu a fundação da Companhia do Metropolitano de São Paulo-Metrô, em 1968. E na gestão do prefeito Figueiredo Ferraz, em 1971, foi criada a Empresa Municipal de Urbanização (Emurb), como empresa pública para desenvolvimento de projetos de reurbanização. No mesmo ano foi aprovado o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de São Paulo e, no ano seguinte, foi criada a Coordenadoria Geral de Planejamento (Cogep), e aprovada a primeira Lei Geral de Zoneamento.

A presença de arquitetos no percurso dos órgãos de planejamento com a criação de cursos de Arquitetura e Urbanismo, a partir do final dos anos 1940, seja assumindo a direção, seja coordenando departamentos, foi crescente.

Se na Emurb o projeto urbano persistiu, como mostra Longo (2024), articulado a obras do Metrô e de outras infraestruturas, inclusive em articulação com estudos da Emplasa, na Cogep foi institucionalizada a profissão de planejador urbano. Eram exigidos nível universitário, conhecimento em planejamento urbano e experiência administrativa, sem especificar a formação profissional. A abertura do setor de planejamento para profissionais provenientes de múltiplas disciplinas se viabilizou com a criação de uma estrutura de cargos em comissão, fora da carreira do funcionalismo. A maioria dos cargos criados foram assumidos por arquitetos. Em 1972, havia no órgão 21 arquitetos, nove dos quais com cargo de planejador urbano (*Jornal da Tarde*, 8.11.1972). Mas a contratação de profissionais de outros campos disciplinares foi um recurso bastante mobilizado desde a gestão do arquiteto e urbanista Candido Malta Campos (1976-1979).

Em 1982 a Cogep foi renomeada como Secretaria de Planejamento (Sempla), e ao longo dos seus 26 anos de existência, suas atribuições foram sendo alteradas pontualmente, sobretudo na incorporação e/ou exclusão do orçamento econômico e nos vínculos com a Emurb (Fernandes, 2022, p.235-58).

As institucionalidades, tanto na esfera municipal como na metropolitana, não resultaram num processo de planejamento em São Paulo. Aparentemente, tudo se movia no sentido de se instalar uma governança metropolitana em São Paulo, mas os municípios continuaram a atuar de forma independente, não se viabilizando a articulação de interesses comuns. Com a expansão de secretarias especializadas a partir 1966, a setorização das políticas públicas se consolidou, permanecendo até hoje entranhada na estrutura da administração de São Paulo.

Planos diretores municipais, apesar de elaborados, nem sempre chegaram a ser aprovados, e alguns não chegaram a ser encaminhados à Câmara Municipal. Entre 1971 e 2014, apenas quatro planos foram aprovados em São Paulo. Desses, o PDDI foi aprovado em plena ditadura, com o prefeito Figueiredo Ferraz indicado pelo governador e sem debate na Câmara Municipal; e o de 1988, na gestão de Jânio Quadros, foi aprovado por decurso de prazo. Planos elaborados em 1985 no governo de Mario Covas e em 1991 na gestão de Luiza Erundina não foram votados pela Câmara Municipal.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade foram aprovados planos, em 2002, na gestão de Marta Suplicy, e, em 2014, na gestão de Fernando Haddad. Nesses dois planos, de formas diversas, o projeto urbano foi incorporado ao planejamento.

Elaborado sob a coordenação do arquiteto Jorge Wilhelm, secretário de Planejamento, o plano de 2002 enfrentou o esvaziamento de grandes plantas industriais, no processo de reestruturação produtiva. Denominadas Áreas em transformação, totalizaram mais de 250 quilômetros quadrados, que correspondiam a cerca de 25% da área urbana do município de São Paulo. Demarcadas

como Operações Urbanas Consorciadas (OUC), exceções aos parâmetros estabelecidos pela legislação de zoneamento passaram a ser concedidas em troca de recursos a serem aplicados em melhorias na própria área da Operação.

Iniciou-se o deslocamento do zoneamento regulador – instrumento de controle do poder público, vigente desde 1972, para um zoneamento operacional – que envolve o poder público e um conjunto de agentes privados para o financiamento de intervenções.

Diferentes das operações urbanas circunscritas a territórios selecionados, definidos no plano de 1985, também coordenado por Wilhelm na gestão de Mario Covas, as OUC passaram a ter grandes extensões, com as exceções à legislação concedidas lote a lote, na mesma lógica do zoneamento. A OUC Faria Lima, a primeira a ser aprovada nos moldes do EC, está ativa desde 2004. O pagamento pelas exceções passou a ser realizado pelos Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepac), que são títulos emitidos segundo a regulamentação da Comissão de Valores Imobiliários. As intervenções são definidas e priorizadas pelo Grupo de Gestão da OUC.

A criação de uma Diretoria de Projetos Urbanos no Departamento de Planejamento internalizou a dimensão urbana da arquitetura na secretaria. No plano de 2002 foram definidas “porções do território de especial interesse para o desenvolvimento urbano”, denominadas Áreas de Intervenção Urbana-AIU, demarcadas por faixas de até 300 metros de cada lado dos alinhamentos do sistema de transporte público coletivo, e por círculos com raio de até 600 metros, tendo como centro as estações do transporte metroviário ou ferroviário. Nesses perímetros deveriam ser estimulados o adensamento populacional e a intensificação e diversificação do uso do solo, e a ampliação dos coeficientes de aproveitamento máximo nas AIU e nas OUC era permitida em lotes contidos no raio em torno das estações. Todas essas modalidades de intervenção deveriam ser criadas por leis específicas e tinham como objetivo qualificar essas áreas e seus entornos. Numa perspectiva redistributiva, os recursos obtidos por meio da outorga onerosa do potencial construtivo adicional seriam aplicados em melhorias das linhas de transporte público.

Na gestão do prefeito Fernando Haddad (2013-2016), o arquiteto Fernando Melo Franco assumiu a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (que substituiu a Sempla, na gestão de Gilberto Kassab). Com a cisão da Emurb em duas empresas, em 2009, a SP Urbanismo foi vinculada à SMDU, como responsável pela coordenação de projetos urbanos.

Nessa nova condição institucional, o projeto urbano foi agregado a diferentes instrumentos urbanísticos. Em Projetos de Intervenção Urbana (PIU) a dimensão projetual assumiu o papel de componente estruturador de uma política de transformação urbana em áreas subutilizadas de grandes dimensões. E para a revisão da Lei de uso e ocupação do solo, uma das diretrizes do plano de 2014 foi adotar a quadra como referência de composição do sistema edificado.

Atributos projetuais passaram a ser incorporados ao escopo do zoneamento, e um Concurso Nacional foi realizado, abrindo espaço para a participação dos arquitetos-urbanistas na revisão do zoneamento, que visava explorar modelos inovadores de regulação urbana. Profissionais e estudantes participaram de workshops, seminários e atividades em sala de aula de cursos de arquitetura, configurando um processo de construção de parâmetros de zoneamento para o desenho da cidade.

Desse processo resultou na criação de uma zona tipo, a Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU), ao longo de corredores de ônibus existentes e previstos e no entorno de estações. Foi apartado o princípio de aprovação de leis específicas com regras urbanísticas para perímetros previamente definidos, a partir de estudos das especificidades e demandas locais ou regionais, elaboração de diretrizes e programas.

O zoneamento é parte da estrutura da SMUL, criada em 2017, com a fusão da SMDU e da Secretaria Municipal de Licenciamento, onde a aprovação dos projetos resulta de um processo no qual os responsáveis têm o arbítrio. A CTLU é responsável pela análise de casos não previstos e por dirimir dúvidas na aplicação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo. Embora composta por vinte membros, sendo 50% representantes do Executivo e 50% representantes da sociedade civil – de movimentos sociais e de bairro; da área acadêmica e profissional; de conselhos de políticas públicas e setoriais – estes devem ter experiência nos campos de urbanismo, paisagismo e meio ambiente. Ou seja, atua como um braço técnico da SMUL, se organizando, inclusive, em grupos de trabalho sobre temas específicos relacionados à regulação.⁶

Os empreendimentos a serem construídos na ZEU entraram no fluxo contínuo de aprovação de projetos. Para a nova configuração urbana – a ocupação na escala da quadra – as frentes dos lotes podem atingir 150 m e uma estratégia de incentivos ampliou a possibilidade de construir. Esses incentivos abrangem desde atributos projetuais – como passagens internas aos empreendimentos, diversidade de usos nos edifícios, térreos com comércio ou serviços –, até aspectos ambientais e densidade populacional.

No manejo da métrica do zoneamento, os incentivos que ampliam a área não computável – aquela que não é incluída como área construída para pagamento da outorga onerosa – comandam a multiplicação do potencial construtivo e impulsionam a escalada de demolições. Potencializam a lógica da demolição/construção do novo impregnada na legislação urbanística de São Paulo e também na organização do setor da construção – das empresas construtoras à produção de materiais de construção.

A demolição em São Paulo é um ato sumário: independe de projeto aprovado ou protocolado e, desde 2017, pode ser realizada após trinta dias do protocolo do pedido de alvará execução, exceto quando seja comunicado o indeferimento pela prefeitura. Segundo o Balanço de SMUL (2021), foram emitidos

6.177 alvarás de demolição entre 2014 e 2021. Em 2021, a cada cinco horas foi emitido um alvará para tapumes, guias e estandes de venda. Em 2019 foram 1.573; em 2020, 1.546; em 2021, 1.711.

Trata-se de um processo de gestão de instrumentos urbanísticos: o manejo de taxas, coeficientes, fatores, que são ampliados, reduzidos, combinados, tem no empreendedor – seja na figura de fundos imobiliários abertos e fechados, das incorporadoras nacionais e internacionais – o agente diretamente beneficiado. Estudos mostram que o coeficiente de aproveitamento máximo estabelecido na lei chega a triplicar.⁷

O fato inédito do processo em curso é que, embora empreendimentos se concentrem nos setores historicamente mais valorizados, se disseminam em todas as direções da cidade. Estamos diante de um novo patamar da longevidade do zoneamento como principal instrumento de planejamento em São Paulo. Por sua natureza estritamente quantitativa, se distancia do território usado – “que é o chão mais a identidade”, que mostra “que há coisas que não se podem desmanchar”, nas palavras de Milton Santos (2011, p.13).

Desafios da aproximação do território

Sem minimizar avanços no direito à cidade, a partir da Constituição de 1988 e de mais de duas décadas de vigência do Estatuto da Cidade, vislumbro o desafio de revisão e atualização institucional do planejamento territorial. A distância do cotidiano da administração, que é parte constitutiva da concepção do planejamento desde a Era Vargas, coloca uma questão: em que medida favoreceu e favorece a tecnificação do campo do planejamento?

Em sua crítica ao conceito operatório de cidade no discurso urbanístico, que cria “um sujeito universal e anônimo que é a própria cidade”, De Certeau (1992, p.172-3) mostra a distância que se estabelece entre uma linguagem do poder que “se urbaniza” e a cidade entregue a movimentos contraditórios fora desse poder”, como um campo de operações “que não são programadas e controladas”.

É essa distância que se manifesta no processo de transformação em São Paulo, que evidencia a dissipação – no sentido de fazer desaparecer, desfazer as múltiplas formas de apropriação social, cultural, econômica que, em cronologias diversas, construíram e reconstruíram os territórios que conformam a pluralidade da metrópole paulistana.

A estrutura do setor de planejamento territorial em São Paulo permanece centralizada, mas mudanças em sua estrutura são realizadas, sempre pontualmente, com acréscimo ou exclusão de um departamento, uma diretoria, uma divisão, uma assessoria. As pequenas mudanças garantem a manutenção do poder instalado.

Assim como as Administrações Regionais ao longo de sua existência estiveram subordinadas à Coordenação das Administrações Regionais, posteriormente alçada a Secretaria das Administrações Regionais, as subprefeituras cria-

das em 2004 até hoje atendem à Secretaria Municipal das Subprefeituras. Além das competências de limpeza e manutenção, suas responsabilidades se circunscrevem à fiscalização do cumprimento de leis, de obras e de edificações. Cabe ao secretário a proposição ao prefeito de soluções articuladas para desenvolvimento de relações intersetoriais e institucionais nas subprefeituras. O projeto de subprefeituras em São Paulo é um projeto inconcluso.

Na gestão da prefeita Luiza Erundina, além da experiência dos Núcleos Regionais de Planejamento, criados nas administrações regionais na perspectiva de criação de subprefeituras, foi formulada uma proposta de reforma administrativa que rompia com essa estrutura. As subprefeituras foram concebidas como instâncias decisórias, com autonomia financeira, articuladoras das ações setoriais e como canais de participação ativa da população.

A reforma propunha a ruptura da setorização em secretarias especializadas, com a criação de cinco secretarias agrupando áreas a afins, buscando a integração no trato dos problemas da cidade: de Governo, Desenvolvimento Social, Meio ambiente e Desenvolvimento Urbano. Para a integração, instâncias de decisão de prioridades, controle de planos de governo e da política de gastos e investimentos, como o Conselho de Ação Governamental envolvendo o prefeito, secretários, subprefeitos.

A aproximação do território é um desafio. Uma estrutura estável de planejamento local permite institucionalizar e redefinir os poderes de decisão sobre o território.

Nessa aproximação, o processo participativo deixa de ser episódico, mas se realiza como parte do processo de planejamento, e pode reforçar instâncias de participação que a partir de 2002 ampliaram setores da sociedade representados. É o caso da CTLU, assim como a representação majoritária de membros não estatais na composição do Conselho Municipal de Política Urbana, e a eleição de representantes não estatais para os Conselhos Participativos Municipais junto às subprefeituras, são avanços fundamentais.

Além disso, o processo participativo como processo de planejamento pode recolocar a proliferação de conselhos gestores, que vêm sendo institucionalizados para todas as formas de intervenção voltadas para as privatizações e concessões.

A intermediação entre incorporadoras, concessionários e proprietários, moradores, donos de pequenos negócios, é atribuição de uma instância local, onde o conhecimento da dinâmica econômica, social, política, cultural, em bairros ou conjunto de bairros, é ponto de partida para o planejamento territorial.

No desvendamento e compreensão das dinâmicas locais, na metrópole de São Paulo, onde o global e o local são vivenciados no cotidiano, se evidenciam os limites de certas categorizações utilizadas para fundamentar as políticas do território. É o caso, por exemplo, da densidade populacional restrita à presença de moradores, da ideia de incentivo que só se aplica para o que vai ser construí-

do, do impacto de vizinhança que se fundamenta na área do empreendimento e no número de garagens. São alguns exemplos, de um extenso glossário a ser reconstruído.

Assim como as teorias, os conceitos se transformam, se metamorfoseiam e se atualizam. E conceitos informam instrumentos urbanísticos, que se efetivam nos processos formais e informais, tanto internamente aos órgãos públicos, como nas formas de apropriação pelos agentes envolvidos na produção e no uso do espaço urbano.

Cabe aqui a ideia de políticas do urbano: “o conjunto de ações do Estado que agem prioritariamente sobre o tecido urbano – o espaço social da cidade e seus territórios, mesmo que por vezes incidam principalmente sobre seus moradores”, formulada por Marques (2018). Ou seja, as políticas públicas assumem uma dimensão que inclui tanto as intervenções diretas no espaço como as apropriações do espaço ou sociabilidades decorrentes das políticas.

Notas

- 1 Para uma análise detalhada da questão ambiental na Constituição de 1988, consultar Silva e Melão (1991).
- 2 No CNPU e no CNDU, Jorge Guilherme Francisconi, Maria Adélia de Souza, Hely Lopes Meirelles foram responsáveis pela formulação de visões que rompiam com as impostas pelo regime. Francisconi, Meireles e Azevedo trabalharam nas várias versões da Lei de Desenvolvimento Urbano.
- 3 Disponível em: <<https://unisecovi.com.br/cursos/>>. Acesso em: 2 fev 2024.
- 4 Disponível em: <<https://www.abrainc.org.br>>. Acesso em: 2 fev 2024.
- 5 Entre os juristas se destacam Hely Lopes Meirelles e Eurico Azevedo, e entre arquitetos e urbanistas, Roberto Cerqueira César, Antonio Claudio Moreira, Luiz Carlos Costa, Flavio Villaça, Mario Laranjeira, Domingos Teodoro Azevedo, Clementina D'Ambrosio.
- 6 Sobre aspectos normativos e atribuições da CLTU, consultar <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/CTLU/CTLU_APRESENTACAO.pdf>. Acesso em: 12 fev 2024.
- 7 Os coeficientes de aproveitamento nas Zeu são abordados por vários autores em Rufino, Borges e Nakama (2023).

Referências

- DE CERTEAU, M. *A invenção do cotidiano*. Artes de fazer. Rio de Janeiro: Vozes, 1992.
- EXTRA REALIDADE BRASILEIRA: os documentos da CNBB: Igreja e governo. n.3, ano 1, 1977.
- FELDMAN, S. *Planejamento e Zoneamento. São Paulo, 1947-1972*. São Paulo. Edusp/Fapesp, 2005.
- _____. (Org.) *Instituições de urbanismo no Brasil, 1930-1979*. São Paulo: Annablume, 2021.

FERNANDES, C. N. *O planejamento urbano na cidade de São Paulo: persistências e mudanças institucionais ao longo de quatro décadas (1983-2020)*. São Bernardo do Campo, 2022. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC.

FERREIRA, A. (Org.) *Desafios da metropolização do espaço*. Rio de Janeiro: Consequência, 2015.

FOLHA DE S.PAULO Autorizações para construção em SP crescem 28% nos primeiros 9 meses do ano, Edição impressa, 8 de novembro de 2018.

GOHN, M. da G. *História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania brasileira*. São Paulo: Loyola, 1995.

IFFLY, C. *Transformar a metrópole. Igreja católica, territórios e mobilizações sociais em São Paulo 1970-2000*. São Paulo. Editora Unesp, 2010.

JORNAL DA TARDE. Estes jovens estão planejando uma nova cidade. Edição impressa. São Paulo, 8/11/72.

LENCIONI, S. A metamorfose de São Paulo. O anúncio de um novo mundo de aglomerações difusas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n.120, p.133-48, jan/jun 2011.

LONGO, M. R. R. *Plano e projeto urbano na metrópole de São Paulo: da rede de mobilidade ao projeto-instrumento*. São Paulo, 2024. Tese (Doutoramento) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

LUCCHESI, M. C.; ROSSETTO, R. A política urbana no governo militar (1964-1985). In: BONDUKI, N. (Org.) *A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao plano diretor de São Paulo*. São Paulo: Instituto da Cidade, 2018. p.179-246

MARQUES, E. (Org.) *As políticas do urbano em São Paulo*. São Paulo, CEM/Editora da Unesp, 2018.

PEREIRA, P. C. X. Reestruturação imobiliária e produção do espaço metropolitano: nega o urbano e a urbanização tradicional. FERREIRA, A. (Org.) *Desafios da metropolização do espaço*. Rio de Janeiro: Consequência, 2015. p.153-70.

PEREIRA, P. C. X.; SHIMBO, L. Os instrumentos de capitalização na produção do espaço. In: RUFINO, B.; BORGES, I.; NAKAMA, V. (Org.) *Financeirização e metropolização do espaço: imobiliário e infraestruturas sob domínio de grandes grupos econômicos*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023. p.262-76.

RUFINO, B.; BORGES, I.; NAKAMA, V. (Org.) *Financeirização e metropolização do espaço: imobiliário e infraestruturas sob domínio de grandes grupos econômicos*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023.

SÃO PAULO. (Prefeitura). *O poder em São Paulo: história da administração pública da cidade, 1554-1992*. São Paulo: Cortez Editora, 1991.

SANTOS, M. O dinheiro e o território. In: SANTOS, M. et al. *Território, territórios. Ensaio sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: Lamparina Editora, 2011. p.13-21.

SILVA, A. A.; MELÃO, C. M. O Direito à Qualidade de Vida na Cidade. In: GRIMBERG, E. *Ambiente Urbano e Qualidade de Vida*. São Paulo: Pólis, 1991, n.3.

Fontes documentais

CNBB. Solo urbano e ação pastoral, 1982. Disponível em: <<https://efosm.files.wordpress.com/2013/02/cnbb-doc-23-solo-urbano-e-ac3a7c3a3o-pastoral.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2023.

CNPU. Anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano (1977). *Jornal da Tarde*, A reforma do Brasil, São Paulo. 24 de maio de 1977, p.3-4.

RESUMO – A partir da configuração da metrópole paulistana no século XXI, quando as relações entre a reestruturação da economia e a transformação das cidades se intensificam, o texto discute a gestão de instrumentos de planejamento territorial ancorados na ideia de projeto urbano como um novo patamar da prevalência do zoneamento em São Paulo, e propõe a aproximação do território como desafio para romper com a persistente centralização do setor de planejamento territorial.

PALAVRAS-CHAVE: Metrópole São Paulo, Planejamento, Gestão de instrumentos urbanísticos, Projeto urbano.

ABSTRACT – Based on the configuration of the São Paulo metropolis in the 21st century, when the relations between the restructuring of the economy and the transformation of cities intensify, the paper discusses the management of territorial planning tools anchored in the idea of urban project as a new level of the prevalence of zoning in São Paulo, and proposes the approaching to territory as a challenge to break with the persistent centralization of the territorial planning sector.

KEYWORDS: São Paulo metropolis, Territorial planning tools, Urban project.

Sarah Feldman é professora livre-docente sênior do Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. @ – sarahfel@sc.usp.br / <https://orcid.org/0000-0002-1671-9365>.

Recebido em 10.3.2024 e aceito em 18.6.2024.

¹ Universidade de São Paulo, Instituto de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, Brasil.

