

# Ciclo de Debates Pensando São Paulo

Câmara Municipal  
de São Paulo

São Paulo, 2012



# **Ciclo de Debates**

## **Pensando São Paulo**

**Câmara Municipal de São Paulo**  
**Mesa Diretora**

**Presidente:** José Police Neto

**1º Vice-Presidente:** Claudinho de Souza

**2º Vice-Presidente:** Dalton Silvano

**1º Secretário:** Ítalo Cardoso

**2º Secretário:** Toninho Paiva

**1º Suplente:** Claudio Prado

**2º Suplente:** Noemi Nonato

**Pensando São Paulo**

**Organizador** – Roberto Eduardo Lamari

**Coordenadora** – Carmem Lucia Gameiro Ghobril

**Mediador dos Debates** – Flávio Guimarães

**Transcrições de Textos** – Secretaria de Registro Parlamentar  
e Revisão – CMSP

**Edição e Revisão de Textos** – Fatima Thimoteo e Milton Bellintani

**Equipe Técnica** – Evandro Sabóia, Fatima Thimoteo e Roberto Cardoso  
Ferreira

**Apoio** – Camila Breitenvieser

**Editoração** – Imesp - Imprensa Oficial do Estado de São Paulo

**Capa** – Robson Minghini

**Escola do Parlamento**

**Diretor Presidente** – Roberto Lamari

**Diretores Executivos** – Antonio Freitas Jr.; Milton Bellintani

**Diretores Acadêmicos** – Carlos Nascimento; Fernanda Cardoso;  
Leonardo Barbagallo

**Coordenadores** – José Mauro da Silva; Roberto Noritomi

**Secretários** – Camila Breitenvieser; Dimitrios Valentin

**Comissionados** – Carmem Ghobril; Fatima Thimoteo; Gianfrancesco  
Genoso ; Luiz Casadei Manechini; Roberto Ferreira

**Estagiários** – Adriana Boaventura; Clayton da Silva; Evandro Sabóia;  
Tiago Buono; Vinicius Flauaus

**Editoração, Ctp, Impressão**

**e Acabamento** - Imprensa Oficial do Estado de São Paulo

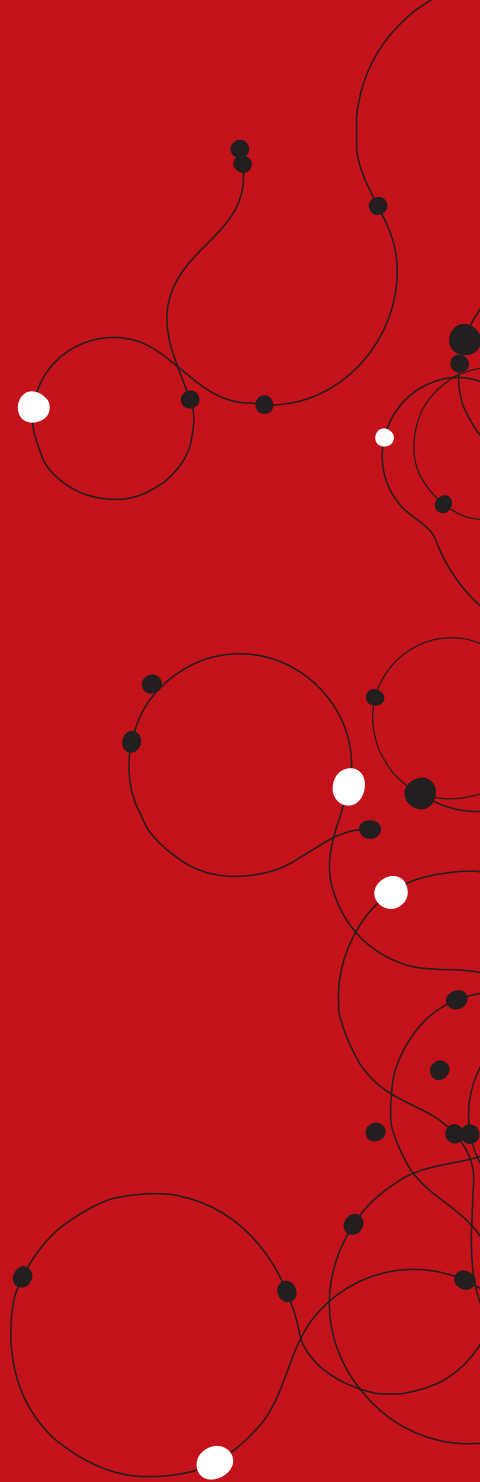
**Escola do Parlamento**

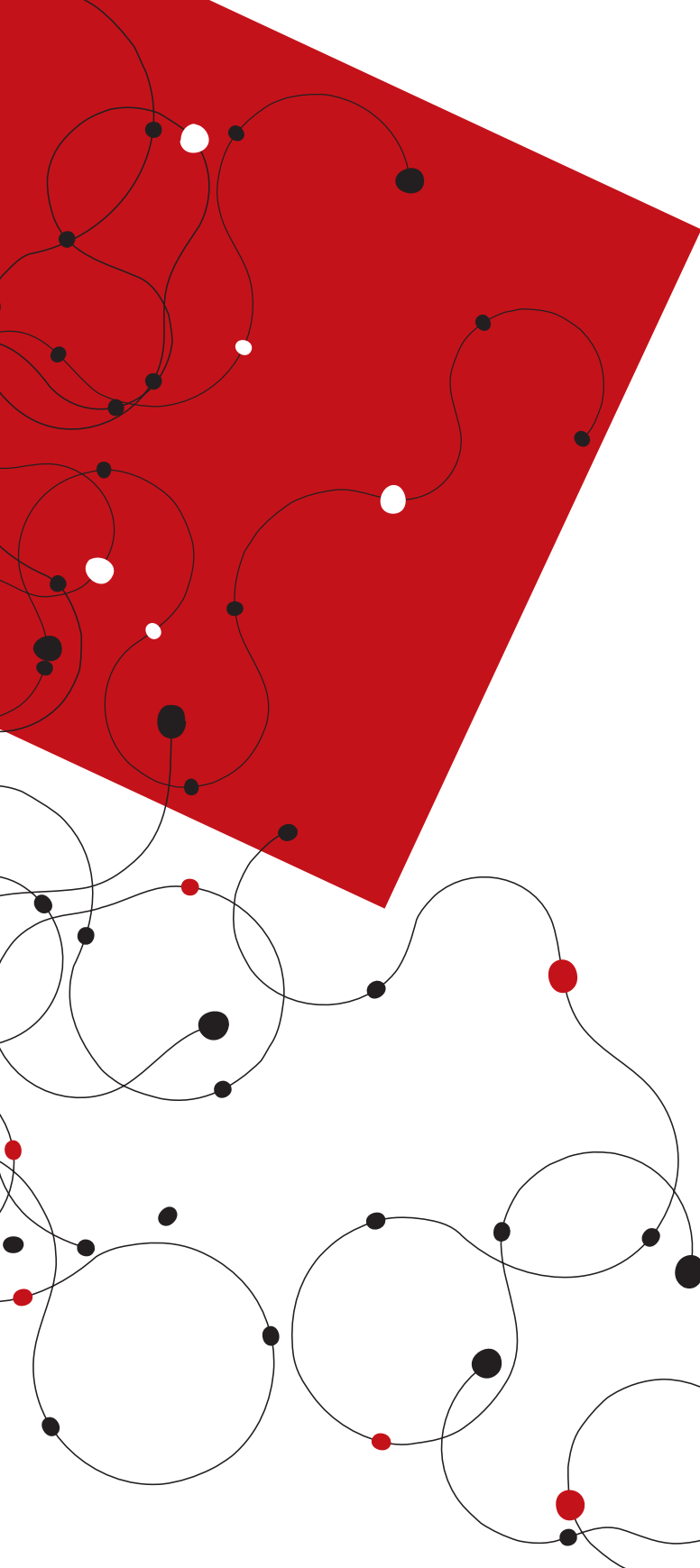
Viaduto Jacareí, 100 – 13º andar – sala 1302A

Bela Vista São Paulo/SP CEP 01319-900

11 3396-4020

[www.camara.sp.gov.br](http://www.camara.sp.gov.br)





# Ciclo de Debates Pensando São Paulo

Câmara  
Municipal  
de São Paulo

São Paulo, 2012

© São Paulo (SP). Câmara Municipal. Escola do Parlamento  
Roberto Eduardo Lamari (organizador), 2012

Ficha catalográfica elaborada pela Equipe de Biblioteca da CMSP – SGP.32

São Paulo (SP). Câmara Municipal. Escola do Parlamento  
Pensando São Paulo / Escola do Parlamento da Câmara Municipal de  
São Paulo; organizado por Roberto Eduardo Lamari. São Paulo : Imprensa  
Oficial do Estado de São Paulo, 2012.  
244 p.

Publicação decorrente do Ciclo de Debates Pensando São Paulo promovido  
pela Escola do Parlamento da CMSP.

ISBN 978-85-66432-00-8

1. Administração pública 2. Políticas públicas I. Lamari, Roberto Eduardo.  
II. Título.

CDU 35

Impresso em São Paulo, Brasil  
Primeira edição: dezembro de 2012

*Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação poderá ser armazenada  
ou reproduzida por qualquer meio sem a autorização por escrito da editora.*

#### AGRADECIMENTOS

Senhores vereadores da 15ª Legislatura da Câmara Municipal de São Paulo:

Abou Anni - PV, Adilson Amadeu - PTB, Adolfo Quintas - PSDB, Agnaldo Timóteo - PR, Alfredinho - PT,  
Aníbal de Freitas Filho - PSDB, Antonio Goulart - PSD, Arselino Tatto - PT, Attila Russomanno - PP, Atilio Francisco - PRB,  
Aurélio Miguel - PR, Aurélio Nomura - PSDB, Carlos Apolinário - DEM, Carlos Neder - PT, Celso Jatene - PTB,  
Chico Macena - PT, Claudinho de Souza - PSDB, Claudio Fonseca - PPS, Cláudio Prado - PDT, Dalton Silvano - PV,  
David Soares - PSD, Donato - PT, Edir Sales - PSD, Eliseu Gabriel - PSB, Fernando Estima - PSD, Floriano Pesaro - PSDB,  
Francisco Chagas - PT, Gilberto Natalini - PV, Gilson Barreto - PSDB, Ítalo Cardoso - PT, Jamil Murad - PCdoB,  
José Américo - PT, José Carlos Oliveira - PSD, José Police Neto - PSD, José Rolim - PSDB, Juliana Cardoso - PT,  
Juscelino - PSB, Marco Aurelio Cunha - PSD, Marta Costa - PSD, Milton Ferreira - PSD, Milton Leite - DEM,  
Netinho de Paula - PCdoB, Noemi Nonato - PSB, Paulo Frange - PTB, Quito Formiga - PR, Ricardo Teixeira - PV,  
Roberto Tripoli - PV, Sandra Tadeu - DEM, Senival Moura - PT, Souza Santos - PSD, Tião Farias - PSDB,  
Toninho Paiva - PR, Ushitaro Kamia - PSD, Wadih Mutran - PP, Zelão - PT.

Confederação Nacional do Turismo/SP (CNTur), Equipe de Comunicação (CCI.3), Secretaria de Registro Parlamentar e Revisão  
(SGP.4), Equipe de Taquigrafia e Revisão (SGP.41), TV Câmara, Jéssica Riskalla, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo  
(Imesp) e Biblioteca CMSP(SGP.32).

Agradecimentos especiais a todas as pessoas que gentilmente participaram dos debates promovidos.

# Aprimorar o conhecimento, fortalecer a democracia

**José Police Neto**

Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

Nos primórdios da política na Grécia Clássica já se opunham duas visões distintas sobre a essência do processo político que é a tomada de decisão. De um lado a maioria dos filósofos defendia um governo de pessoas preparadas, treinadas e selecionadas e contrapunha-se a um domínio da multidão, segundo eles, levada pelas paixões e emoções. De outro, as lideranças políticas e a maioria dos cidadãos defendiam que aqueles que lutavam pela cidade deviam participar das decisões e acreditavam que o livre governo de homens livres em assembleia era o único compatível com a dignidade humana.

Naquele período no qual o termo Democracia, que nos é tão caro, tinha uma conotação pejorativa na boca dos filósofos – algo como “governo do povão” – que só foi perder nos séculos seguintes já estava o embrião daquele que já é um problema político fundamental e deve se tornar a questão central a ser resolvida pela política contemporânea. Preocupando os cientistas políticos como Norberto Bobbio, mas também entrando profundamente na cultura popular a ponto de ser tema relevante até dos segmentos mais populares da literatura como a ficção científica – a qual em algum grau expressa nossos anseios e medos quanto ao futuro – o dilema sobre quem deve ter o poder de decisão é uma questão cujo debate ainda está por ser feito.

Com exceção dos pontos extremos, profundamente ideologizados, das duas posições – a tecnocracia e a demagogia –, poucas outras posições intermediárias ousam propor uma resposta a esta questão de forma clara e estruturada. Dentro do próprio processo eleitoral em geral tem-se visão um tanto quanto caricatural, como é típico dos marqueteiros, de uma ou outra posição e a demonização da outra.

Parece evidente a necessidade de uma síntese como única forma de garantir um balanço entre as necessidades e demandas a serem atendidas com recursos escassos – e que portanto devem ser

administrados com cuidado e zelo – e a participação da sociedade no processo decisório que é a única forma de garantir a legitimidade das ações. Os pontos extremos da tecnocracia e da demagogia levam a mistificação de suas posições justamente na inversão dos papéis neste processo, buscando o primeiro construir uma pretensa legitimidade antidemocrática com base na igualmente pretensa competência enquanto o segundo tenta construir uma noção igualmente mistificada de “sabedoria inata”.

A crescente complexidade das necessidades de planejamento e a escala global do impacto das decisões têm acentuado a força das visões mais tecnocráticas dos mais variados matizes a um ponto que não se imaginava possível em uma sociedade democrática. Ao mesmo tempo a elevação do nível de consciência da própria força das massas, a degradação de seu padrão de vida e o avanço das técnicas visando a sua manipulação com a despolitização dos debates eleitorais têm também gerado uma visão demagógica que desvincula as demandas da realidade e até das reais necessidades.

O cenário, assim, parece apontar para uma crise iminente na qual a grande vítima é a própria democracia, condenada a alternância entre os tacões autoritários da tecnocracia que faz o que acha que deve fazer – sem se importar com a opinião da sociedade – e o naufrágio das expectativas que a demagogia cria sem poder cumprir. A construção de outro cenário é, contudo, possível. Um cenário no qual a massa se eleva efetivamente à condição de cidadãos, conscientes e preparados para decidir à luz da persuasão – elemento fundamental da verdadeira política a ponto de ser a deusa invocada nas assembleias atenienses – e os técnicos compreendem que seu papel não é decidir, mas sim orientar e apontar as alternativas a serem escolhidas pela sociedade, segundo os interesses coletivos desta sociedade – que nem sempre são aqueles que os técnicos enxergam – até porque o elemento essencial da ideologia tecnocrática em seu processo de mistificação é aquele que só há um caminho a ser tomado.

A diferença entre o melhor e o pior cenário é drástica. Na divergência destas duas forças se têm o caos e a democracia seriamente ameaçada; na convergência se tem um círculo virtuoso de evolução e consolidação dos valores democráticos e da boa governança.

Com essa preocupação de contribuir no processo de catálise da boa síntese surgiu a Escola do Parlamento. Menos como um espaço de ensino e mais como um espaço no qual técnicos altamente qualificado em suas áreas, dotados de visões diversas, possam dialogar com lideranças políticas e populares e com isso aprimorar o conhecimento que a sociedade tem dos seus problemas e das soluções possíveis, dando numa dimensão coletiva à tarefa de planejamento e crítica. A diversidade de visões e ângulos é por si só uma benção para a política, mas se torna ainda mais importante quando o choque dessas visões lapida as ideias e nos ajuda a pensar o futuro de forma mais consistente.

Esta primeira edição reunindo este esforço para pensar a cidade de forma plural é, sobretudo, um convite a que mais pessoas participem dessa luta pela boa síntese que otimize os esforços de planejamento e crítica essenciais para que a cidade funcione bem e de forma tão eficiente quanto democrática.

# A Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo

**Roberto Eduardo Lamari**

Diretor Presidente da Escola do Parlamento

A Escola do Parlamento foi criada, em 2011, por decisão da Mesa Diretora e por iniciativa da Presidência da Câmara Municipal de São Paulo, com o objetivo de oferecer suporte conceitual de natureza técnico-administrativa às atividades do Poder Legislativo paulistano. Em 13 de dezembro do mesmo ano, a Escola é instituída pela Lei nº 15.506, que, além de detalhar seus objetivos, previu sua estrutura de direção, administração e cargos.

Apesar de sua breve história, a Escola tem consolidado sua atuação, pautada em sua missão institucional, que se traduz por “ser a Escola de Governo do Legislativo Municipal que objetiva, por meio de ações pedagógicas, de pesquisa e culturais, a capacitação de seus agentes e a educação para a cidadania, na perspectiva do fortalecimento da missão do Poder Legislativo”.

Da realização do seminário inaugural “Poder Legislativo e Democracia no Brasil Contemporâneo”, no início de 2011, até outubro de 2012, foram realizadas vinte e quatro atividades, entre cursos, palestras, seminários, um encontro e um congresso, sob temáticas variadas, como: democracia, trabalho, cultura, educação, corrupção, internet, processo penal, direito eleitoral, distritalização, gestão pública, intersectorialidade e cerimonial. No total, a escola promoveu 250 (duzentas e cinquenta) horas de atividades para um público de mais de 1.200 participantes certificados. O crescimento de mais que o dobro das atividades promovidas e a participação do triplo de pessoas em relação ao ano anterior revelam a trajetória ascendente de consolidação da Escola em seu segundo ano de existência.

Para além da formação dos quadros de profissionais da Casa, o traço inovador da Escola se manifesta no compromisso com a promoção da educação para a cidadania, como forma de



assumir, com o Legislativo, a função de promover a democracia, da qual depende a própria existência desse Poder.

Em consonância com essa prioridade, o projeto pedagógico da Escola prevê o investimento em atividades que permitam o estímulo à participação da sociedade – do cidadão comum às lideranças políticas e comunitárias –, o diálogo com outras instituições de ensino e pesquisa e a promoção do intercâmbio com outras Casas Legislativas e suas organizações representativas.

Para ampliar a disseminação da educação para a cidadania, a Escola propõe a organização de atividades educacionais com diferentes formatos: presencial, via internet, por meio da formação de uma rede telepresencial de ensino.

Nesse sentido, duas iniciativas se destacam: a primeira é a organização do Curso de Política, com o objetivo de explicar, de forma simples e direta, conceitos sobre ética, política e cidadania à população. Com o apoio da TV Câmara, o curso teve início em dezembro, sendo transmitido pela TV e internet, garantindo acesso à população. A segunda iniciativa, já em curso, é a parceria com a iniciativa *Cidade Democrática*, que gerou a proposição do projeto São Paulo Democrática. Trata-se de importante espaço virtual de participação política e de proposição de políticas públicas, bairro a bairro, por meio do portal da Câmara. A iniciativa já ganhou destaque ao ser escolhida pelo BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento – para participar da Feira Internacional de Inovações em Gestão Democrática, em Barcelona.

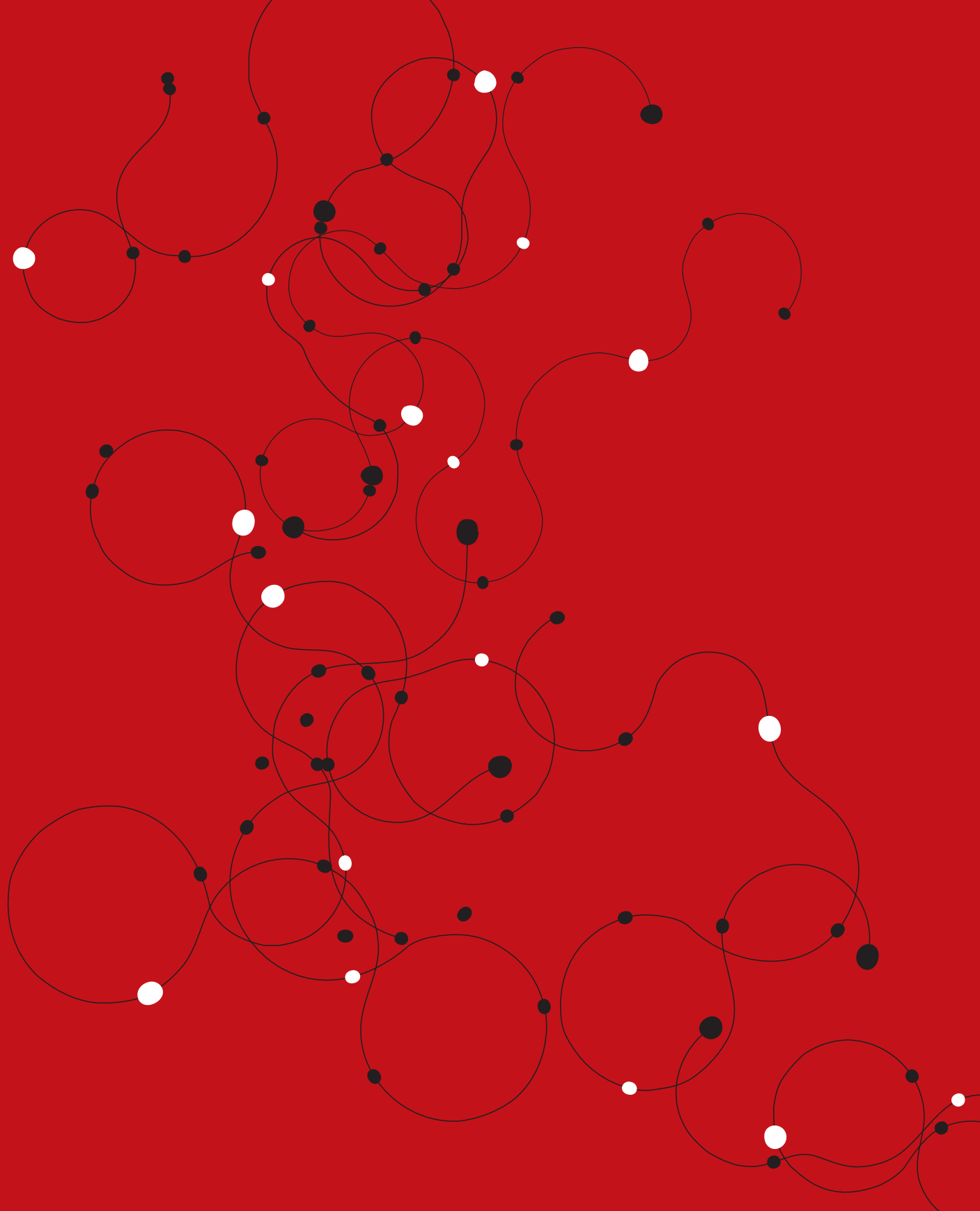
O compromisso institucional da Escola do Parlamento também pautou a realização do Ciclo Pensando São Paulo, uma série de nove debates temáticos, que buscou focar a diversidade e a interdisciplinaridade no trato das diferentes áreas de políticas públicas para a cidade.

Sua realização revela a intencionalidade da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo em ocupar seu papel como elemento de aproximação e de diálogo entre saberes e experiências, na direção da sociedade civil, pautada na reflexão rigorosa e na prática democrática.

Além dos 38 especialistas convidados para os encontros, o Ciclo de Debates envolveu profissionais da Escola do Parlamento, da imprensa e da TV Câmara e contou com a participação presencial de universitários, especialistas e profissionais das diversas áreas debatidas, além da participação ativa de internautas e espectadores, que puderam enviar questões para os debates, por meio eletrônico.

Com muito orgulho, a Escola do Parlamento pode entregar hoje o resultado dessa iniciativa ao Senhor Prefeito e Senhores Vereadores eleitos pela população paulistana, cumprindo o objetivo de contribuir, democrática e ativamente, com a melhoria das condições de vida na Cidade de São Paulo para todos os paulistanos.

Em que pese a importância desta publicação, a contribuição da Escola do Parlamento para a promoção da educação para a cidadania não se encerra com ela. Para se manter fiel à visão de ser um instrumento transformador das práticas do Poder Legislativo, por meio da atuação perante seus agentes e a sociedade, a Escola do Parlamento dará continuidade ao trabalho realizado, estimulando o debate técnico e político, em especial, pelo incentivo e acompanhamento do uso da plataforma São Paulo Democrática; pela realização de cursos de Cidadania e Política nos quatro cantos da cidade para atender a toda a população paulistana e pela proposição de um novo Ciclo de Debates Pensando São Paulo, a ser realizado nas subprefeituras, com o intuito de pensar soluções locais e garantir maior participação dos cidadãos, das lideranças comunitárias e políticas do local e de especialistas nas diferentes áreas de políticas públicas.

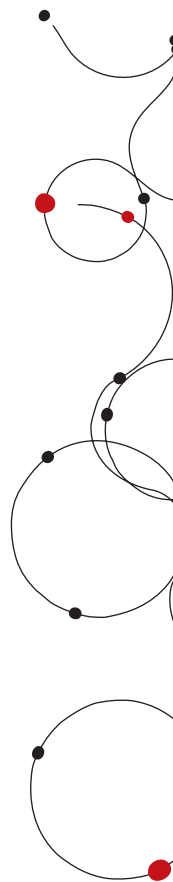


# Sumário

|                                                                 |           |
|-----------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Aprimorar o conhecimento, fortalecer a democracia</b>        | <b>5</b>  |
| José Police Neto                                                |           |
| <b>A Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo</b>  | <b>7</b>  |
| Roberto Eduardo Lamari                                          |           |
| <b>1. Transporte e Mobilidade Pedágio Urbano</b>                | <b>15</b> |
| Aílton Brasiliense Pires                                        | 17        |
| Candido Malta Campos Filho                                      | 21        |
| Nazareno Sposito Neto Stanislaw Affonso                         | 29        |
| Paulo Tarso Vilela de Resende                                   | 35        |
| <b>2. Meio Ambiente – Cidade Sustentável</b>                    | <b>39</b> |
| Iliucha Valle                                                   | 41        |
| Ivan de Oliveira Mello                                          | 45        |
| Maurício Piragino                                               | 49        |
| Pérola Felipette Brocaneli                                      | 57        |
| Tamas Istvan Vero                                               | 61        |
| <b>3. Inclusão – Acessibilidade para Pessoa com Deficiência</b> | <b>65</b> |
| Antonino Grasso                                                 | 67        |
| Célia Leão                                                      | 73        |
| Mara Cristina Gabrielli                                         | 77        |
| Regina Helena Scripillitti Velloso                              | 81        |
| <b>4. Habitação – Revitalização do Centro</b>                   | <b>87</b> |
| Elisabete França                                                | 89        |
| Kazuo Nakano                                                    | 93        |
| Raquel Rolnik                                                   | 101       |
| Valter Caldana                                                  | 105       |



|                                                                                                               |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>5. Saúde, Segurança e Assistência Social – Drogadição</b>                                                  | <b>113</b> |
| Bruno Ramos Gomes                                                                                             | 115        |
| Cláudio Jerônimo da Silva                                                                                     | 119        |
| Maurício Fiore                                                                                                | 129        |
| Mauro Aranha de Lima                                                                                          | 135        |
| <b>6. São Paulo, Cidade Global – Cultura, Turismo, Grandes Eventos, Investimentos e Atuação Internacional</b> | <b>143</b> |
| João Sette Whitaker Ferreira                                                                                  | 145        |
| José Roberto Sadek                                                                                            | 149        |
| Luiz Roberto Calado                                                                                           | 153        |
| Milton Longobardi                                                                                             | 157        |
| Nelson de Abreu Pinto                                                                                         | 161        |
| <b>7. Educação – Indicadores de Alfabetização</b>                                                             | <b>165</b> |
| Alexsandro do Nascimento Santos                                                                               | 167        |
| Maria Clara Di Pierro                                                                                         | 177        |
| Maria Letícia Barros Pedroso Nascimento                                                                       | 181        |
| Vanda Mendes Ribeiro                                                                                          | 187        |
| <b>8. Gestão Participativa, Transparência e Acesso à Informação</b>                                           | <b>193</b> |
| André Luiz da Silva                                                                                           | 195        |
| Fernando de Souza Coelho                                                                                      | 201        |
| Jorge Alberto Silva Machado                                                                                   | 209        |
| Wagner Iglecias                                                                                               | 213        |
| <b>9. Mobilidade – Propostas</b>                                                                              | <b>219</b> |
| Dirce Bertan de Freitas                                                                                       | 221        |
| Getúlio Hanashiro                                                                                             | 227        |
| Lincoln Paiva                                                                                                 | 233        |
| Lúcio Gregori                                                                                                 | 237        |





# **Ciclo de Debates**

# **Pensando São Paulo**



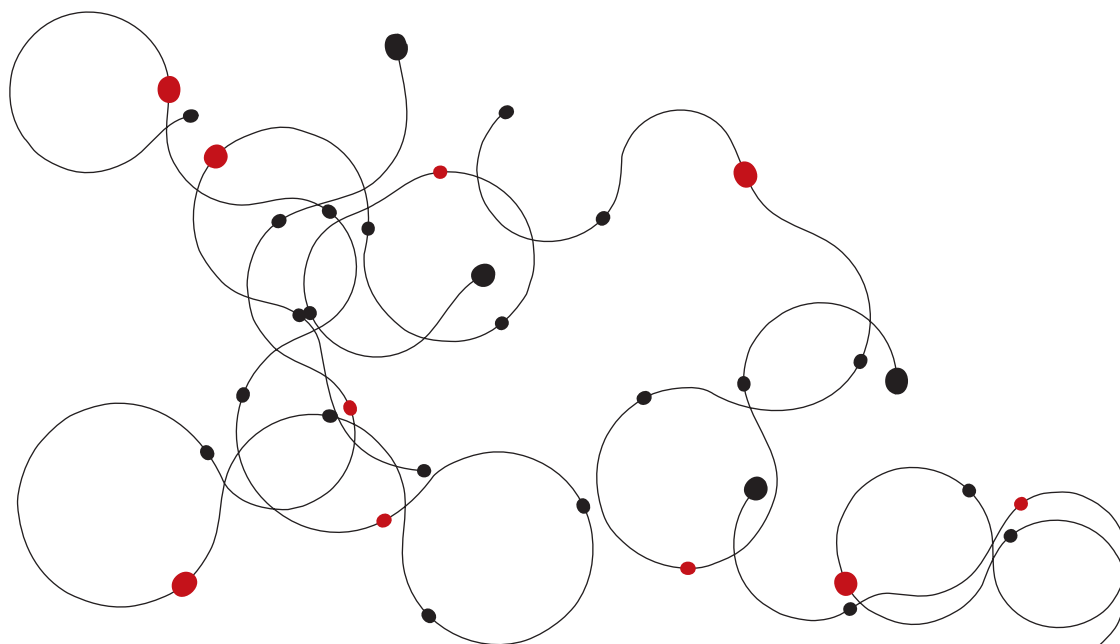
foto Linha Fina

1

# Transporte e Mobilidade – Pedágio Urbano

Debate inspirado no Projeto de Lei nº 316/2010, do vereador Carlos Apolinário

Aílton Brasiliense Pires  
Candido Malta Campos Filho  
Nazareno Sposito Neto Stanislau Affonso  
Paulo Tarso Vilela de Resende







# Aílton Brasiliense Pires

**Presidente da Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP)**

Texto elaborado a partir de transcrição

Ao rever a história de São Paulo, ao menos a partir de seu III Centenário, em 1854, pode-se reverter a impressão de que a cidade nasceu grande e fez tudo errado sempre. Há quase 200 anos, São Paulo era a 10ª cidade do Brasil em termos de tamanho, com pouco mais de 50 mil habitantes. Nos anos seguintes, de 1850 a 1900, vários fatos históricos modificaram o panorama econômico da região e do País e levaram a um adensamento populacional e econômico da cidade, que fez com que passássemos de 200 mil habitantes em 1900 a quase 2,5 milhões em 1950.

Inicialmente, o transporte de carga pela Ferrovia Santos-Jundiaí permitiu a implantação de cidades ao longo do trajeto e de bairros de São Paulo. Nas cidades, a indústria veio junto com o café e, ao acoplar os trilhos da ferrovia aos trilhos de bonde – mais de 500 quilômetros na cidade –, começamos a ter uma estrutura de transporte de cargas, passageiros e de utilização do uso do solo.

Com esta brutal expansão populacional, a cidade teve uma estruturação densa em função do tamanho de sua área. O desenho da cidade foi centrado no transporte público, sendo que a riqueza gerada todos os dias se deslocava pouco. Em 1950, o tempo médio da viagem era de 10 minutos em oposição aos 70 minutos gastos hoje.

A introdução maciça do conceito de transporte individual, a partir da década de 1960, quebrou o modelo que o Poder Público trabalhou um pouco externamente. A cidade de quase 200 km<sup>2</sup> passou a 1,6 mil de km<sup>2</sup> sem qualquer organização ou em uma organização econômica efetivada por um grupo de empresários, da qual o Poder Público ficou totalmente alheio.

Esse é um dos motivos da enorme distorção introduzida na cidade e que impõe a tarefa de repensar parâmetros, indicadores e premissas dessa construção para pensar nas soluções de hoje até o V Centenário da Cidade.

Citando a frase do arquiteto e urbanista Cândido Malta: “... Não estamos condenados a viver em uma cidade cada vez pior”, digo que isso será verdade se aprendermos as lições dos erros cometidos no passado.

Ao analisarmos pesquisas como *Origem e Destino* e outras, notamos que, nos últimos 50 anos, a quantidade de empregos criados na região central – algo em torno de 10 km da Praça da Sé – é muitíssimo maior do que a que acontece fora. A cidade cresce periféricamente, como toda a Região Metropolitana, enquanto os empregos são localizados na área central. O desenho urbano do viário é o pior possível.

Na Região Metropolitana, temos a chamada zona leste, na qual moram 7 milhões de pessoas<sup>1</sup> e, praticamente, não há acesso para a ligação entre um ponto e outro, o que as obriga a ir ao centro e a voltar ao noroeste, em direção a Guarulhos, ou ao sudeste, em direção ao ABC e Mauá. Há uma falta de preocupação em distribuir moradia, comércio e serviços nesse espaço.

O caminho para o futuro tem que considerar os corredores de trilhos e pneus, redesenhá-los na cidade e na Região Metropolitana, porque a solução de transporte, trânsito, moradia e emprego não está mais restrita à cidade. Ainda falta uma autoridade metropolitana para dar premissas e ajudar a construir esse novo desenho.

Esta introdução ajuda a compreender a situação e vencer a impressão de que a solução seria taxar ou não o modo de nos locomovermos. Se não modificarmos o uso do solo nos próximos 5, 10, 15, 20, 30 anos em termos de alocação de moradia, comércio e serviços ao longo dos grandes eixos de alta capacidade de uma rede de trilhos e pneus, estaremos condenados a entrar no pedágio urbano e nunca mais sairmos dele. Pior, se cristalizarmos a concentração de empregos na área central e as moradias cada vez mais longe, não haverá pedágio urbano que possa resolver o problema.

A inexistência de prioridade de deslocamento ao transporte público faz com que a velocidade média cada vez menor acarrete um aumento no tempo médio de viagem, impondo ao usuário do sistema um sobrecusto de tarifa, o que pode ser caracterizado como um pedágio urbano invertido. Em 1998, a Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP) e o Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (Ipea) fizeram um estudo sobre o que significava essa falta de prioridade de circulação ao transporte público e concluíram que, para aquele ano, significava um sobrecusto de 16%. Ou seja, se a tarifa fosse R\$ 3,00 em 1998, o usuário do transporte pagaria R\$ 0,48, isto é, 16% a mais para o cidadão andar de automóvel. Nos dias de hoje, fatalmente, podemos chegar perto de 25%.

---

**1** 4 milhões na capital; 1,2 milhão em Guarulhos e mais 1,8 milhão em São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Mauá.

A lógica da construção da cidade pela ampliação do rodízio ou pelo pedágio, por si só, não levará à solução do problema, porque a solução passa pelo redesenho da Região Metropolitana, pela reconfiguração de moradia, comércio e serviços.

Seria significativa a utilização do entorno dos 200 km de trilhos que temos em São Paulo, sendo 70 km do metrô e 130 km da CPTM. Se colocarmos 500 metros de cada lado de um trilho desses, significa que atingiríamos quase 20% da área mais densa da cidade de São Paulo. Se implantarmos os corredores de ônibus com a qualidade que devem ser construídos, atenderíamos a uma demanda menor, mas não menos necessária.<sup>2</sup>

A importância deste projeto não se restringe à cidade de São Paulo. O Brasil terá que repensar como vai administrar o espaço público e se vai cobrar alguma coisa de alguém. Assim como está previsto na Lei da Mobilidade, que entrou em vigor no dia 12 de abril de 2012, cada cidade terá que fazer um estudo sério sobre sua situação e repensar o que vai acontecer com elas.

O Brasil tem 190 milhões de habitantes, dos quais 160 milhões moram em regiões urbanas. O crescimento da população trará, pelo menos, mais 40 milhões de pessoas para as regiões urbanas, e, fatalmente, elas vão morar em cidades. Quais cidades? Haverá um grande impacto nas cidades de 300 a 600 mil habitantes. Isso é natural. Com que lógica de estrutura urbana estas cidades vão receber 40 milhões de pessoas a mais? Apenas o seu redesenho pode apontar soluções.

Em São Paulo, enquanto não se monta a malha de 350 km de trilhos, sendo 200 km de metrô e a recuperação da CPTM no mesmo padrão do metrô, é preciso que os próximos prefeitos e vereadores ajudem a construir os corredores de ônibus nos locais onde cabem, em função da sua demanda. É preciso pensar em colocar restrições, na medida em que se já não há espaço para os veículos que circulam hoje, haverá muito menos para os veículos novos que virão com o aumento da riqueza dos próximos anos, porque também é natural que o cidadão queira adquirir um automóvel, quando a renda aumenta.

Tomara que o cidadão use o carro para passear o máximo possível, mas que possa usar o mínimo possível na cidade, compartilhando e exigindo um transporte público de melhor qualidade. O que defendemos, em termos de transporte público, não é o modelo que existe hoje, pois ele dificulta a transferência de opção do transporte individual para o transporte coletivo. Só conseguiremos esta transferência se tivermos a qualidade que se espera do transporte público, que era aquela existente no metrô antes de ele ser açodado pela quase dobra do número de passageiros transportados.

---

**2** Um corredor de metrô transporta, pelo menos, 100 mil pessoas/h nos dois sentidos, enquanto o corredor de ônibus, nos dois sentidos, transporta de 15 a 30 mil.

A cidade terá que pensar um conjunto de soluções. Não será só o pedágio, por sessão da cidade ou por eixos; o rodízio com duas, três, quatro ou cinco placas ou o reescalonamento de horários, proposto há 20 anos pela ex-prefeita Luíza Erundina, que solucionarão a questão.

Apenas a reconfiguração urbana e a melhoria efetiva da qualidade do transporte público, que permita ao usuário saber o tempo e a qualidade da viagem, para que, efetivamente, as pessoas troquem o transporte individual – que estará cada vez mais disponível para todos – pelo transporte público.

Essa é a cidade que queremos construir. Esse é o pacto que sugerimos seja feito. Que se leve em conta o projeto do vereador Carlos Apolinário sobre pedágio urbano como a ponta do *iceberg* e, junto com ele, venham os demais parâmetros e premissas que precisamos considerar.

# Candido Malta

Arquiteto e Urbanista

O convencimento de que o pedágio urbano é urgente advém de vários argumentos e questões. O primeiro, e mais importante: é gigantesca a perda social que a sua ausência nos traz.

O professor Marcos Cintra, da FGV (Fundação Getulio Vargas), em São Paulo, calculou que apenas na cidade as perdas que se medem ao ano são da ordem de R\$ 33 bilhões. Se dividirmos essas perdas pelos 11 milhões de habitantes, teremos cerca de R\$ 300,00 por habitante/ano.

Se concentrarmos essas perdas em quem as provoca, que são os que usam automóvel – 33% dos habitantes utilizam automóvel e 67% usam transporte coletivo ou vão a pé, segundo pesquisa OD (Origem-Destino) – teríamos de triplicar esse valor, que chegaria a R\$ 900,00. Esse valor corresponde àquilo que os automobilistas provocam de malefícios, medidos pelo professor Marcos Cintra em termos de tempo e saúde. Se quiséssemos que eles pagassem essa conta, significaria cerca de R\$ 40,00 por dia.

Para os automobilistas que provocam esses problemas, o pedágio significaria pagar R\$ 4,00 deixando de ter de pagar a contribuição socialmente justa pelos prejuízos que produzem para a cidade. Pagando R\$ 4,00 em vez de R\$ 40,00 sairia barato.

Do ponto de vista social, é mais do que justo que eles paguem os R\$ 4,00 para que a cidade toda não fique sujeita a essas perdas. Desse modo, o pedágio é socialmente justo, porque ele faz com que quem produz o problema pague por ele.

Para quem pagaria o pedágio, também seria um grande negócio. Isso porque o valor da hora que esse cidadão tem, em geral, como salário, é bem maior do que o salário mínimo. O valor de pedágio

que tenho proposto, R\$ 4,00 por dia, é o mesmo que o vereador Carlos Apolinário tem defendido em seu projeto de lei instituidor do Pedágio Urbano no Município de São Paulo. E é também o valor da hora do salário mínimo atual.

A conclusão é que para quem ganha mais do que R\$ 4,00 por hora, pagar pelo pedágio e economizar cerca de uma hora no trajeto – que é o que se imagina com a introdução do pedágio urbano – vai gerar economia. Isso ocorrerá para todos os cidadãos que ganham mais que o salário mínimo. Se este cidadão que ganha o salário mínimo e usa o automóvel diariamente economizar em tempo de viagem mais que uma hora por dia, também ficará no lucro. É o caso daqueles que moram na periferia e trabalham no centro. Assim, não apenas para o cidadão que usualmente guia automóvel será um alto negócio. Porque o que ele vai economizar no valor da hora é muito superior, muito mesmo, ao que vai pagar de pedágio. Ele terá um lucro em tempo economizado e saúde, porque a saúde dele, como a de todos os demais desta cidade, é prejudicada por esse tráfego excessivo, pelos congestionamentos produzidos. Estes são dados da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, que são resultados conhecidos de todos no que se refere ao que os congestionamentos produzem.

Por outro lado, e esse é outro importantíssimo argumento, é impossível atender à demanda por automóveis. Aqueles que advogam a ausência do pedágio é como se desejassem que todo cidadão pudesse circular de carro pela cidade. Vou fazer uma simples conta para mostrar a impossibilidade disso.

Em 2011, foram cadastrados a mais no Detran (Departamento de Trânsito) do Município de São Paulo cerca de 230 mil veículos. No total, já são quase 7 milhões circulando na cidade. Se pegarmos 200 mil carros, só para fazer uma conta redonda, e multiplicarmos por 5 metros – que é o que cada carro em média ocupa no espaço público (imaginando-os enfileirados, parados, pois andando ocupam mais espaço) –, pela necessária distância de segurança entre eles os 200 mil que foram aumentados na frota em comparação com 2011 exigirão mil quilômetros de vias a mais. Se pegarmos a Avenida Paulista como parâmetro de comparação e imaginarmos quantas “avenidas Paulistas” teriam de ser acrescentadas para não piorar a situação atual, seriam cerca de 66 “avenidas Paulistas”, com seus 2,5 km de extensão e 6 faixas de tráfego, três em cada direção, que deveriam ser acrescentadas.

Qual é o prefeito que vai conseguir fazer 66 “avenidas Paulistas” por ano para manter a situação em que estamos?

Cidades muito mais aparelhadas com sistemas de transporte coletivo, como Londres, Estocolmo e Milão, mesmo assim já adotaram o pedágio urbano.

A tese de que primeiro é preciso melhorar o transporte coletivo para depois fazer o pedágio urbano não é a mesma de Londres, porque eles fizeram o transporte coletivo e tiveram de adotar

---

o pedágio urbano. É o caso de Estocolmo e Milão e de várias outras cidades que estão cogitando colocar o pedágio urbano.

A ideia de que é possível esperar que o sistema de transporte coletivo seja implementado para que depois se cogite o pedágio urbano significa esperar anos, anos e anos, quando já temos um déficit acumulado gigantesco.

Significa ficarmos sofrendo anos e anos nesse congestionamento, que aumenta a cada dia. Por que temos de sofrer para que poucos possam usar o automóvel todos os dias, com a frequência que temos de nos deslocar na cidade? Isso significa uma perda econômica gigantesca, sendo ainda uma perda de competitividade de São Paulo diante de outras cidades do mundo.

São Paulo quer ser uma metrópole mundial, quer disputar negócios, ter qualidade empresarial, eficiência econômica. Para isso, tem que ser capaz de competir com as cidades que não têm os problemas na dimensão que São Paulo tem. Mantendo-se nessa rota de asfixiamento socioeconômico-ambiental progressivo não conseguirá. É de admirar que São Paulo, apesar dos custos crescentes para se viver e trabalhar nela, continue a atrair tantos negócios. Atrairia muito mais se baixasse dramaticamente esses custos. E pode tranquilamente fazer isso.

Os que advogam cidades compactas por serem de menor custo têm que perceber que a cidade que desejamos não pode ser compacta e estrangulada. Por isso, devem ser impostos limites ao adensamento legalmente, de acordo com a capacidade máxima calculada cientificamente de suporte do sistema de circulação. Só assim São Paulo se tornará minimamente sustentável. Só um cálculo mais abrangente, como o que define o indicador chamado de Pegada Ecológica, poderá nos dizer quanto ainda temos de avançar no caminho da sustentabilidade efetiva.

A herança histórica que temos do nosso sistema viário é muito precária. Quem conhece as cidades dos Estados Unidos – pois a nossa política pró-automóvel, no fundo, segue o modelo norte-americano – percebe que o nosso sistema viário é infinitamente pior. Não estamos minimamente preparados para o uso intenso do automóvel. Isso para não falar no sistema de ruas, com a largura das nossas vias. Quando vamos aos bairros da periferia, a largura mais frequente é de 10 metros. No entanto, até com 8 metros ou menos existem ruas. Na verdade, não são ruas: são vielas.

Um cidadão conhecido meu comprou um terreno defronte de uma via qualificada como avenida. Perguntei qual era a largura da avenida e ele respondeu que era de 7 metros. Aqui, chama-se de avenida uma via de 7 metros!

Temos uma indústria automobilística potente, geradora de empregos, e esse fato é importante para o País. Advogo uma política europeia: uma indústria automobilística forte, em que as pessoas com-



pram o carro, porém o utilizam pouco nas cidades. Essa é a solução. Usar o carro para uma viagem eventual, para o aniversário do amigo, passeio no final de semana, férias, mas no cotidiano privilegiar o transporte coletivo.

Aqueles que insistem em usar o automóvel, que paguem por isso. Paguem para poder, com o dinheiro arrecadado pelo poder público, resolver o problema dos outros. Aí vamos ter uma equação de solução. Numa ponta estaremos reduzindo o tamanho do problema, por meio do pedágio urbano. Na outra estaremos aumentando o tamanho da solução com o dinheiro arrecadado por ele, se bem aplicado na mesma solução. Só assim, reduzindo o tamanho do problema ao mesmo tempo em que aumentamos o da solução, conseguiremos resolvê-lo de vez, e conseguiremos parar de apenas ficar correndo atrás de um prejuízo cada vez maior!

A estimativa que fizemos em um estudo sobre o pedágio urbano, por encomenda do Governo de São Paulo, mostrou que com o pedágio de R\$ 4,00 (cerca de 2 dólares) é possível retirar 30% de carros em circulação. Esses 30% transformariam a cidade numa São Paulo com feriadão, quando um grande número de pessoas sai da capital e sabemos que é possível circular sem congestionamentos.

Nesse estudo, estimamos o valor em R\$ 600 milhões por ano de arrecadação pública com o pedágio. Se aplicarmos esse dinheiro no metrô, só para termos um parâmetro, poderíamos duplicar a velocidade de criação de novas linhas em São Paulo. Seriam mais três quilômetros por ano.

A solução está na nossa frente. É só adotar essa política, que muitos dizem que é impopular. Então, eu proponho que se faça um plebiscito. Vamos medir a vontade da população. Perguntemos se as pessoas são a favor ou contra. Em Estocolmo, fizeram uma experiência de seis meses. No início, muita gente era contra. Com a experiência concreta, a opinião pública virou. A maioria ficou favorável.

Entendo que teríamos a grande maioria favorável, porque vai mudar completamente a cidade enquanto viabilidade econômica, conforto, qualidade de vida para todos – não só para quem usa carro.

Muitos especialistas concordam basicamente com minhas afirmações. Nazareno Stanislaw Afonso, que participou do ciclo de debates Pensando São Paulo, afirma que tem uma opinião muito próxima à minha com relação ao pedágio. E ele tem indagado uma outra questão: como é que se pode “pedagiar” o mercado imobiliário, entendendo que isso seria o principal fator para melhorar a mobilidade urbana. Não dá para falar em mobilidade urbana sem falar em cidade, sem falar em especulação imobiliária.

A outorga onerosa introduzida pelo Estatuto das Cidades é uma forma pela qual o empreendedor hoje paga para fazer mais andares. Pode-se discutir o valor pago, se é alto ou se é baixo, mas com a outorga onerosa ele compra o direito de construir a mais do que o coeficiente básico de

---

aproveitamento dos terrenos, que é gratuito. Isso permitiu introduzir um contrabalanceamento da especulação imobiliária. O empreendedor devolve aos cofres públicos, por meio da compra do direito de construir, ao menos uma parcela do que ele exige de ampliação do sistema de transporte. Assim, esse dispositivo é uma forma de tornar a cidade mais justa. Isso está regrado por lei, tanto para as Operações Urbanas quanto para fora delas nas áreas em que se permite um adensamento maior que o de um nível gratuito – em geral, igual a 1,5 vez a área dos terrenos. Esse adensamento deve estar limitado por um coeficiente máximo de aproveitamento. Em São Paulo, é igual a quatro vezes a área dos terrenos, pagando-se a diferença de metros quadrados a mais permitidos com base no valor venal do mesmo, ou seja, o valor utilizado para o lançamento do IPTU ou por leilão na Bolsa de Valores Mobiliários, no caso dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACS) das Operações Urbanas.

O instrumento existe. Não são todas as cidades brasileiras que deveriam aplicá-lo. São as médias e grandes, que estão se verticalizando, que o aplicam. São Paulo o tem aplicado desde 2004.

O que está faltando em São Paulo, no entanto, é o Cálculo da Capacidade de Suporte do Sistema de Circulação. Sem esse cálculo não há como tornar coerente o zoneamento que define o potencial construtivo com a capacidade de suporte de transporte. Os incorporadores imobiliários têm defendido cidades compactas que não possuem no interior da estrutura urbana imóveis vazios ou subutilizados de especulação. Isso é correto. É o que nos exigem a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade. No entanto, os promotores imobiliários têm evitado ou mesmo esquecido defender limites a esse adensamento de acordo com essa capacidade de suporte do sistema de circulação. Cobro aqui publicamente do Secovi, o Sindicato da Habitação, dos incorporadores imobiliários, uma posição clara a respeito.

Em São Paulo, a lei que estabeleceu os potenciais construtivos por distrito (Lei 13.885/04, em seu Quadro 8 da Parte III) o fez de acordo com o que o mercado imobiliário queria. Isto é, apenas extrapolou as tendências de crescimento do mercado por distrito. O próprio secretário de Planejamento na época, o arquiteto e urbanista Jorge Willheim, na gestão da prefeita Marta Suplicy, confessou isso de certa maneira – porque é verdadeiramente uma confissão. Não obedeceu a si mesmo, pois no Plano Diretor aprovado em 2002 pela Lei 13.430, do qual havia sido seu responsável técnico, foi exigido o cálculo e Willheim teve dois anos para fazê-lo, até 2004, quando aprovou a lei complementar, contendo o zoneamento, a citada Lei 13.885, também de sua responsabilidade técnica. Portanto, foi responsável técnico por ambas as leis enviadas à Câmara Municipal pela gestão Marta Suplicy. Aquilo que deveria ser resultado de uma capacidade de suporte do sistema de transporte ficou sendo resultado de um desejo do mercado de construir mais nos mesmos bairros. Ditos nobres ou candidatos a tal, para isso conduzidos até com mudança de seus nomes, emprestando os nomes consagrados de bairros vizinhos. Como os chamados “Jardins”, que era inicialmente chamado por seu loteador de Vila América. Ou o Morumbi, que está se expandindo por cima do Campo Limpo.

Essa ausência de cálculo tem de ser corrigida, e está em vias de sê-lo. Temos de obter da Secretaria de Transportes Metropolitanos a concordância de que terminará o cálculo a tempo da revisão do Plano Diretor Municipal de São Paulo, em 2013, pois o mesmo está em andamento há cerca de um ano. Lembro que fiz o primeiro cálculo, que definiu metodologia considerada por técnicos da área como básica para os futuros cálculos. Para quem desconhece esse trabalho pioneiro de cálculo da capacidade de suporte do sistema de circulação, informo que o mesmo foi realizado por contrato da Secretaria de Transportes Metropolitanos com a Fupam – uma fundação relacionada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Eu, sendo professor da FAU-USP, reconhecido como especialista em uso do solo e como utilizador de modelos matemáticos de simulação da realidade urbana que relacionam uso do solo com transporte, fui convidado para dirigir esse pioneiro trabalho técnico, desenvolvido durante o ano de 2008 e início de 2009.

É preciso conhecer muito bem o processo de estruturação urbana de uma determinada cidade ou região para conseguir representá-lo por números adequados, desenhando os cenários a serem testados tanto do presente ou ano-base para calibração do modelo e possíveis futuros para os anos-meta, a partir do passado, em um definido ano-base. Esse cálculo metropolitano pioneiro que fizemos deu ênfase ao Município de São Paulo, como era de se esperar, como o mais importante e aparelhado tecnicamente para entendê-lo e dele participar. Para isso foi firmado um convênio. O mesmo cálculo, no entanto, com razão, está sendo refeito com base na Pesquisa O/D de 2007, que não pudemos utilizar, pois seus resultados não estavam ainda disponíveis e também por causa de uma substancial ampliação da capacidade de suporte do sistema de circulação para fora do Centro Expandido, e mesmo no seu interior, que havia sido a prioridade do Plano Integrado de Transportes Urbanos (Pitu) 2025 – que foi o que utilizamos. Um novo plano de transporte metropolitano acaba de ser finalizado, constituindo o Pitu 2030, possibilitando assim que o novo e imprescindível cálculo seja terminado com a definição do potencial construtivo que deverá substituir o que simplesmente extrapolou as tendências do mercado imobiliário constante do Quadro 8 da Lei 13.885/04, em sua Parte III. A íntegra de nosso trabalho pioneiro está disponível na biblioteca da FAU-USP, e no meu site ([www.candidomaltacamosfilho.com.br](http://www.candidomaltacamosfilho.com.br)), sob o título “Montagem e Avaliação de um Cenário Equilibrado para o Desenvolvimento Urbano de São Paulo Através de uma Estratégia Combinada de Transporte e Uso do Solo”.

Não adiantará tudo o que falamos aqui quanto a priorizar o transporte coletivo se, no entanto, os prédios continuarem a ser feitos supondo-se que o uso prioritário será do automóvel, pondo mais e mais automóveis nas ruas. Isso porque a capacidade de uma via e do sistema viário em seu conjunto de uma cidade depende da dosagem modal que se terá no mesmo. Isto é, quanto mais uma via é ocupada pelos automóveis e menos pelo transporte coletivo, menor será sua capacidade de suporte de densidades de viagens de pessoas. E vice-versa. Para um dado sistema viário fixo, a proporção de automóveis em relação ao transporte coletivo aumenta conforme seu uso e menor vai ficando a capacidade de suporte das densidades do uso do solo urbano – para todos os usos geradoras de viagens de indivíduos. O Poder Público municipal de São Paulo e o Governo Estadual atuante em nossa

---

metrópole têm priorizado através de seu planejamento uma dosagem modal a favor do transporte coletivo. Mas se o governo, por outros meios, prioriza o transporte individual, por exemplo, subsidiando a gasolina e não igualmente o diesel utilizado pelo transporte coletivo – como tem feito o Governo Federal –, uma contradição se estabelece enquanto política pública entre os entes federados.

O Plano Diretor Municipal, incumbido legalmente pela Constituição Federal de definir diretrizes para todos os entes federados atuantes em uma cidade, certamente não terá força institucional para alterar esse quadro. Assim, uma consciência maior do Governo Federal para essas questões deve ser exigida por nós que sofremos as consequências dessa contradição.

Os carros, ao entupirem as ruas, degradam o espaço de convívio na cidade. A cidade deve ser o lugar em que a gente encontra pessoas, conversa com outras pessoas, curte a cidade. Vejo em São Paulo uma ânsia do paulistano em usar as calçadas em bares e restaurantes. Como fazer isso? As calçadas são estreitas, nós entupimos as calçadas com mesas e cadeiras, dificultamos a passagem do pedestre, porque é difícil conciliar passagem de pedestre e usar calçada como local de convívio ao mesmo tempo.

Conforme a demanda dos carros vai sendo exercida, a Prefeitura vai reduzindo a largura das calçadas. Há cada vez menos espaço de convívio, mas os paulistanos querem esse tipo de espaço e vão forçando as situações. Para devolver esse espaço, para ter de novo essa qualidade de convívio, temos de reduzir o uso do carro.

O uso da rua como espaço de estacionamento me reporta a uma questão que venho discutindo: o cidadão de baixa renda que está morando em rua estreita, em terreno exíguo e sem garagem, que não consegue pôr o carro na rua por não caber de jeito nenhum, onde o colocaria? Proponho uma solução que parece meio esquisita, que é pôr o carro na sala.

Quando expus essa ideia, soube que existem pessoas riquíssimas que colocam o carro na sala. Falaram que o Eike Batista, o homem mais rico do Brasil, tem uma Ferrari, e que ele a colocou na sala. Isso porque curte tanto aquele carro que quer tê-lo à vista nesse lugar de estar de uma casa. A pessoa de baixa renda também pode fazê-lo, por que não? Se ela curte o carro, que ponha na sala. Com isso, vai liberar a rua para uso coletivo.



# Nazareno Stanislau Affonso

Arquiteto e Urbanista

Em um artigo pequeno como este cabe começar deixando claro algumas premissas:

1. O Pedágio Urbano reduz o congestionamento e a poluição atmosférica e isso foi constatado em todas as cidades do mundo onde foi implantado; logo é falso afirmar que é uma proposta que não dará resultados positivos para a questão que se discute: reduzir os congestionamentos;
2. Traz compensações à população de menor renda: primeiro porque libera o sistema viário e com isso aumenta a velocidade dos ônibus reduzindo custos (menos ônibus fazem o mesmo serviço); depois porque produz recursos para melhorar a qualidade do transporte coletivo, construir ciclovias e ampliar e qualificar as calçadas – logo melhora a situação de mais de 70 % das viagens, prejudicando em parte as 30% restantes que utilizam os automóveis. Portanto, é falso afirmar que se está prejudicando os mais pobres só porque parte deles adquiriu o primeiro automóvel – que pode ser usado para levar filho à escola, um doente ao hospital, visitar a família e fazer viagens;
3. Outro ponto positivo do pedágio é que ele é viável tecnicamente, incentiva o uso do transporte público e melhora de imediato sua operação por estar fora dos congestionamentos, além de trazer, como vivi em Londres, as bicicletas para compartilhar com segurança vias que antes eram privatizadas pelos automóveis.

Trazendo essas premissas quero, agora, continuar desfazendo alguns argumentos contrários ao Pedágio Urbano e à Lei de Mobilidade, principalmente. Senão vejamos:

1. Primeiro, com o advento da Lei 12.587, da Política Nacional da Mobilidade Urbana, a via não é mais do automóvel. Ela é clara ao dizer que essa prioridade terminou a partir de 12 de abril deste ano. A rua deve, primeiro, ser ocupada pelo transporte não motorizado (pedestres, bicicletas e assemelhados), depois pelo transporte público e, finalmente, pelo automóvel. Assim, o argumento utilizado por alguns quanto a uma espécie de direito usurpado do automóvel sobre a via não existe mais. Ao automóvel são reservados 30%, em média, das vias. Os demais 70% são para as bicicletas, calçadas e transporte público;
2. Partindo dessa premissa é urgente a atuação do poder público para democratizar o uso das vias existentes, começando pelas novas vias ou alargando outras para serem reservados 70% para os modais não motorizados e o público. Logo, a lei veta, por exemplo, que os governos implantem um novo viaduto ou via expressa reservada somente para carros ou, como é comum, construam vias sem espaço para circulação de bicicleta, e calçadas estreitas para o volume de pedestres;
3. Partindo dessa premissa, o poder público deve fazer como em Joinville, em Santa Catarina, onde se eliminou estacionamentos na via pública para implantar ciclovias; ou em São Paulo, onde a Prefeitura cogita tirar mais de 3.500 vagas de área azul; ou em Goiânia, onde se proibiram estacionamentos em que há circulação de transporte público e se reservaram duas faixas para o transporte público, no mesmo sentido no Rio de Janeiro. Em ambos os casos, com a via sendo monitorada contra a invasão da faixa pelos automóveis que trafegarem mais de uma quadra;
4. Pode-se afirmar que o primeiro pedágio urbano já existe em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro, principalmente, gerido integralmente pela iniciativa privada, que são os estacionamentos que cobram o que o mercado exigir, sem que haja uma grita geral. Aliás, a grita geral é contra os flanelinhas, que são os que menos lucram com esse negócio altamente rentável, e que não traz retorno nenhum para o poder público;
5. Nesse sentido, o Fórum Nacional da Reforma Urbana – FNUR, o Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte – MDT e o Instituto da Mobilidade Sustentável RUA VIVA vêm lançando há três anos consecutivamente a proposta “a rua é das pessoas e não dos carros”, durante as Jornadas Brasileiras “na cidade, sem meu carro”. Nelas, defendem a fluidez do transporte coletivo, bicicletas e pedestres – proibindo o estacionamento na via pública em áreas de corredores de transportes coletivos e centrais da cidade; restituindo os espaços remanescentes para ampliar calçadas; fazendo ciclovias ou ci-

---

clofaixas para bicicletas e vias privadas para o transporte público; e restituindo, assim, a democracia do espaço público da via;

6. Os mesmos FNUR, MDT e RUAVIVA defendem a inclusão dos automóveis de forma democrática no sistema Estrutural de Transportes Públicos (metrô, ferrovia urbana, corredores exclusivos de ônibus – BRT e BRS, veículos Leves sobre Trilhos – VLT, e mesmo os monotrilhos) através do incentivo à implantação de grandes garagens junto às estações desses sistemas, de forma a dar acessibilidade dos automóveis a esses sistemas;
7. Esse mesmo conjunto de entidades tem a proposta de terminar com o mercado privado dos estacionamentos, para que eles passem a ser de gestão pública, concedendo esse serviço e licitando pelo maior preço dado a um Fundo de Transporte Público e não motorizado – como determina a nova Lei de Mobilidade. Portanto, todas essas propostas estão totalmente afinadas, tal qual define a lei desde 12 de abril de 2012.

A Lei de Mobilidade coloca, assim, nas mãos de nossos dirigentes, agora recém-eleitos para um mandato de quatro anos, grandes desafios contra o senso comum de como se trata a mobilidade urbana. Mas é preciso ir mais fundo e tirar algumas dúvidas ou falsas interpretações sobre o que determina seus capítulos no trato da via pública, sem se aprofundar em outros temas da Lei 12.587, como o da gestão democrática das tarifas e dos espaços democráticos de decisão da política e investimento em mobilidade urbana.

Vamos a mais itens que constituem a tônica deste artigo:

1. A lei estará em pleno vigor em 2015 no que diz respeito aos Planos de Mobilidade, mas desde já os governos nas suas três instâncias Federativas (Municipal, Estadual e Federal) têm de estar trabalhando para a sua implementação, principalmente no que se refere à apropriação democrática do sistema viário – objeto de nosso discurso até aqui. Assim, nenhum projeto de financiamento poderá ser apresentado pelos governos ou realizadas obras que contrariem os artigos da Lei;
2. Em abril de 2015, todos os municípios com mais de 20 mil habitantes deverão ter seu Plano de Mobilidade concluído como condição para requerer qualquer recurso Federal e Estadual, e mesmo aplicar recursos que contrariem o que determina esse plano. Esses planos devem estar coerentes com as diretrizes dos Planos Diretores, funcionando como guia das ações do poder público para enquadramento nos planos de financiamento federais e estaduais que, necessariamente, devem ser elaborados à luz da Lei 12.587/2012;



3. Esses planos nas cidades menores devem se voltar para a prioridade de uso das vias para as bicicletas, qualificação e ampliação de bicicletas, e para uma política de estacionamento que reduza a presença dos automóveis nas áreas centrais, principalmente nas cidades históricas e turísticas onde o afluxo de automóveis é enorme nos fins de semana, feriados e férias;
4. Já nas cidades médias e grandes, a preocupação é que os mais de R\$ 100 bilhões prometidos pelos governos Federal e Estaduais, principalmente de São Paulo e Rio de Janeiro, venham a ser implantados com qualidade e bem geridos para promover uma verdadeira contaminação de qualidade dos transportes públicos nas demais cidades. E que esses venham a ser implantados qualificando e ampliando as redes de transportes cicloviários e calçadas nas cidades. Esses são os desafios dos Planos de Mobilidade nessas cidades.

Agora é hora de voltar ao início de nosso artigo.

O Pedágio Urbano vem no sentido de democratizar a mobilidade onde ele é implantado? Diria que sim, principalmente em cidades onde há uma crise ampla e geral de circulação – cujo caso exemplar é São Paulo. Cidade que clama urgentemente pela intervenção pública, primeiro para cumprir as promessas do Governo do Estado de investir R\$ 45 bilhões em sistemas estruturais de transportes públicos sobre trilhos, principalmente. Depois, esperando que o Governo Municipal democratize a via privatizada pelos automóveis criando vias exclusivas monitoradas contra a invasão de automóveis (BRS) no maior número de vias em que circulam ônibus, retirando-os dos congestionamentos dos carros e, com isso, aumentando a velocidade com a conseqüente redução de custos, tal qual o caso do Rio de Janeiro em que houve redução de 23%.

Outra medida de responsabilidade do poder público é implantar uma política pública de estacionamento (primeiro pedágio público urbano), carreando recursos para os transportes públicos e não motorizados, disciplinando quantos veículos devem trafegar por essas áreas e disponibilizando as áreas de estacionamento das vias públicas para proporcionar maior fluidez dos transportes públicos e não motorizados, como já apresentamos neste mesmo artigo.

Posto isso, concluímos que há muito serviço para o Governo do Estado e a Prefeitura de São Paulo antes de se implantar o Pedágio Urbano, mas é fácil constatar que, sozinhas, tais medidas vão melhorar sobremaneira a fluidez e a qualidade do transporte público e não motorizado na cidade, embora acirrem a disputa do automóvel por um espaço na via que não mais lhe pertence, mas, sim, passará a ser de todos, inclusive dos que hoje priorizam o uso do transporte individual privado. Possivelmente acontecerá com o Pedágio Urbano o mesmo que aconteceu com o Rodízio de Placas, o qual, inicialmente, sofreu reação contrária e, hoje, o paulistano não mais abre mão de sua existência.

Ao perderem privilégios, os condutores de automóveis verão de suas janelas ônibus circulando com fluidez nas vias, com um tempo de viagem menor que o deles. Além disso, se fará justiça pública ao cobrar o custo hoje subsidiado da via pública para estacionar e circular de forma gratuita pagando pelos estacionamentos com gestão pública ou, ainda, uma tarifa para adentrar as áreas congestionadas através do Pedágio Urbano, circulando em uma cidade mais feliz e democrática na utilização dos recursos públicos.

Falar de automóvel é discutir privilégios nas políticas públicas. Falar de transporte público e não motorizado é discutir como promover direitos.



# Paulo Tarso Vilela de Resende

Engenheiro Civil,  
Coordenador do Núcleo Infraestrutura e Logística da FDC

A implantação do pedágio urbano na cidade de São Paulo poderá representar um perigo para o planejamento de longo prazo, pois ela se caracteriza pelo caráter imediatista no combate de um erro histórico de falta de planejamento urbano. Obviamente, a situação é caótica e exige decisões corajosas, e o pedágio urbano é uma delas. Mas é uma ação que, mais uma vez, vai penalizar a sociedade como se ela fosse a única responsável pelos erros administrativos de um passado de gerações de administradores públicos malpreparados para o exercício da função.

Tecnicamente, as consequências da implantação do pedágio urbano serão negativas tanto para a economia paulistana quanto para o resto do País, já que São Paulo tem forte influência nos caminhos da mobilidade urbana brasileira. Essa influência se une ao crescimento da frota urbana de veículos, experimentado pela totalidade das cidades de porte médio e grande. Portanto, uma decisão precipitada pode levar a um efeito dominó de adoção de pedágio urbano em detrimento de outras alternativas cujas possibilidades de implantação ainda são viáveis em certas regiões. Mas, se tal medida será acordada em São Paulo, pelo menos que a mesma se dê com conhecimento de causa.

Existem duas situações para as quais alguns países optaram pelo pedágio urbano. A primeira é de alívio nos volumes de congestionamento, mas sempre acompanhada de uma oferta eficiente de alternativas, principalmente ligadas ao transporte coletivo. Nesse caso, a retirada de veículos pelo constrangimento do pedágio não pode estar sozinha, e é forçosa a provisão imediata de alternativas de deslocamento.

No caso de São Paulo, o metrô seria uma solução, mas com menos de 90 quilômetros de extensão, o que significa cerca de seis vezes menos que Paris, Nova York ou Berlim, a mesma não se aplica. A formação de corredores de ônibus, BRTs e LRT apresenta-se com mais viabilidade, mas não garantirá a capacidade de transporte necessária resultante da substituição dos veículos de passeio.

A segunda é aquela em que o pedágio é implantado sem qualquer forma de compensação, transferindo-se o ônus para o usuário. Situações como essas não podem continuar se repetindo no Brasil, a não ser que haja uma alocação permanente dos recursos resultantes para o investimento no aumento da capacidade na mobilidade, e isso não é garantido, pois o País é conhecido pelo uso de recursos específicos para outros fins.

A proposta paulistana indica claramente que a arrecadação será dedicada à construção de meios de transporte coletivo. Mas aqui tem-se duas perguntas. Primeira, quando é que uma taxa ou contribuição dedicada no Brasil foi respeitada? A CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira) e a Cide (Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico) são os grandes exemplos contrários. Segunda, quem irá respeitar o cronograma de projetos no longo prazo, se o gestor público brasileiro é comandado pela agenda eleitoral, portanto, de curto prazo?

No entanto, a crítica pela crítica pode ser tão próxima do equívoco quanto o projeto em questão. Alternativas precisam ser apresentadas, até mesmo como forma de contribuição para as atuais e futuras administrações. A primeira passa por uma campanha de conscientização dos usuários visando encontrar microrreduções do congestionamento que, somadas, apresentam volumes importantes – carona solidária, incentivo a estacionamentos verticais, direção social e semáforos inteligentes, entre tantas outras. A segunda está na implementação de corredores estratégicos, com tratamentos específicos para garantir a mobilidade, por exemplo, restrições de tipos de veículos, estacionamentos, equipamentos especiais para assistência técnica, mudanças de tempo de semáforo e fiscalização permanente. É óbvio que a lista não termina por aqui, e com criatividade muito mais pode ser feito. Não obstante, e em paralelo a qualquer ação de curto prazo, a oferta de um transporte coletivo de qualidade não pode ser deixada de lado.

Não se pode deixar também de analisar uma questão extremamente importante, que é o desalinhamento entre a Lei de Uso de Ocupação do Solo e as políticas de mobilidade urbana. A criação de restrições de movimentos tem de vir precedida de planejamento urbano. Ou seja, as matrizes de origem e destino das grandes cidades apontam para um fato interessante. Uma fatia significativa de quem vai ao hipercentro poderia deixar de ir se existisse um projeto de “relocalização” de destinos como shopping centers, escritórios, serviços públicos, etc. Ou seja, se a visão for integrada e São Paulo for tratada como um grande sistema de cidade-dormitório e cidade-destino, pode ser que um projeto de desconcentração de atividades tenha mais efeito do que o pedágio urbano.

Finalmente, é preciso considerar que São Paulo ainda não tem infraestrutura complementar à implantação do pedágio urbano. Nesse caso, estamos falando de estacionamentos periféricos para acomodação dos veículos que não forem entrar no sistema pedagiado, pátios de transbordo multimodais que permitam transferência de metrô para ônibus e ônibus para veículos privados, além de outras considerações tecnológicas importantes.

Há cerca de 30 anos, as regiões metropolitanas brasileiras já apresentavam sintomas de congestionamento que apontavam para o quadro atual. Quando se comentava sobre soluções, se alegava que nenhum milagre poderia ocorrer no curto prazo, ou seja, obras sempre demoram e por isso deveríamos continuar com os investimentos de forma permanente. Isso não aconteceu. Agora, temos as soluções de rodízio, pedágio urbano, restrições de acesso e tudo o mais, as quais não irão aliviar a necessidade do debate com profundidade do trânsito brasileiro. Pois que os grandes projetos comecem agora, pelo menos para os que aqui estarão em 30 anos, visto que a sociedade atual dificilmente se verá livre do caos urbano.

Se São Paulo optar pela adoção do pedágio urbano, que o faça de acordo com critérios muito mais abrangentes e de tratamento de longo prazo, do que pela urgência de redução de congestionamentos. Sendo assim, essa adoção deve vir acompanhada de uma responsabilização constitucional sobre a vinculação da arrecadação para investimentos em transporte público; uma proteção institucional dos projetos de longo prazo sobre as decisões eleitoreiras; uma provisão de facilidades de vias de deslocamento alternativo – bicicletas, carona solidária; uma valorização de áreas urbanas de lazer e cultura, e tantos outros tratamentos que configuram melhoria na qualidade de vida para os cidadãos que pagarão por tal pedágio.

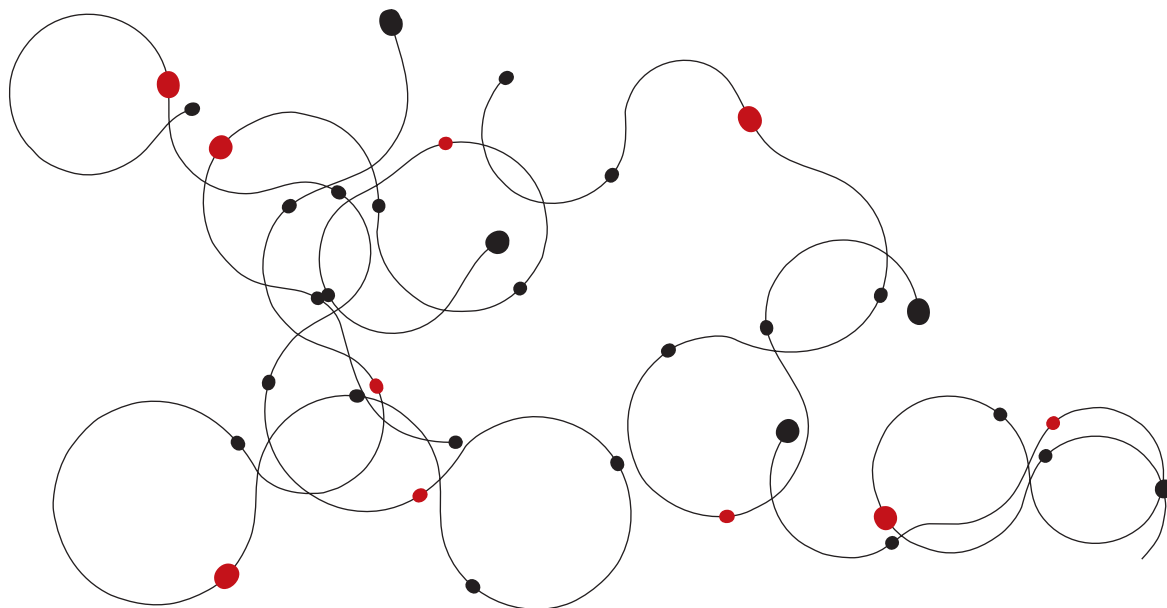


foto Rubens Chiri  
Banco de Imagens do Governo do Estado de São Paulo

# 2

## Meio Ambiente – Cidade Sustentável

Iliucha Valle  
Ivan de Oliveira Mello  
Maurício Piragino  
Pérola Felipette Brocaneli  
Tamas Istvan Vero







# Iliucha Valle

Administrador de Empresas

A questão da sustentabilidade se intensificou no debate público após a aceleração do movimento migratório do campo para as cidades, a partir da década de 1940. Além da preocupação com a produção suficiente de alimentos, ressaltam-se as condições de infraestrutura que as cidades deveriam arquitetar para a adequação ao novo cenário. Este é o atual foco da sustentabilidade urbana.

Sustentabilidade é um termo usado para definir ações e atividades humanas que visam suprir as necessidades atuais dos seres humanos, sem comprometer o futuro das próximas gerações. Ou seja, a sustentabilidade está diretamente relacionada ao desenvolvimento econômico e material sem agredir o meio ambiente, usando os recursos naturais de forma inteligente para que eles se mantenham no futuro. Seguindo estes parâmetros, a humanidade pode garantir o desenvolvimento sustentável.

Atualmente, os problemas vividos nas cidades, como o excesso de população, de carros, níveis de consumo de energia, de água e o volume de geração de resíduos colocam em xeque a perpetuidade do sistema atual.

Faz-se necessária uma educação ambiental que ocorra desde o primeiro nível escolar até exemplos de projetos sustentáveis nas escolas, para que o cidadão formado de fato possua uma consciência plena da necessidade da sustentabilidade ambiental – principalmente nas cidades, onde as agressões são mais fortes e seus efeitos mais permanentes.

Uma proposta nesta direção é termos na grade curricular uma matéria obrigatória de sustentabilidade e educação ambiental, para iniciarmos uma correção de rota na ordem do equilíbrio ambiental.

No período de 1800 a 1950, o planeta viu a população crescer de aproximadamente 1 bilhão para 2,52 bilhões de pessoas. Já em 1827, houve a conceituação do efeito estufa e, setenta anos mais tarde, foi estabelecida a relação entre ele e o CO<sub>2</sub>. Ao final do período, o mundo testemunha a criação da Organização das Nações Unidas (1945) e o estabelecimento da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).

Em uma década (anos 1960 a 1970), a população mundial cresce de 3 bilhões para 3,7 bilhões de pessoas. Surgem, após o período, iniciativas e proposições importantes que indicam a necessidade de maior compreensão e avanços nas questões ambientais. A Fundação do Greenpeace (1971); a definição da Diretriz da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) para empresas multinacionais (1976) e a Lei do Balanço Social, na França (1977), exemplificam tal preocupação.

Com uma população de 4,45 bilhões, a década de 1980 testemunhou acidentes, como os da nuvem tóxica de pesticida em Bhopal – Índia (1984), o acidente nuclear de Chernobyl (1986) e o vazamento proveniente do navio-petroleiro Exxon Valdez, no Alasca (1989). A descoberta do buraco na camada de ozônio, em 1985, enseja a Convenção de Viena (ONU) sobre a Proteção da Camada de Ozônio e, em 1987, o Protocolo de Montreal para banir o uso de clorofluorcarbonetos (CFCs). No Brasil, foi estabelecida em 1981 a Política Nacional do Meio Ambiente. Em 1988, é publicada a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) sobre Impactos Ambientais e Licenciamentos.

A população mundial chega a 5,3 bilhões de habitantes em início dos anos 1990. Em 1992, é realizada no Brasil a Rio 92 (ONU), quando ocorre o lançamento da Agenda 21. O Protocolo de Kyoto (1997) e o Pacote Global (1999) também marcam as ações da ONU quanto à questão.

No ano 2000, a população mundial contabiliza 6 bilhões de pessoas. O lançamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000), a Criação da Carta da Terra (2002); a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e as Diretrizes da ONU para a Proteção do Consumidor ilustram a concepção mais ampliada assumida pelas Nações Unidas, somando à questão ambiental toda a dimensão social, econômica e política na composição do debate sobre sustentabilidade.

Ao ultrapassar os 7 bilhões de habitantes no planeta, os países se comprometem a alcançar, até 2015, os Objetivos do Milênio, além de cumprir a provisão de redução de CO<sub>2</sub> em 30%, até 2020, e em 60% até 2050.

Como indicado, a questão ambiental vem sendo debatida em todo o mundo sob diferentes aspectos. Torna-se necessário, também, adequar a arquitetura a esta demanda. Com esta finalidade, diversos países criaram critérios de avaliação para construções sustentáveis.

Os métodos para avaliação ambiental de edifícios surgiram na década de 1990, na Europa, Estados Unidos e Canadá com a intenção de encorajar o mercado a obter níveis superiores de desempenho ambiental. Pelo fato de as agendas ambientais serem diferenciadas, os métodos empregados em outros países não devem ser utilizados aqui sem as devidas adaptações, incluindo a definição dos requisitos de sustentabilidade que devam ser atendidos pelos edifícios no Brasil.

Atualmente, praticamente cada país europeu – além dos Estados Unidos, Canadá, Austrália, Japão e Hong Kong – possui um sistema de avaliação de edifícios. Como ocorre em todo o mundo, também no Brasil o atestado de boa conduta ambiental e social mais difundido é a Certificação *LEED (Leadership in Energy and Environmental Design)*, que é um sistema de certificação criado pelo *U.S. Green Building Council (GBC)*<sup>1</sup>. Contudo, outros sistemas de certificação já começam a despontar. Em abril de 2008, foi lançada a certificação para empreendimentos sustentáveis Alta Qualidade Ambiental (AQUA), adaptada para atender às características ambientais do País.

Uma certificação atualmente bem aceita, devido às soluções que proporciona às empresas, é a NBR ISO 14001:2004. Além de trazer às partes interessadas o atendimento à legislação pertinente, ela também objetiva criar uma consciência ambiental capaz de ultrapassar os portões da organização e chegar à comunidade, propiciando o estabelecimento de uma nova cultura.

As Certificações florestais também representam tendência sustentável na medida em que visam garantir que a madeira utilizada em determinado produto é oriunda de um processo produtivo manejado de forma ecologicamente adequada, socialmente justa e economicamente viável, e em cumprimento de todas as leis vigentes<sup>2</sup>.

Outra tendência importante é a criação das Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), que são unidades de conservação de domínio privado, com o objetivo de conservar a diversidade biológica<sup>3</sup>. Em São Paulo, o Condomínio Sítio Anhanguera, primeira reserva da cidade, é exemplo do modelo de cidade sustentável.

Na construção civil, a tendência é a reciclagem, intentando o melhor aproveitamento dos materiais e a redução de desperdícios.

---

**1** Conselho Norte-americano de Prédios Verdes – tradução livre

**2** Extraído de [http://www.wvf.org.br/natureza\\_brasileira/questoes\\_ambientais/certificacao\\_florestal/](http://www.wvf.org.br/natureza_brasileira/questoes_ambientais/certificacao_florestal/)

**3** A Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) foi regulamentada pelo Decreto 5.746/2006. A reserva é criada por iniciativa do proprietário. Não há qualquer exigência sobre o tamanho para a criação de uma RPPN. Todos os direitos e o domínio sobre a área são mantidos. Os principais benefícios ao se criar uma RPPN são: isenção do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR); redução do risco de invasões e ocupações irregulares; maiores chances de apoio dos órgãos governamentais para a fiscalização e proteção da área, por integrar o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Atualmente, é possível observar a preocupação com a sustentabilidade arquitetônica, que tem como consequência a economia de energia elétrica e, principalmente, o controle da água, que é um recurso precioso e escasso.

O uso de soluções sustentáveis na construção civil, na arquitetura e na decoração hoje garante a preservação dos nossos recursos naturais para as próximas gerações e cria uma nova consciência sustentável para elas.

É essa consciência que garantirá a perpetuidade como um todo do planeta sustentável!

# Ivan de Oliveira Mello

Universidade de São Paulo - Escola do Futuro

## Programa Municipal de Ressarcimento da Coleta Seletiva

### Resumo

Vários mecanismos deverão ser aplicados em nosso município para que nos adequemos à nova Política Nacional de Resíduos Sólidos, iniciando com a educação ambiental preventiva e corretiva até o aumento do volume de resíduos tratados ou reciclados, situação que ocorrerá somente quando incentivarmos a segregação e o encaminhamento ambientalmente adequado destes resíduos sólidos com o correto ressarcimento dos consumidores no processo.

### Introdução

O presente programa visa a transformar hábitos arraigados em nossa população com a aplicação de ações que incentivam os processos de valoração dos resíduos gerados de maneira direta, ou seja, com a geração de pontos ou créditos que possam ser usados pelos cidadãos ou por suas famílias para o pagamento direto de suas contas de consumo.

### Desenvolvimento

No Município de São Paulo, apenas 0,7% dos resíduos gerados são efetivamente reciclados. Diversas são as causas deste baixo índice – o alto custo dos procedimentos, a falta de acesso a canais de

entrega dos materiais recicláveis, a necessidade de educação ambiental, e a falta de recursos para a aplicação de processos efetivos e eficientes que modifiquem estes hábitos. Vale lembrar que, infelizmente, é muito mais barato para o município internalizar os seus resíduos sólidos urbanos (RSU) em aterros do que prover soluções de tratamento e valorização.

Não podemos, por vários motivos, permitir que as 17 mil toneladas por dia de resíduos continuem sendo levadas quase integralmente para os aterros. Além das necessidades de sustentabilidade e ecoeficiência, existem motivos legais para que estes resíduos passem a ser tratados em sua totalidade. A Lei Nacional de Resíduos Sólidos (LNRS), publicada em 3 de agosto de 2010 e regulamentada pelo Decreto-lei 7.404 em 23 de dezembro de 2010, prevê que todos os entes da Federação – Municípios, Estados e a própria União – sejam corresponsáveis pela gestão dos resíduos e que as ações devam ser implementadas em conjunto, provendo mecanismos colaborativos de criação de “Planos de Gestão de Resíduos”. Para isso, o programa vai possibilitar que seja solucionado grande parte do problema com a utilização de recursos previstos no âmbito do próprio Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

A importância desses processos de gestão e gerenciamento de resíduos é fundamental para toda a comunidade, pois diminui tanto a quantidade quanto os investimentos demandados na correção de problemas ocasionados pela falta de acompanhamento dos resíduos domiciliares e industriais, possibilitando a conservação de recursos naturais de toda a região e diminuindo a ocorrência de alagamentos, enchentes, bueiros entupidos e dificuldades de vazão de águas e esgotos.

A aplicação desse programa irá criar benefícios diretos e imediatos. O modelo foi idealizado usando como base bons exemplos nacionais, já em prática há mais de cinco anos em centenas de cidades brasileiras.

Apesar de São Paulo ser padrão e modelo nacional para a aplicação de métodos de gestão administrativa, poucas ações estão sendo colocadas em prática diretamente em nosso município quando analisamos a gestão de resíduos. Podemos enumerar as cooperativas de catadores conveniadas (mantidas quase que integralmente por verbas públicas dentro dos programas do Departamento de Limpeza Urbana – Limpurb), as cooperativas de catadores patrocinadas (com verbas privadas de grandes empresas) e os projetos pontuais de coleta, como as ações aplicadas por empresas privadas em parceria com grandes redes de supermercados.

As maiores dificuldades para tornar estas ações significativas são a inexistência de mecanismos de educação ambiental, além da falta de incentivo direto para que estas iniciativas sejam percebidas pelos munícipes como de sua responsabilidade e possam, assim, ser valorizadas. A aplicação do programa gerará incentivos diretos com benefícios econômicos, sociais e ambientais, ou seja, é

absolutamente aderente aos princípios do “Triple Bottom Line”<sup>4</sup> que toda a gestão pública ou privada, focada em governança corporativa, deve atender.

A colocação deste programa em prática vai atender diretamente a toda Região Metropolitana e resolver grande parte do problema relativo à gestão de resíduos. Em uma primeira fase utilizaremos o modelo praticado na Região Serrana do Rio de Janeiro, onde os resíduos coletados são pesados e creditados diretamente na conta de luz do contribuinte, ou seja, o consumidor que entrega seu lixo reciclável segregado nos pontos de coleta do programa ganha descontos na conta de energia elétrica. A iniciativa foi premiada com o “World Business and Development Awards”, da ONU, que premia as empresas que executam práticas que facilitam a aplicação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). A ideia central é simples: troque o seu lixo reciclável por descontos na conta de luz, sendo possível, inclusive, zerar o débito de energia do mês, já que não há limites para troca. Quanto mais lixo recolhido, melhor! Basta preencher um cadastro em postos da distribuidora, separar seletivamente o lixo e entregar nos pontos de coleta, onde serão pesados e contabilizados. Em uma segunda fase, estes créditos poderão ir também para a conta de água, de gás ou mesmo para o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano). Nas comunidades onde o programa foi aplicado, observou-se a reversão de alguns dos problemas que previamente aconteciam, desde o descarte inadequado dos resíduos até a inadimplência e furto de energia elétrica. Sua prática propiciou grandes benefícios diretos, que incluíram a melhoria na qualidade de vida das comunidades.

As políticas mundiais de valorização da sustentabilidade têm cada dia mais trabalhado na adequação de uma melhora na ecoeficiência dos processos de produção e consumo, ou seja, na modificação destes para que se produza mais e melhor, com menos insumos e com uma menor geração de resíduos. Quando isso não é possível, algumas ações de tratamento e utilização desses resíduos podem – e devem – ser praticadas visando maior aproveitamento de tudo o que foi produzido, passando pela redução, pelo reuso, pela reciclagem e, finalmente, chegando à geração de compostos que possam aproveitar, dentro ou fora da organização, o que sobra como resíduo.

Em um país como o Brasil, em que o valor para a coleta, transbordo, transporte e descarte de resíduos ainda é tão baixo, teremos inúmeras dificuldades para implementar soluções claras de tratamento sem a parceria com a iniciativa privada.

Complementando estas ações, investimentos diretos em educação ambiental são obrigatórios e devem ser aplicados de modo preventivo e corretivo. A educação ambiental é uma necessidade, mas o modelo presente prevê que sua aplicação ocorra somente no ambiente escolar, ou seja, de modo

---

4 O conceito *triple botton line* pode ser traduzido como *tripé da sustentabilidade* e significa a avaliação de resultados de uma organização segundo padrões ambientais, econômicos e sociais.



preventivo. Acreditamos que esta ação seja necessária e obrigatória, mas que mecanismos corretivos deveriam ser associados a esta prática visando melhorar os processos presentes – tanto de consumo quanto de produção sustentáveis. Assim, será necessário implementar processos de educação ambiental dentro das empresas, sensibilizando todos os colaboradores para que estes possam praticar ações sustentáveis e permanentes.

## Conclusão

Os desafios que um grande município como São Paulo enfrenta são incontáveis. Devemos encontrar mecanismos que atendam a esta demanda de modo direto, ao mesmo tempo que melhorem as condições e a qualidade de vida de nossa população. O programa de ressarcimento da coleta seletiva vai propiciar aos nossos gestores uma ferramenta eficaz, previamente testada e aprovada, para resolver um problema imenso que é a gestão dos resíduos sólidos urbanos. Não adianta praticarmos somente mecanismos preventivos, pois nosso meio ambiente já está profundamente danificado e ações corretivas deverão ser utilizadas de modo adicional, com vistas a não só criar uma nova geração mais preparada como conscientizar as gerações presentes, que poderão produzir e consumir produtos de modo ecoeficiente.

## Bibliografia

- QUINTANILHA, L. Educação Ambiental como Instrumento para a Transformação Social. Educação Ambiental. *Revista Meio Ambiente Industrial*, edição nº 72, Março/Abril, pág. 33-39, 2008.
- ROCHA, J.S.M. *Educação Ambiental Técnica para os Ensinos Fundamental, Médio e Superior*. 2ª ed. Santa Maria: Pallotti, 2000.
- VIEIRA, L.R.S. *Metodologia de Educação Ambiental para Indústria*. Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de Minas Gerais (SECTES) e Quality Assurance Service – Consultoria e Treinamento (QAS), 2004.

# Maurício Piragino

Diretor da Escola de Governo de São Paulo e  
Coordenador da Rede Nossa SP

## Direitos Humanos e Sustentabilidade: Programa Cidades Sustentáveis

*“Sustentabilidade deve se realizar plenamente nas dimensões política, econômica, social, ambiental e cultural, de modo a ser integralizada em todas as esferas formuladoras e executoras das políticas públicas, tanto em seus conteúdos como em suas formas de implementação.”*

(in Programa Cidades Sustentáveis)

A sustentabilidade a cada dia ocupa mais as pautas da sociedade paulistana. Na medida em que a percepção de todos nós, cidadãos, aumenta, a importância de o gestor público se adiantar e traçar caminhos adequados para a ação pública é imprescindível, principalmente em tempos em que o Brasil se configura como uma grande nação urbana (84% da população brasileira está nas cidades) e estamos no maior conglomerado urbano do País.

Pensar em sustentabilidade é pensar em direitos humanos. Portanto, os defensores da sustentabilidade são defensores dos direitos humanos. Os direitos humanos são universais e indivisíveis. Isto expõe uma incongruência na organização econômica, social e política da nossa sociedade, expressa também em termos mundiais. Vivemos num modelo incompatível com os direitos humanos. Um mo-

delo que nos impõe a lógica do consumo para atender à “necessidade” de alcançarmos o aumento da produção de bens, atendendo ao grande “Deus” do nosso sistema, que é o lucro. Quando vivemos na lógica capitalista do lucro, temos que fazer uma opção: esquecer o ser humano e todos os seus direitos. Centenas de exemplos poderiam ser citados. A questão da moradia tem muitos. Os direitos humanos subvertem esta lógica, na medida em que todos os seres humanos sobre a face da Terra são portadores deles. O direito à vida e a um meio ambiente saudável estão neste rol de direitos que possuímos. Portanto, estamos falando em mudança na nossa organização como sociedade. Para isto, precisamos de uma mudança cultural. Sensibilizar a todos de que este modelo precisa ser superado. Mudar a forma de pensar e se comportar.

O Brasil, sendo um país continental, com uma população que se aproxima dos 200 milhões e com um patrimônio ambiental de riquíssima biodiversidade, precisa ser protagonista em termos de políticas públicas relativas ao meio ambiente para ser um exemplo mundial. Temos esta oportunidade. A importância, portanto, de termos pessoas nos poderes executivos e legislativos com esta clareza e que saibam desdobrar essa possibilidade em ações públicas se tornou premente.

A cidade de São Paulo possui o quinto orçamento do Brasil – em 2013, a expectativa é de R\$ 43 bilhões –, ficando somente atrás da União e dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. É a maior metrópole da América Latina e a décima cidade mais rica do mundo, com uma população de mais de 11 milhões e 300 mil habitantes (se somados com a população dos outros 38 municípios da grande São Paulo, este número se aproxima dos 20 milhões). Tem um papel pioneiro de estabelecer soluções adequadas para a questão socioambiental e dar passos significativos em prol da sustentabilidade. O mundo muda rápido. Lembremos que no Plano Diretor Estratégico de 2002 a questão dos resíduos sólidos nem era um grande tema, nem foi colocada no relatório final. Dez anos depois já temos uma Política Nacional de Resíduos Sólidos, que procura orientar como e para onde devemos seguir.

A sociedade civil organizada da nossa cidade, através da Rede Nossa São Paulo, tem apontado caminhos no sentido de colaborar com os agentes públicos e ver retornar para todos os habitantes desta megalópole uma qualidade de vida melhor. São Paulo, que é quatro vezes maior do que Paris, tem uma população quase do tamanho da uruguaia movendo-se todos os dias da zona leste para outras regiões, e é maior do que muitos países desenvolvidos, como, por exemplo, a Suécia.

Neste sentido, a emenda número 30 da Lei Orgânica do Município, chamada de “Lei das Metas”, que os vereadores aprovaram em sua grande maioria (54 votos a favor), foi uma primeira contribuição nesta direção da Rede Nossa São Paulo. O Observatório Cidadão, organizando os dados georreferenciados nas diversas áreas da cidade, é outro subsídio fundamental. Muitas iniciativas feitas pela Rede juntamente com o poder legislativo municipal foram estabelecidas, como a Frente Parlamentar Pró-Conselho de Representantes nas Subprefeituras (assinada por 27 vereadores) e a consulta “Você

---

no Parlamento”, na qual mais de 30 mil paulistanos opinaram sobre o foco que os vereadores deveriam priorizar em 2012, no sentido de criação de leis, do orçamento e na fiscalização do executivo.

Este é o fundamento de uma boa gestão do século XXI: dar voz à população, apesar da resistência ainda existente em muitos que ocupam cargos públicos. A última contribuição da Nossa SP, junto com Instituto Ethos e a Rede Brasileira de Cidades, é o Programa Cidades Sustentáveis.

Nas eleições municipais de 2012, se provocaram candidatos a prefeito e partidos políticos, de todo o Brasil, a assinarem a carta-compromisso para estabelecer indicadores de gestão, um plano de metas, e colocar a sustentabilidade de forma transversal às políticas públicas. Uma mudança cultural, num país em que o planejamento estratégico ainda está mais dentro da Academia do que nas administrações públicas.

Portanto, quando pensamos numa política de meio ambiente municipal para os próximos anos devemos norteá-la em cinco eixos: inclusiva, planejada, participativa, descentralizada e justa.

Inclusiva significa, por exemplo, colocar para dentro do sistema os catadores, com condições dignas de trabalho e com infraestrutura plena. Eles que são um dos principais atores deste processo.

Planejada, pois é necessário ver a realidade. Ver é prever e ter clareza de qual demanda e dificuldades enfrentaremos no futuro em termos de mobilidade, habitação, áreas verdes, lixo, resíduos sólidos, qualidade do ar, água, etc. É fundamental isto estar expresso no próximo Plano Diretor Estratégico, no Plano de Metas do futuro prefeito, no Plano Plurianual e detalhado nos orçamentos anuais da cidade, e é também estratégico coordenar ações junto com os municípios vizinhos.

Participativa significa dar voz ao soberano, isto é, ouvir a população através dos mecanismos de democracia participativa. No caso, os Cades<sup>5</sup> e os Conselhos de Representantes (a serem implantados), entre outros, em cada uma das subprefeituras precisam, além de estrutura para se organizar, ter voz ativa, isto é, ver na ação pública o que debatem e deliberam. Formar o cidadão através de uma educação formal e não formal, para transformarmos as ações de todos, se conjuga aqui.

Descentralizada é fazer uma gestão das políticas públicas com a responsabilidade e compreensão que a complexidade da nossa cidade exige, uma descentralização séria e progressiva de atividades, responsabilidades e orçamento. Isto associado a uma subprefeitura forte, muito diferente de como se encontra hoje neste final de gestão, completamente anêmica e coronelizada.

---

5 Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

Justa é dar para todos os cidadãos, independentemente da área onde residem e trabalham na cidade, disponibilidade de acesso equivalente. Por exemplo, quando vemos a questão do consumo de água:

Na área rica do Centro Expandido: Pinheiros: 15,44 m<sup>3</sup>/hab/mês = 514,6 litros/per capita/dia (considerando o mês de 30 dias);

Vila Mariana: 11,79 m<sup>3</sup>/hab/mês = 393 litros/per capita/dia.

Na franja da cidade: Parelheiros: 2,16 m<sup>3</sup>/hab/mês = 72 litros/per capita/dia (considerando o mês de 30 dias);

Guaianases: 3,18 m<sup>3</sup>/hab/mês = 106 litros/per capita/dia (considerando o mês de 30 dias);

Média geral no município de São Paulo: 5,65 m<sup>3</sup>/hab/mês = 188,3 litros/per capita/dia (considerando o mês de 30 dias).

Lembremos que a cada 1 dólar gasto com saneamento economizamos 4 dólares em tratamento de saúde, segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS).

## **Programa Cidades Sustentáveis\***

Uma grande rede de organizações da sociedade civil está aproveitando as eleições municipais de 2012 para colocar a sustentabilidade na agenda da sociedade, dos partidos políticos e dos candidatos. Neste sentido foi lançado o Programa Cidades Sustentáveis, que oferece aos candidatos uma agenda completa de sustentabilidade urbana, um conjunto de indicadores associados a esta agenda, enriquecida por casos exemplares nacionais e internacionais como referências a serem perseguidas pelos gestores públicos municipais. O programa é complementado por uma campanha que tenta sensibilizar os eleitores a escolher a sustentabilidade como critério de voto e os candidatos a adotar a agenda da sustentabilidade.

O Programa Cidades Sustentáveis tem o objetivo de sensibilizar, mobilizar e oferecer ferramentas para que as cidades brasileiras se desenvolvam de forma econômica, social e ambientalmente sustentável. São grandes os desafios e, para sermos exitosos em ações que contribuam com a sustentabilidade, será necessário o envolvimento de cidadãos, organizações sociais, empresas e governos.

A plataforma foi inspirada nos compromissos de Aalborg (Dinamarca), um pacto político com o desenvolvimento sustentável que já foi assinado por mais de 650 municípios, principalmente europeus. Os compromissos consideram a participação da comunidade local na tomada de decisões, a

---

economia urbana preservando os recursos naturais, a equidade social, o correto ordenamento do território, a mobilidade urbana, o clima mundial e a conservação da biodiversidade, entre outros aspectos relevantes.

Diante das diferenças entre as realidades brasileira e europeia foram agregados dois novos eixos temáticos: Educação para a Sustentabilidade e Qualidade de Vida; e Cultura para a Sustentabilidade. Assim como, pela mesma razão, foram feitas outras mudanças em itens dos compromissos propostos.

A plataforma, estruturada como uma agenda de ações e iniciativas, propõe um futuro sustentável para as nossas comunidades. O ideal a ser atingido é a construção de cidades inclusivas, prósperas, criativas, educadoras, saudáveis e democráticas, que proporcionem uma boa qualidade de vida aos cidadãos e que permitam a participação da sociedade em todos os aspectos relativos à vida pública.

As pressões conjuntas da globalização econômica e do desenvolvimento tecnológico, assim como alterações econômicas profundas e com ameaças e riscos, naturais e humanos, para as nossas comunidades e recursos, nos colocam os desafios de criar empregos numa economia baseada no conhecimento, combater a pobreza e a exclusão social, assegurar uma proteção efetiva ao ambiente, reduzir a nossa pegada ecológica, responder às alterações demográficas e garantir a diversidade cultural, além de evitar conflitos e manter a paz nas diversas comunidades brasileiras.

Temos a responsabilidade de assegurar o desenvolvimento sustentável e, ao mesmo tempo, responder aos desafios em cooperação com outros níveis de governo. Para isso, precisamos adotar uma abordagem mais efetiva e integrada nas políticas locais e regionais, compatibilizando os objetivos ambientais, sociais, políticos, culturais e econômicos. E garantir que esforços para melhorar a qualidade de vida local não ponham em risco a qualidade de vida de pessoas noutras partes do mundo ou das gerações futuras.

As administrações municipais são, no dia a dia, o nível de governo mais próximo dos cidadãos brasileiros. Os prefeitos têm a oportunidade única de influenciar comportamentos sociais e individuais no sentido da sustentabilidade, por meio da educação e de campanhas de sensibilização.

Os 12 eixos do programa são:

### **1. Governança**

Fortalecer os processos de decisão com a promoção dos instrumentos da democracia participativa.

### **2. Do Local para o Global**

Assumir as responsabilidades globais pela paz, justiça, equidade, desenvolvimento sustentável, proteção ao clima e à biodiversidade.

### **3. Ação Local para a Saúde**

Proteger e promover a saúde e o bem-estar dos nossos cidadãos.

### **4. Melhor Mobilidade, Menos Tráfego**

Promover a mobilidade sustentável, reconhecendo a interdependência entre os transportes, a saúde, o ambiente e o direito à cidade.

### **5. Consumo Responsável e Opções de Estilo de Vida**

Adotar e proporcionar o uso responsável e eficiente dos recursos e incentivar um padrão de produção e consumo sustentáveis.

### **6. Economia Local, Dinâmica, Criativa e Sustentável**

Apoiar e criar as condições para uma economia local dinâmica e criativa, que garanta o acesso ao emprego sem prejudicar o ambiente.

### **7. Educação para a Sustentabilidade e Qualidade de Vida**

Integrar na educação formal e não formal valores e habilidades para um modo de vida sustentável e saudável.

### **8. Cultura para a Sustentabilidade**

Desenvolver políticas culturais que respeitem e valorizem a diversidade cultural, o pluralismo e a defesa do patrimônio natural, construído e imaterial, ao mesmo tempo em que promovam a preservação da memória e a transmissão das heranças naturais, culturais e artísticas, assim como incentivem uma visão aberta de cultura, em que valores solidários, simbólicos e transculturais estejam ancorados em práticas dialógicas, participativas e sustentáveis.

### **9. Planejamento e Desenho Urbano**

Reconhecer o papel estratégico do planejamento e do desenho urbano na abordagem das questões ambientais, sociais, econômicas, culturais e da saúde, para benefício de todos.

### **10. Gestão Local para a Sustentabilidade**

Implementar uma gestão eficiente, que envolva as etapas de planejamento, execução e avaliação.

### **11. Equidade, Justiça Social e Cultura de Paz**

Promover comunidades inclusivas e solidárias.

### **12. Bens Naturais Comuns**

Assumir plenamente as nossas responsabilidades para proteger, preservar e assegurar o acesso equilibrado aos bens naturais comuns.

Como podemos ver, estes eixos dão a oportunidade de termos critérios e rumos que orientarão futuros gestores. Cada eixo se desdobra em indicadores que qualificam a gestão, colocando-a no século XXI. Dentro da plataforma existem “práticas exemplares”, que demonstram como é possível ter estes conceitos na prática, em ações públicas. Os cidadãos que vivem hoje na cidade de São Paulo (e os futuros cidadãos paulistanos) agradecem por pensarmos no planeta e a qualidade de vida na nossa cidade.

\*O Programa Cidades Sustentáveis foi desenvolvido num processo colaborativo. Outras informações no site: [www.cidadessustentaveis.org.br](http://www.cidadessustentaveis.org.br)

Agradeço o apoio de Ariel Kogan, da Rede Nossa SP, e desta plataforma.





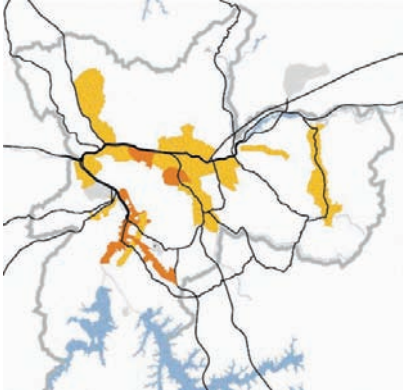
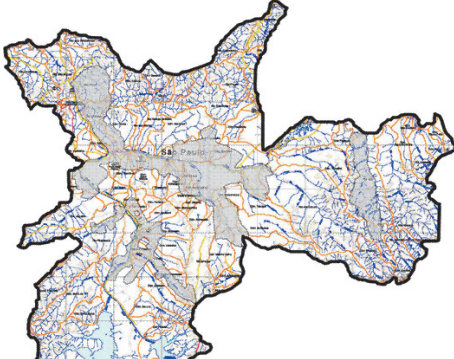
# Pérola Felipette Brocaneli

Arquiteta e Urbanista

Apesar de tantos esforços e políticas públicas dedicados a ampliar o acesso às áreas verdes e públicas da cidade de São Paulo, e da importância cada vez maior que as áreas de convívio, de lazer, verdes e públicas têm assumido na metrópole paulistana, estas áreas verdes ainda não são suficientes para atender à demanda.

Estas áreas, se estruturadas em um sistema de parques e áreas verdes no município, e, apoiadas por políticas que a cidade adotasse, poderiam ser fortalecidas como diretrizes ambientais municipais presentes no desenvolvimento do conjunto das áreas de operações urbanas, pois apesar de as operações urbanas apresentarem Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e Relatórios de Impacto Ambiental (Rima) não há diretrizes ambientais traçadas para o conjunto destas áreas.

A extensão das áreas destinadas às operações urbanas e seu posicionamento no município de São Paulo já abrangia cerca de 21% das antigas áreas de várzeas do município, em 2006, como demonstra a figura 1.

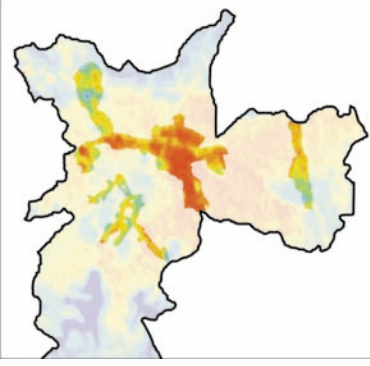
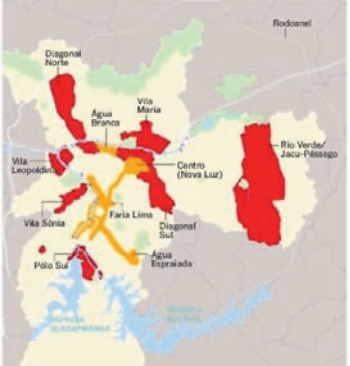
| Figura 1                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Figura 2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <p>Nesta sobreposição do conjunto das áreas de operações urbanas sobre o mapa de drenagem urbana (desenho 2006) do Município de São Paulo, apresentando pontos de alagamento e áreas de várzea, fica evidente que as áreas de operação urbana englobam grandes áreas de drenagem do município de São Paulo (BROCANELI, 2007).</p> <p>Fontes: Lei nº 13.885 de 25 de agosto de 2004; site: &lt;<a href="http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/planejamento/plano_diretor/0004">http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/planejamento/plano_diretor/0004</a>&gt;, visitado em 18/11/2006; &lt;<a href="http://atlasambiental.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/planejamento/plano_diretor/0004">http://atlasambiental.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/planejamento/plano_diretor/0004</a>&gt;, visitado em 18/11/2006</p> | <p>Embora as áreas das operações urbanas apresentem oportunidades para o estudo e o desenvolvimento de diretrizes ambientais, sua concepção não contempla diretrizes ecossistêmicas, pois seu perímetro não respeita as bacias hidrográficas consideradas por ODUM (1970) como a menor unidade de gestão ambiental (BROCANELI, 2007).</p> <p>Fontes: Lei nº 13.885 de 25 de agosto de 2004; site: &lt;<a href="http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/planejamento/plano_diretor/0004">http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/planejamento/plano_diretor/0004</a>&gt;, visitado em 18/11/2006; PMSP/SVMA – Deapla, visitado em 28/11/2006;</p> |

Segundo Odum (1983, pg.39), “a bacia hidrográfica inteira, e não somente a massa de água ou trecho de vegetação, deve ser considerada a unidade mínima de ecossistema, quando se trata de interesses humanos.” A figura 2 demonstra que o desenho das operações urbanas não respeita os limites das bacias hidrográficas, portanto, não tem um desenho que preserve a estrutura ecológica do território e possa contemplar a cidade com um sistema de áreas verdes e espaços públicos que atuassem como um sistema de refrigeração e umidificação para a cidade. Atualmente, as áreas verdes da cidade de São Paulo não apresentam uma estruturação pautada pela teoria dos ecossistemas demonstrada por Dramstad, Olson e Forman (1996), mas é inegável que os espaços verdes e públicos desempenham importante papel dentro da malha urbana. Assim, sua localização, seus acessos (distância das vias de transporte públicas e privadas), suas qualidades e potencialidades (lazer, convívio, esportes, etc.) devem ser bem estudados, estabelecidos e implantados, respeitando as características ecossistêmicas do território. Ainda segundo Dramstad, Olson e Forman (1996), a visão geral do funcionamento e a estrutura de um cenário só podem ser avaliados através dos termos de uma escala e padrão, e a saúde ecológica de uma região ou cenário depende de sua conectividade com os sistemas naturais ali presentes.

Ainda segundo Odum (1983, pág. 278), “*O habitat preferido do Homo sapiens pode ser considerado como a borda florestal, pois a espécie gosta do abrigo das árvores e arbustos, porém obtém o alimento dos campos de pasto e de cultura*”, sendo assim a instalação de áreas verdes e públicas no contexto urbano das operações urbanas valorizará o metro quadrado dos empreendimentos.

Diretrizes Ambientais para o conjunto das áreas das Operações Urbanas devem ter por princípio estruturar a cidade respeitando as bacias hidrográficas como unidades de gestão ambiental, e utilizar-se dos instrumentos urbanísticos “direito de superfície” e “direito de preempção” previstos no Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, a fim de orientar a formação de um sistema público de áreas verdes que atuaria como sistema de refrigeração para São Paulo. Estes parques, instalados em áreas de operações urbanas, poderiam ser executados através das Taxas de Compensação Ambiental (TCA) e Certificado de Potencial Adicional de Construção (Cepac), pagos à Prefeitura para a execução da reestruturação urbana destas áreas, que, por vezes, têm se acumulado no Fundo Especial do Meio Ambiente (Fema).

Conforme demonstra a figura 3, o conjunto das áreas de operações urbanas está sobre a área mais quente do município, justificando incentivos e políticas públicas que possam estruturar um sistema de umidificação e refrigeração urbana para o município de São Paulo.

| Figura 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Figura 4                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <p>Nesta sobreposição do conjunto das áreas de operações urbanas (desenho 2006) sobre mapa da Banda Termal do Município de São Paulo, que entre o vermelho intenso e o azul intenso apresenta uma variação de 10 graus Celsius, fica evidente que o conjunto das áreas de operações urbanas se localiza sobre algumas das áreas mais quentes do município de São Paulo, por Brocanelli (2007).</p> <p>Fontes: Lei nº 13.885 de 25 de agosto de 2004;<br/> <a href="http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/planejamento/plano_diretor/0004">site: &lt;http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/planejamento/plano_diretor/0004&gt;</a>, visitado em 18/11/2006;<br/> <a href="http://atlasambiental.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/planejamento/plano_diretor/0004">http://atlasambiental.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/planejamento/plano_diretor/0004</a>, visitado em 18/11/2006</p> | <p>Desenho de uma possível estruturação verde e úmida do município de São Paulo, através da implantação de diretrizes ambientais no conjunto das áreas de operações urbanas do Município de São Paulo, que proporcionem a formação de um sistema de umidificação e refrigeração.</p> <p>Fonte: <a href="http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=678294">www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=678294</a>, disponível em 02/09/2012, adaptada pela autora.</p> |

Conforme demonstra a figura 4, as áreas de operações urbanas são áreas estratégicas para a implantação de um sistema de refrigeração e umidificação estrutural no município de São Paulo.

Conforme define Franco (1997, págs. 10 e 11), “*O Desenho Ambiental distancia-se do paisagismo quando envolve a ideia não apenas de um projeto, mas a ideia de um processo. Para isso, o Desenho Ambiental pressupõe o conceito ecossistêmico em que a ação antrópica esteja incluída, bem como a ideia de megaentropia inserida na reciclagem dos recursos, na preservação e na conservação ambientais. Isso no plano sociocultural se traduz pela otimização dos recursos energéticos e participação comunitária, tanto no processo da criação das propostas para o ambiente, quanto no monitoramento e na gestão destas na fase posterior, ou pós-projeto (uso e avaliação pós-ocupação).*”

O Plano Diretor Estratégico para o Município de São Paulo (PDE), aprovado em 2002, trouxe novas perspectivas para a área urbanizada da cidade de São Paulo. No entanto, não se utiliza do planejamento ambiental ou do desenho ambiental para traçar diretrizes ambientais para o conjunto das áreas das operações urbanas que promovam a melhoria da qualidade de vida e qualidade ambiental na cidade, priorizando o desenho do espaço público como o espaço democrático necessário para o desenvolvimento de cidades sustentáveis.

## Referências Bibliográficas

BROCANELI, P.F. *O ressurgimento das águas na paisagem paulistana: fator fundamental para a cidade sustentável*. Tese de Doutorado. FAU-USP: 2007.

DRAMSTAD, W.E.; OLSON, J.D.; FORMAN, R.T.T. *Landscape Ecology Principles in Landscape Architecture and Land-Use Planning*. Washington, DC: Harvard University Graduate School of design, Tsland Press and American Society of Landscape Architects, 1996.

FRANCO, M.A.R. *Planejamento ambiental para a cidade sustentável*. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2000.

\_\_\_\_\_. *Desenho ambiental: uma introdução à arquitetura da paisagem com o paradigma ecológico*. São Paulo: Annablume, 1997.

ODUM, E.P. *Ecologia*. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1988.

# Tamas Istvan Vero

Empresário, Administrador de Empresas

## Importância da Biodegradação Anaeróbica dos Plásticos

Após 21 anos de tramitação, em agosto de 2010, foi sancionada a Lei 12.305/2010, que cria a Política Nacional de Resíduos Sólidos. O texto legal obriga todos os municípios do Brasil a eliminarem os lixões e a construir em seu lugar aterros sanitários seguros, até 2014. A lei diferencia rejeitos de resíduos e define que somente os rejeitos (aquilo que não pode ser reciclado) devem ir para os aterros, nos quais não será permitida a atividade de catadores de lixo. Os resíduos, segundo a lei, se caracterizam como o lixo que pode ser reciclado ou reaproveitado, inclusive com compostagem. A definição das regras para a reciclagem, assim como a responsabilidade das empresas e da população pela produção do lixo, também estão previstas na lei.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos ainda não está produzindo efeitos práticos na destinação do lixo gerado no País.<sup>6</sup> Em 2011, das 55,5 milhões de toneladas de resíduos coletadas no ano, 58,06% (32,2 milhões) foram destinadas corretamente – em aterros sanitários –, enquanto o restante (23,3 milhões) permanece seguindo para lixões e os chamados aterros controlados, que não têm tratamento de chorume<sup>7</sup> ou controle dos gases de efeito estufa produzidos em sua decomposição.

Em termos de municípios, 60,5% do total de 5.565 deram destino inadequado a mais de 74 mil toneladas de resíduos por dia. Em todo o País, mais de 6,4 milhões de toneladas, o equivalente a

---

**6** Dados do levantamento anual da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe) publicados em 07/05/2012, em [Estadão.com.br](http://Estadão.com.br)

**7** Chorume é o líquido poluente, de cor escura e odor nauseante, originado de processos biológicos, químicos e físicos da decomposição de resíduos orgânicos.

45 estádios do Maracanã lotados, sequer foram coletadas no ano, sendo descartados em terrenos baldios, córregos, etc.

Assim, a partir de 2014, todo o lixo que for coletado nas cidades terá de ir para uma área onde não haverá exposição do lixo e sua decomposição sem controle. Obrigatoriamente, os aterros sanitários devem ter uma impermeabilização no fundo da cova para evitar a infiltração do chorume e uma usina de energia para captura e aproveitamento do gás gerado.

Estas condições são fundamentais para que nosso lixo, ao invés de poluir a terra (com infiltração de chorume no solo) e a atmosfera (com a liberação do gás metano), passe a ser reutilizado como adubo (com a biomassa resultante da biodegradação), energia (com a captura do metano) e água para plantio (com o tratamento do chorume).

Para que esta transformação ocorra, será preciso provocar o máximo de biodegradação nos aterros sanitários. Estima-se que o volume de plásticos descartado nos aterros sanitários é de aproximadamente 20% do volume de lixo coletado. Por esta razão, uma solução que permita promover um incremento na biodegradação de todos os plásticos nos aterros representaria uma medida significativa, que também possibilitaria o aumento de 40% da vida útil dos aterros e evitando o custo da construção de novos aterros para o município.

Os plásticos podem biodegradar porque o seu núcleo é composto de carbono e hidrogênio, que são os principais alimentos dos micróbios. No entanto, o processo natural é demorado, porque suas moléculas são muito juntas e não permitem que os micróbios presentes nos aterros sanitários penetrem em seu núcleo para que consigam digerir o carbono que lá está.

Assim, buscamos desenvolver uma solução para incrementar este processo natural de biodegradação.

As pesquisas realizadas levaram à formulação de um aditivo formado por compostos orgânicos que, adicionados na cadeia do polímero do plástico, atraem micro-organismos presentes em um ambiente microbiano ativo (como lixões e aterros sanitários) e permitem que fungos e bactérias formem colônias de decomposição, promovendo a biodegradação do material plástico, que, em pouco tempo, se transforma em húmus e CH<sub>4</sub>.

Além de ser uma solução simples e barata, que ajuda na biodegradação mais rápida de todos os plásticos presentes nos aterros e lixões, sua utilização não interfere nos processos de reciclagem.

Ainda não se conhece outra solução igual no mercado. A descoberta foi testada e está cientificamente comprovada por diversos laudos de testes efetuados por laboratórios independentes nos Estados Unidos.

Recentemente, a restrição à utilização de sacolinhas plásticas em São Paulo foi sustentada com o argumento de que elas seriam as grandes vilãs do meio ambiente. As razões ambientais veiculadas falavam que elas poluem os aterros e lixões, ficando inertes por centenas de anos, além de entupir bueiros e tubulações. A tese era verdadeira até 2009, antes do aparecimento da tecnologia de biodegradação Eco-One<sup>8</sup>.

Apesar de tal tecnologia estar disponível no Brasil, ela ainda não foi utilizada em larga escala porque a maioria das entidades que congregam o sistema varejista desconhece sua existência ou por razões comerciais.

O uso do aditivo Eco-One na produção de sacolinhas plásticas poderia ser uma alternativa de solução final para o impasse criado com os atuais acordos entre Governo e iniciativa privada no sentido de banir o uso desses produtos, largamente consagrados na população.

Ao misturarmos o aditivo nas resinas utilizadas na produção das sacolas plásticas, ele vai proporcionar uma biodegradação 50 vezes mais rápida do que seria sem a mistura. Os produtos plásticos fabricados com adição do aditivo Eco-One biodegradam totalmente em menos de cinco anos quando em contato com ambiente microbial anaeróbico (sem oxigenação), e em menos de dois anos em ambiente microbial aeróbico (com oxigenação).

Assim, os varejistas poderiam continuar a distribuir gratuitamente ou mesmo cobrar uma sacolinha ambientalmente correta, pois biodegradaria nos aterros, e que teria um custo 90% menor do que as atuais sacolas retornáveis vendidas a R\$ 0,59. Além de não complicar a vida do consumidor com a obrigatoria higienização e manutenção sempre em mãos das sacolas retornáveis.

Alem das sacolinhas também é necessário que se preocupe em aditivar com Eco-One os plásticos utilizados em todos os descartáveis – copos, talheres, bandejas e pratos, e todas as embalagens flexíveis de alimentos que sempre são descartadas após seu uso.

---

**8** Descoberta pela Ecologic, a EcoOne é a marca da tecnologia que propicia a biodegradação de plásticos. <http://www.tivplasticos.com.br/produtos/composto-biodegradavel-eco-one/>





foto Paulo César da Silva  
Banco de Imagens da Imprensa Oficial do Estado de São Paulo

# 3

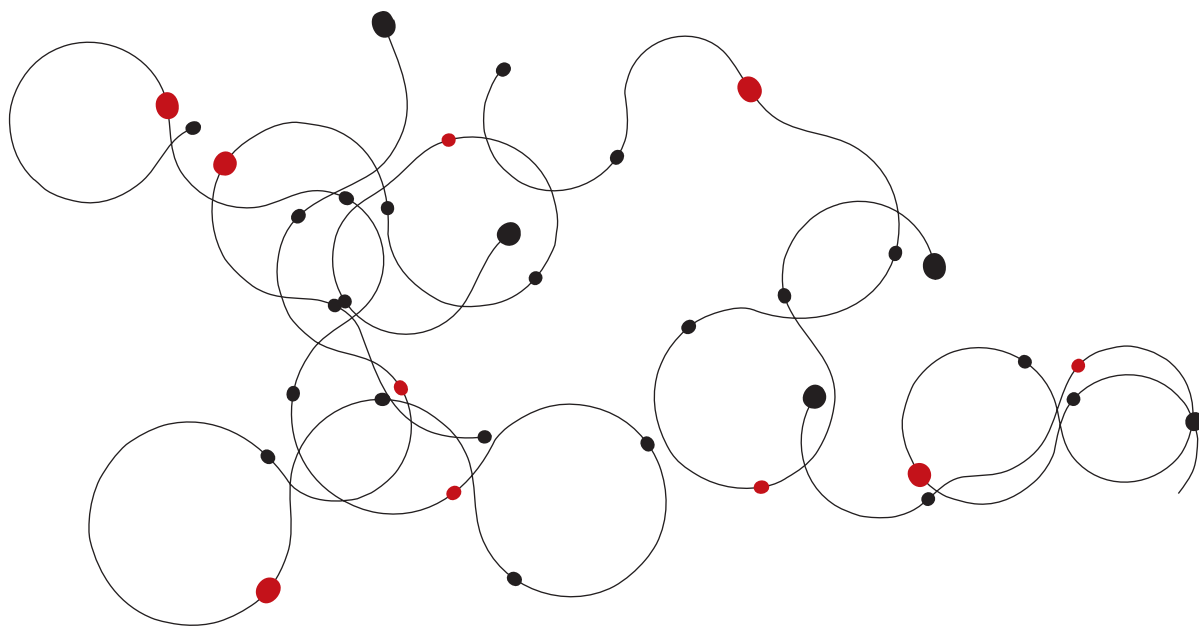
## Inclusão – Acessibilidade para Pessoa com Deficiência

Antonino Grasso

Célia Leão

Mara Cristina Gabrilli

Regina Helena Scipillitti Velloso





# Antonino Grasso

**Secretário Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida**

## **Derrubando Barreiras, Mudando Atitudes**

Quando, em abril de 2005, foi criada a Secretaria Especial da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida, a primeira do gênero no País, um grande passo foi dado para fazer com que tanto a administração pública quanto o conjunto da sociedade passassem a se aproximar da realidade dessas pessoas e, a partir daí, pudéssemos estruturar um processo contínuo de mudanças, no qual vão sendo derrubadas barreiras arquitetônicas e de comunicação, introduzidos novos conceitos, rompidos preconceitos e estimuladas novas atitudes.

Ao longo destes anos, a Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida (SM-PED) vem contando com a dedicação de uma equipe multidisciplinar, que tem permitido a viabilização de inúmeras ações, projetos e programas significativos para ampliar a acessibilidade e a inclusão.

A criação da Secretaria causou também um impacto positivo no Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência (CMPD), responsável por elaborar, encaminhar e acompanhar a implementação de políticas, promover atividades de inclusão, além de fazer e receber denúncias de discriminação. O Conselho pôde aprimorar suas atividades com o auxílio de diferentes especialistas da Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida e passou a contar com recursos financeiros previstos no orçamento desta pasta.

Sabemos que ainda há pela frente muitos desafios, como fazer com que as leis que regem o universo das pessoas com deficiência sejam cumpridas, alcançar a plena acessibilidade nas ruas e nos transportes, assim como promover a efetiva inclusão social desses cidadãos. Porém, é inegável

a constatação de que algumas intervenções na cidade, realizadas nos últimos anos, têm sido significativas, quebrando paradigmas e introduzindo uma cultura de acessibilidade e de inclusão, que puderam tornar a cidade de São Paulo um símbolo no que se refere às políticas públicas voltadas a essa parcela da população.

Entendemos que um grande legado está sendo deixado para as administrações futuras, sobretudo com um dos programas mais representativos da Secretaria neste ano, que foi a implementação do Censo-Inclusão, cujo resultado do recenseamento (iniciado em março de 2012) deve ser apresentado em dezembro deste ano. Por meio de um criterioso levantamento sobre as condições de vida das pessoas com deficiência, a Prefeitura de São Paulo conhecerá melhor quem são, onde e como vivem essas pessoas, para direcionar e priorizar com mais eficiência os serviços que atendam suas necessidades.

## **Profissionais qualificados**

Para cumprir com os desafios colocados pelas competências que lhe foram atribuídas, a SMPED, logo no início de suas atividades, buscou articular suas ações com diversos setores da administração municipal, bem como com a sociedade civil organizada. Foi conhecer, junto às demais secretarias municipais, quais eram as políticas públicas desenvolvidas para a pessoa com deficiência e passou a oferecer apoio técnico e institucional para aperfeiçoamento e ampliação de tais iniciativas, bem como firmou parcerias para o desenvolvimento de novos programas e serviços.

Atualmente, a SMPED conta com uma equipe multidisciplinar de 60 profissionais, com formação em diferentes áreas do conhecimento – saúde, educação, direito, arquitetura, artes, esporte e comunicação, entre outras. Sua estrutura organizacional é formada pelas coordenadorias de Relações Institucionais Governamentais (CRIG), de Projetos de Inclusão (CPI), de Administração e Finanças (CAF), pela Supervisão de Relações com a Sociedade Civil, pela Comissão Permanente de Acessibilidade (CPA) e pelo Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência (CMPD), além do Gabinete do Secretário e da Chefia de Gabinete.

## **Acessibilidade**

Dentro dessa estrutura enxuta, porém eficiente, duas áreas se destacam por ter todas as suas atividades totalmente dirigidas às pessoas com deficiência. Uma é a Comissão Permanente de Acessibilidade (CPA), órgão colegiado da Prefeitura do Município de São Paulo vinculado à SMPED e composto por representantes de diversas secretarias, órgãos municipais e sociedade civil. Foi instituída originalmente pelo Decreto 36.072/96 e alterada pelos Decretos 39.651/2000, 50.519/2009 e 51.733/2010. Entre suas atribuições e ações estão:

**Projetos Urbanos e de Edificações** – Em reuniões semanais, a CPA, após análise dos técnicos, propõe, aprecia ou delibera sobre novos projetos, reformas, restauro de edificações da administração municipal e reurbanização, revitalização, mobiliários e equipamentos urbanos em vias públicas quanto aos itens referentes à acessibilidade das diversas Secretarias Municipais.

**Vistorias** – Arquitetos e engenheiros da CPA realizam, ao longo do ano, visitas técnicas em estabelecimentos públicos, coletivos e privativos com o objetivo de verificar a acessibilidade desses locais. Entre os itens examinados estão, por exemplo, as condições do passeio público, da entrada e saída aos locais, a garantia de rota acessível a todos os ambientes da edificação e uso de mobiliários adequados. Também é verificado, no caso de bares e restaurantes, se possuem cardápio em Braille e cadeiras para obesos.

**Resoluções** – A CPA elabora normas para padronização da implementação da acessibilidade na cidade de São Paulo, através de Resoluções, tais como a implantação do piso tátil por elementos, possibilidade de instalação de elevador de uso exclusivo à pessoa com deficiência em locais públicos, dentre as que hoje estão vigentes.

**Transporte** – A CPA propõe e aprecia projetos e ações voltadas à adequação do transporte público, do serviço Atende (transporte especial porta a porta) e táxis adaptados para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida.

**Selo de Acessibilidade** – O Selo de Acessibilidade – adesivo de 17,5 cm x 25 cm – atesta que a edificação é adequada para pessoas com deficiência, contemplando todas as normas de acessibilidade especificadas em lei.

**Curso de Educação Continuada e Certificação em Acessibilidade** – Visa sensibilizar e orientar servidores públicos municipais envolvidos na construção e fiscalização de edificações e vias públicas, professores universitários e de escolas técnicas e profissionais das áreas de engenharia e arquitetura, quanto às leis e normas relativas à matéria e, principalmente, sobre o conceito de Desenho Universal que considera a diversidade humana na hora de projetar uma edificação ou um espaço público.

## Inclusão

A outra área relevante dentro da estrutura da SMPED é a Coordenadoria de Projetos de Inclusão (CPI), que tem a responsabilidade de desenvolver ações e programas que permitam a efetiva inclusão social das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida e contribui na articulação de projetos conjuntos com as demais secretarias municipais e órgãos da administração pública do município de São Paulo.

**Central de Libras, Intérpretes e Guias-Intérpretes (CELIG)** – Visa a acessibilidade de comunicação no atendimento público municipal de São Paulo, proporcionando tratamento diferenciado às pessoas surdas ou com deficiência auditiva através do serviço de Tradução/Interpretação de Língua de Sinais (TILS), e às pessoas surdo-cegas através do serviço de Guia-Interpretação (GI).

**Curso Sem Barreiras no Atendimento – Qualidade no Atendimento às Pessoas com Deficiência** – Oferece formação aos agentes e gestores de atendimento dos equipamentos públicos municipais elementos para a elaboração de programas e práticas que sustentem a qualidade no atendimento às pessoas com deficiência.

**Sem Barreiras na Cultura** – A ação visa fornecer subsídios conceituais, legais e metodológicos para o desenvolvimento de um processo que garanta a acessibilidade e inclusão como elementos constitutivos da experiência cultural. Tem como público-alvo gestores e funcionários dos serviços públicos municipais destinados à Cultura.

**Sem Barreiras no Esporte** – Visa integrar os sistemas de atendimento, atividades esportivas e eventos em geral, desenvolvendo a aplicação de conceitos e práticas de acessibilidade e inclusão que atendam às características de pessoas com diferentes deficiências. A metodologia se desenvolve por meio de palestras, materiais didáticos e vivências, no sentido de mobilizar os profissionais de Educação Física que atuam em diversos níveis de atendimento, para a realização de atividades de lazer, recreação e rendimento voltadas a esse público.

**Sem Barreiras no Trabalho** – Dirigido a gestores de Recursos Humanos de instituições privadas ou públicas, o curso Sem Barreiras – Inclusão Profissional de Pessoas com Deficiência tem como objetivo fornecer subsídios conceituais, legais e metodológicos para o desenvolvimento de um processo real de inclusão profissional, partindo do mapeamento de cargos e funções da instituição. Nele, são abordados temas como: Trabalhador com Deficiência (definições e tipos de deficiência), Acessibilidade e Ergonomia, Tecnologia Assistiva e Modelo do Programa de Inclusão Profissional.

**Atenção à Saúde** – O Programa de Atenção à Saúde da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida tem como foco a formação dos agentes e gestores de atendimento nas unidades de saúde da rede municipal, para a elaboração de programas e práticas que sustentem a qualidade no atendimento hospitalar.

**Ler Pra Crer** – O Projeto tem a intenção de implantar mecanismos que permitam às pessoas com deficiência visual o acesso ao acervo de títulos, conteúdos físicos e digitais (audiolivros e livros em Braille). A atuação do projeto inclui: divulgação e ampliação de acervo acessível das Bibliotecas Municipais; ampliação do número de Telecentros com *softwares* leitores de tela; impressão em Braille – por meio de Termo de Cooperação Técnica (009/2010), assinado com a

Prefeitura de São Paulo e a SMPED, o Senado Federal oferece a impressão gratuita em Braille das publicações solicitadas pela SMPED.

**Curso de Formação de Conselheiros** – Tem por objetivo oferecer aos futuros candidatos ao Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência (CMPD) um conhecimento prévio sobre os principais assuntos relacionados ao segmento: rotina e importância do Conselho, legislação do CMPD e da SMPED, direitos e deveres das pessoas com deficiência, entre outros, garantindo, assim, uma ação proativa no fortalecimento das ações do CMPD.

**Censo-Inclusão** – O Censo-Inclusão e Cadastro-Inclusão, desenvolvido pela equipe da SMPED, é um programa da Prefeitura de São Paulo com o objetivo de identificar, mapear e cadastrar os municípios com algum tipo de deficiência ou mobilidade reduzida. Instituído pela Lei 15.096, de 5 de janeiro de 2010, este programa permitirá traçar o perfil socioeconômico desses cidadãos e assim orientar melhor as políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades desse segmento social. Para a concretização desse programa, a SMPED está estabelecendo ações e parcerias com órgãos públicos e entidades de direito público ou privado, no sentido de contar com uma ampla e sólida base de apoio para o sucesso da coleta e consolidação das informações.

## Projetos em Parceria

Além do trabalho desenvolvido diretamente pela equipe da Coordenadoria de Projetos de Inclusão, a Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida realiza ações em parceria com outras secretarias municipais e órgãos da administração pública, bem como com instituições sociais e organizações não governamentais, tais como:

**Virada Esportiva** – Realização da Secretaria Municipal de Esportes que tem objetivo de levar aos paulistanos atividades esportivas, recreativas e de lazer por 24 horas ininterruptas em todas as regiões da cidade, possibilitando que a população se aproprie dos espaços públicos durante um final de semana. A SMPED participa do evento organizando atividades esportivas e recreacionais voltadas às pessoas com deficiência e mobilidade reduzida como: capoeira, futebol de 5, tênis, esgrima adaptada, bocha adaptada, basquete em cadeira de rodas, além de atividades como dança adaptada, corridas e caminhadas (adulto e infantil).

**Paralimpíadas Escolares** – Realizada pelo Comitê Paralímpico Brasileiro, a competição conta com a parceria da SMPED e da Secretaria de Estado dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Reúne alunos do ensino fundamental e médio ou especial, de 12 a 19 anos, com deficiência física, visual e intelectual para disputar as modalidades esportivas: tênis em cadeira de rodas, voleibol sentado, atletismo, futebol de 5, futebol de 7, judô, goalball, bocha, natação e tênis de mesa.



**Equoterapia** – A SMPED e a Secretaria Municipal da Saúde, por meio de convênios com instituições privadas de saúde, passou a oferecer o serviço de equoterapia para pessoas com deficiência física ou intelectual. O primeiro convênio foi firmado com o Centro Social Nossa Senhora da Penha (Cenha), no bairro do Tatuapé (zona leste), e receberá pacientes encaminhados pelas Unidades Básicas de Saúde (UBS). Gradualmente, o serviço será ampliado para outros pontos da cidade.

**Programa Jovens Paulistanos** – Desenvolvido em conjunto com a Secretaria Municipal do Desenvolvimento Econômico e do Trabalho (SEMDET), buscou capacitar jovens e adultos com deficiência para o mundo do trabalho. Os cursos oferecidos foram de Auxiliar de Almoarifado, Auxiliar de Departamento de Pessoal, Informática e Auxiliar de Cabeleireiro.

**Programa Febraban de Capacitação Profissional e Inclusão de Pessoas com Deficiência no Setor Bancário** – Patrocinado pelas instituições bancárias, os candidatos aprovados, após recrutamento e seleção, são contratados e participam de um curso de capacitação. A partir daí, as pessoas com deficiência desenvolvem sua carreira na área bancária como os demais trabalhadores.

**Inclusão Eficiente** – Também em parceria com a SEMDET, o programa desenvolve diversas ações para facilitar a inclusão profissional de pessoas com deficiência, entre as quais a disponibilização de cadastramento de currículo *on-line*, parcerias com instituições e organizações não governamentais para programas de capacitação, além de treinamento e sensibilização dos atendentes das unidades dos Centros de Apoio ao Trabalhador.

# Célia Leão

Advogada, Deputada Estadual

O tema “Acessibilidade para Pessoas com Deficiência” é mais do que importante, eu diria, imprescindível para garantirmos justiça a toda nossa sociedade. Quando falamos de justiça só existe um caminho para a garantirmos, que é através da promoção da igualdade. Sem, de fato, na prática, de forma factível, promovermos a possibilidade da igualdade, nós não teremos justiça de forma alguma.

Fico muito feliz que nesse período, no ano de 2012, a Câmara Municipal de São Paulo, através da Escola do Parlamento, teve o cuidado e a delicadeza, não só com a pessoa com deficiência, mas com toda a sociedade, de pensar em um debate dessa natureza para tentar, mais uma vez, com um trabalho efetivo, transformar a sociedade para melhor.

“Pensando São Paulo: Inclusão e Acessibilidade para Pessoas com Deficiência” se junta a uma série de outros debates, com diversos temas, para formar este livro, ofertado pela Escola do Parlamento ao Prefeito e Vereadores eleitos na capital, com o objetivo de que os mesmos conheçam sobre os temas necessários, que afligem a sociedade da capital de São Paulo, e que possam ter soluções a partir do poder público.

É importante lembrar que a questão das Pessoas com Deficiência é um tema hoje muito abordado pelos municípios, estados e também em nível nacional, nos governos de diversas instâncias, sejam elas municipais, estaduais ou federal.

Mas isso não aconteceu por acaso. Não foi de um dia para outro que a questão das pessoas com deficiência começou a ser debatida. Nós temos que lembrar de 1981, o Ano Internacional das Pessoas com Deficiência, que não foi um ano em que se resolveram todos os problemas, mas que trouxe à

tona para a sociedade esse debate, pois ainda naquela época nós não tínhamos nenhuma visão de um bom futuro na alocação e inclusão das Pessoas com Deficiência.

A palavra “acessibilidade” existia no dicionário e pouco era usada, e na área das Pessoas com Deficiência quase nunca era usada. As entidades, associações e instituições que brigavam por isso o faziam de forma muito tímida, uma vez que não havia espaço para as Pessoas com Deficiência na sociedade.

Na verdade, antes de 1981 nós tivemos também uma luz, se assim podemos chamar, com um agradecimento sempre eterno, ao então Deputado Federal Thales Ramalho, que teve o cuidado, em 1978, de incluir uma emenda constitucional dentro da Constituição Federal dizendo com palavras muito simples que pessoas com deficiência existem e têm direitos. Portanto, um tempo bastante distante de hoje, mas muito curto na história do Brasil e do mundo.

Mas de 1978 a 1981 pouco se falava em pessoas com deficiência. Embora fosse um tempo curto, não dava nem tempo de a sociedade conhecer esse novo artigo da Constituição Federal.

Por conta do Ano Internacional das Pessoas com Deficiência (1981), esse assunto voltou à tona, os temas começaram a aparecer e, mais do que isso, as pessoas que tinham algum tipo de deficiência começaram a se movimentar, junto com as entidades, instituições e associações às quais elas pertenciam de alguma forma.

Vale lembrar que em 1980 foi realizado em Brasília o 1º Congresso Nacional das Pessoas com Deficiência, quando, naquele momento, nós conseguimos reunir quase 1.500 pessoas com todos os tipos de deficiência: deficiência física, múltipla, sensorial, auditiva, visual e mental. Na verdade, na época não se tinha uma boa organização para se fazer um encontro dessa proporção, mas foi um evento que fez a diferença no Brasil para se entender o que significa “viver com acessibilidade”.

Depois disso tudo, o movimento em prol das Pessoas com Deficiência cresceu no País, as pessoas começaram a aparecer de alguma forma, começaram a reivindicar direitos, a realizar passeatas e reuniões e, com isso, dividiu-se o tema de pessoas com deficiência em grupos e foram criadas entidades no Brasil para tratar da questão.

Até então não existia isso. Eram todas as deficiências juntas e todos os debates centravam-se nesse grupo. Imaginou-se, então, que a questão dos cegos não era muito parecida com a demanda dos surdos, e se imaginou que a deficiência física tinha outras vertentes que não a da deficiência mental. Com isso, criaram-se grupos separados e entidades para cada um deles, muitas delas focadas na reabilitação, pois sem isso nenhuma pessoa com deficiência chega a poder viver e a conviver em sociedade.

---

Isso deu certo por algum tempo. Depois minguou, como tudo na vida, e na sociedade acaba tendo um momento muito forte, seguido de uma menor atenção. Mas tudo isso foi muito positivo.

Até que chegamos em 1988, o grande momento de garantia de direitos e promoção da igualdade para as Pessoas com Deficiência, quando foi promulgada a nova Constituição Federal. Ela foi generosa no sentido de absorver os reclamos da sociedade.

A sociedade, por sua vez, entendeu de forma direta e clara que precisava participar deste debate. Naquele momento, em 1988, o Brasil todo participou da construção da Constituição Federal: sindicatos, igreja, sociedade civil organizada, segmentos, homens, mulheres, negros, juventude... enfim, a sociedade brasileira se movimentou muito para construir a Constituição Federal de 1988.

Com isso, tivemos também a participação direta, efetiva e forte das pessoas com deficiência, e foi nesse cenário que nós pudemos adotar para o Brasil esse momento que culminou neste debate “Pensando São Paulo”, pensando nos Prefeitos e Vereadores eleitos este ano, que são também pessoas públicas, que têm diretamente obrigação de cuidar desses e outros temas.

Não se pode mais discutir se temos que fazer ou não, pois está dentro da lei. Pode-se discutir como fazer, mas os poderes públicos, federal, estaduais e municipais do Brasil (Presidente da República, Senadores, Deputados Estaduais e Federais, Prefeitos e Vereadores) são obrigados a pensar na sua legislação municipal, estadual ou federal, em ações diretamente ligadas e contemplando as pessoas com deficiência.

Por isso, foi criada em São Paulo a Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida e, posteriormente, a Secretaria de Estado dos Direitos das Pessoas com Deficiência, que já passa por dois governadores fazendo um trabalho transversal com todas as demais secretarias e, com isso, garantindo que as Pessoas com Deficiência façam parte da história.

Vale lembrar que estamos falando de um universo de 45 milhões de pessoas, hoje, lembrando dos idosos com mobilidade reduzida que fazem parte do último Censo. Somados, esses públicos chegam a 24,9% da população do Brasil formada por pessoas com algum tipo de deficiência e mobilidade reduzida.

O grande desafio que temos hoje é o cumprimento das leis existentes. Nenhum cidadão brasileiro ou estrangeiro que more aqui pode alegar desconhecimento da lei. Mas as pessoas devem se perguntar: se existe a Constituição de 1988 com tantos benefícios e garantias individuais ao cidadão, por que ainda temos dificuldade nas ruas, nas calçadas, no transporte público adaptado?

A lei existe, mas por que não é implementada? Porque é preciso haver, por parte dos poderes públicos e dos seus governantes, uma decisão política de assumir essa causa?

É importante ressaltar aos nossos futuros governantes, que só se pode falar em igualdade se garantirmos acessibilidade. Não dá para falar em igualdade se houver barreiras. A barreira física é ruim, remete-nos a uma diferença grotesca em questão de chegar e sair, mas pior do que as barreiras físicas são as *atitudinais*, que estão enraizadas mais do que na cabeça, no coração das pessoas, atrapalhando muito o crescimento da sociedade.

Acessibilidade é um tema do momento, não há – nem fora do Brasil nem no Brasil – qualquer momento político-eleitoral em que não se coloque na pauta da discussão e do debate a questão da acessibilidade, até porque quando existe a decisão de fazê-la acontecer, na prática a acessibilidade não pensa somente a questão das pessoas com deficiência, mas também a criança, as mães com carrinho de bebê, a gestante, o obeso, o idoso... enfim, uma grande parcela da sociedade.

Um bom exemplo disso é a cidade de Socorro, no interior de São Paulo, onde hoje mais alface e tomate são vendidos na cidade porque tal comércio possui mais acessibilidade. Mais tinta e mais colchões são vendidos para os quartos dos hotéis porque há acessibilidade. As pessoas vão mais para lá, porque sabem que a cidade está preparada para receber a criança com deficiência, o pai, a mãe, uma avó que use bengala.

Vale ressaltar que as pessoas com deficiência também gastam, também compram e também podem – e devem – ser consumidoras. Além disso, como qualquer pessoa que vai às compras, ela o faz com a família. Isso aumenta o turismo, gera receita, empregos e envolve toda a sociedade nesse crescimento.

Para tudo isso acontecer, sem dúvida nenhuma, é preciso de orçamento e recursos. As palavras muitas vezes são sábias, muitas vezes convencem, mas junto com esse convencimento tem de vir o orçamento – para que possamos colocar as coisas no seu devido lugar.

Aos nossos futuros governantes (Prefeito e Vereadores), fica o nosso apelo para que tratem essa questão com o devido respeito, importância e, sobretudo, compromisso para que possamos ter, de fato, uma sociedade mais justa, igualitária e feliz.

# Mara Cristina Gabrilli

**Publicitária, Psicóloga, Deputada Federal**

Texto elaborado a partir de transcrição

A Câmara Municipal faz parte da minha história, da história de São Paulo e da história de vida das pessoas com deficiência. Os temas das pessoas com deficiência me encantam muito antes de eu ter uma deficiência. Tive a oportunidade de morar na Itália, onde fui cuidadora de uma tetraplégica. É uma ironia do destino, mas demonstra como o tema é abrangente e está em todo lugar.

Quando assumi como secretária municipal, em 2005, e enviava pautas sobre as questões das pessoas com deficiência a jornalistas, ouvia muito em resposta: "...Nossa, que tema triste!". E eu precisava mudar essa concepção. Hoje, vemos que a mídia vem abordando o assunto de outra maneira, com um olhar diferente, com mais cidadania. Não há um dia em que não se fale de pessoa com deficiência na mídia impressa, no rádio, na TV, reconhecendo a capacidade dessas pessoas e seus direitos.

Depois de meu acidente, tive a oportunidade de fazer uma boa reabilitação, de ter uma boa cadeira e alguém 24 horas por dia ao meu lado – porque sem essa pessoa eu não faria nada, passaria o dia deitada numa cama. Sentei numa cadeira de rodas pela primeira vez nos Estados Unidos, onde fiz reabilitação, em 1994. Quando voltei a São Paulo, vivi o impacto com a falta de acessibilidade, informação, recursos e, principalmente, com a falta de cultura em conviver com o segmento. Senti uma inquietação profunda e fundei uma ONG para melhorar a qualidade de vida das pessoas com deficiência.

Como presidente de uma ONG, comecei a esbarrar em muitas questões da própria cidade, de responsabilidade do poder público. E comecei a me sentir limitada. Assim, com uma nova inquietação, resolvi me candidatar a vereadora para trabalhar por essas questões. Tive uma boa votação, mas fiquei como suplente. Apresentei um projeto de criação de uma Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência para José Serra, então recém-eleito prefeito. Ele percebeu a importância de uma

pasta focada nesse público, criou a Secretaria e me convidou para ser a titular da pasta. Essa foi, em 2005, a primeira secretaria do País. Hoje temos mais de uma centena espalhadas pelo Brasil. Criamos projetos pioneiros visando promover a acessibilidade arquitetônica e a inclusão nos diversos âmbitos para os cidadãos com deficiência exercerem em plenitude seus direitos civis, sociais, políticos, culturais e econômicos.

Para promover a acessibilidade arquitetônica era necessário, primeiro, capacitar os engenheiros e técnicos responsáveis pelas reformas e construção de escolas e outras edificações públicas, assim como os fiscais da Prefeitura, para que ampliassem seu conhecimento e, assim, promovessem as transformações necessárias na cidade. Assim, em conjunto com a Comissão Permanente de Acessibilidade (CPA), produzimos o livro “Acessibilidade – Mobilidade Acessível na Cidade de São Paulo” (2005, SMPED, Prefeitura de São Paulo) e com o apoio deste material didático demos início aos Cursos de Educação Continuada e Certificação em Acessibilidade, que vigoram até hoje e foram ampliados com importantes parcerias com universidades.

Demos início à ampliação da frota de ônibus acessíveis. Eram apenas 500 ônibus em uma frota de 15 mil. E demos preferência aos veículos universais, com piso baixo e não apenas elevador. Estes atendem apenas aos usuários com cadeira de rodas, mas os de piso baixo contemplam idosos, obesos, crianças, pessoas com nanismo e qualquer pessoa com mobilidade reduzida. Em sincronia, criei um projeto de identificação de rotas estratégicas nas 31 subprefeituras para avançar nas melhorias das calçadas, o equipamento mais universal em uma cidade.

Depois de dois anos como secretária, assumi o meu mandato como vereadora e protocolei um projeto de lei obrigando a Prefeitura a reformar as calçadas nessas rotas estratégicas já mapeadas. O Plano Emergencial de Calçadas (PEC – Lei 14.675/2008) visa revitalizar as calçadas em vias onde estão localizados os diversos equipamentos públicos e privados essenciais à população – correios, escolas, hospitais, entre outros. Também aprovei como Lei Municipal a criação da Central de Libras (Lei 14.441/2007) e do Programa Censo Inclusão (Lei 15.096/2010), que hoje a SMPED coloca ambos em prática.

Na área da Saúde, quando secretária, estimei a criação de Núcleos Integrados de Reabilitação (NIR) e Núcleos Integrados de Saúde Auditiva (NISA) pela Secretaria Municipal de Saúde. Como vereadora, tornei lei o Programa Municipal de Reabilitação da Pessoa com Deficiência Física e Auditiva, determinando a implantação permanente de novos serviços de reabilitação nas 31 subprefeituras da capital (Lei 14.671/2008) e, assim, ampliando o número de NIR e NISA.

A elaboração da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência reuniu 192 países durante quatro anos na ONU. Tive a oportunidade de participar da última reunião, em que se apresentou uma proposta de documento. Foi a maior concentração de diversidade por metro quadrado que vi

---

na minha vida. Eram todas as deficiências reunidas, pessoas de países com culturas muito distintas. Lembro-me bem de que uma das questões mais discutidas era justamente a denominação.

O Brasil ratificou a Convenção da ONU no Congresso Nacional, com força de norma constitucional, e eu pude chegar lá, eleita deputada, com a Convenção tendo sido incorporada à nossa Constituição.

Hoje, falta de acessibilidade é discriminação e discriminação é crime.

Por mais que já fosse um dever promover a acessibilidade, cada vez mais precisamos fazer ações afirmativas, trabalhar a legislação e atualizá-la, para que realmente seja cumprida.

Quando fui eleita deputada, sabia que não havia acessibilidade para eu me pronunciar na tribuna da Câmara dos Deputados. A primeira informação que tive foi de que teria que falar do chão, uma incoerência da Casa que aprovou a legislação que obriga a acessibilidade! Uma dificuldade era o fato de se tratar de uma obra tombada, feita por Oscar Niemeyer. Quem tem vivência em promoção da acessibilidade sabe quanto tombamento e acessibilidade acabam se digladiando. O curioso é que há tombamento para as pessoas poderem visitar, conhecer. Mas conseguimos a instalação do elevador e, enfim, pude fazer o meu primeiro discurso da tribuna equiparada aos demais parlamentares. Hoje, voto com o movimento do meu rosto, assim como na Câmara Municipal eu votava com o movimento dos meus olhos.

Por que esse tema é tão apaixonante? Porque as pessoas com deficiência estão em todas as dimensões. A gente não pensa a pessoa com deficiência só na educação, ou só no esporte ou na saúde. Temos de pensar em todos os setores, concomitantemente, seja no transporte, saúde, educação, cultura, trabalho, entretenimento. Enfim, trata-se de adequar a infraestrutura da cidade, com investimento em todos os setores. Só assim mudaremos o cenário.

A Secretaria da Pessoa com Deficiência deve funcionar como um gestor de ideias e trazer conhecimento para todos os secretários sobre o que é o universo da pessoa com deficiência. Oferecer subsídios para que profissionais da Secretaria da Habitação e da Infraestrutura Urbana fiscalizem a acessibilidade na cidade. Também é importante contar com o fiscalizador-cidadão. Essa é uma forma de quebrar barreiras com atitudes e de fazer com que a população participe e se sinta mais pertencente à cidade.

Para se ter uma ideia, só 12% das escolas de Ensino Fundamental no Brasil têm acessibilidade. E desses 12%, 80% estão concentradas na região Sudeste. Assim, podemos imaginar como vive a pessoa com deficiência no sertão nordestino ou na Região Amazônica. Por isso é que nem 0,1% dos que chegam à universidade, no Brasil, têm algum tipo de deficiência.



Para definir uma deficiência temos de avaliar o meio em que a pessoa vive. Embora eu tenha uma deficiência severa (tetraplegia), pouco sinto as limitações dessa deficiência graças à infraestrutura que me circunda. Já alguém da comunidade do Grajaú (Zona Sul de São Paulo) que tenha quebrado o pé não pode sair de casa, não chega ao transporte, à escola, ao trabalho, ao serviço de saúde, nem a parte alguma devido à falta de acessibilidade da cidade.

Tudo isso demonstra que quem tem deficiência, na verdade, são as cidades que não foram preparadas para receber toda a diversidade humana. E todo o mundo pode assumir para si essa responsabilidade, melhorando sua calçada, o acesso ao seu estabelecimento, seja uma padaria, consultório, escritório, escola. E eu sempre acho que vale a pena a reflexão sobre preconceito, pois todos nós temos barreiras de atitude. Não devemos ter vergonha de percebê-las, mas, sim, de não querer derrubá-las.

A sociedade precisa entender que este tema faz parte da vida do coletivo. Não se trata de tema isolado, de um segmento ou de uma política específica. Pessoas com e sem deficiência fazem parte de uma mesma nação democrática. É isso que a Convenção da ONU determina, é isso que queremos para os brasileiros: uma sociedade plural, democrática e sem discriminações.

# Regina Helena Scripillitti Velloso

**Presidente Voluntária do Conselho de Administração da  
Associação de Assistência à Criança Deficiente (AACD)**

Texto elaborado a partir de transcrição

Ao contrário do que ocorre em outros países do mundo, cerca de quase 25% da população brasileira tem algum tipo de deficiência, ou seja, enfrenta ainda hoje uma grande batalha social. Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), a média nos países de desenvolvidos é de 10%. O Censo 2010 do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) apurou que quase 45 milhões de brasileiros têm alguma deficiência ou mobilidade reduzida.

Atualmente o Governo, as empresas privadas e todo o terceiro setor já se conscientizaram das dificuldades encaradas diariamente pelas pessoas com deficiência e percebem que ainda existe um gargalo histórico na relação entre a sociedade civil e esse público, em nosso País. Esse gargalo já era percebido na década de 1950.

Enquanto os Estados Unidos trabalhavam no pós-Segunda Guerra Mundial para a reabilitação dos soldados que se tornaram deficientes, considerados verdadeiros heróis pela população americana, aqui no Brasil as pessoas que tinham algum tipo de deficiência eram discriminadas, muitas vezes desnutridas e vítimas da falta de informação e da própria infelicidade.

Também já havia, por outro lado, cidadãos que se preocupavam com a gravidade dessa situação. Entre eles estava o Dr. Renato da Costa Bonfim, médico que construiu o que hoje é a Associação de Assistência à Criança Deficiente (AACD). O fundador da AACD sabia que a integração social dessas crianças tinha que começar pela reabilitação.

Hoje, 62 anos após a sua fundação, a entidade atende pessoas com deficiência desde o diagnóstico patológico até a porta da inclusão social, atuando em quatro diferentes frentes:

- Cirurgias, as quais são realizadas no Hospital Abreu Sodré, em São Paulo; Em 2011 foram feitas mais de 7.500 cirurgias;
- Produção de órteses, próteses e acessórios ortopédicos. A AACD possui seis oficinas ortopédicas em todo o Brasil;
- Reabilitação física e psicológica. Até o final deste ano, serão 16 centros multidisciplinares espalhados em 12 municípios e em 8 estados do Brasil;
- Educação. Por meio de suas escolas, a AACD beneficia cerca de 300 alunos.

Nosso trabalho gera resultados bastante positivos. O poder de superação das dificuldades se reflete, por exemplo, no desempenho de nossos atletas paralímpicos – que vêm se destacando em uma série de competições nacionais e internacionais. Vale lembrar que, além de trazer benefícios físicos, o esporte é um importante vetor de socialização e promove a integração entre as pessoas de diferentes países, culturas, raças e crenças. Isso torna a participação de atletas com deficiência ainda mais importante e digna de ser comemorada.

Ainda assim, todos nós precisamos evoluir na disseminação da inclusão de deficientes na nossa sociedade, não simplesmente para cumprir a Lei de Cotas 8.213, criada em 1991 – que, sem dúvida nenhuma, foi um grande estímulo para a inclusão. Porém, já se passaram mais de dez anos e não conseguimos atingir de fato a inclusão social dos deficientes.

Esse desafio começa com a reabilitação física e psicológica, passa pela educação e capacitação profissional, favorecendo a inclusão social.

A AACD, que começou há 62 anos atendendo praticamente só crianças, hoje atua com um quadro extremamente preocupante: mais de 45% dos nossos pacientes são adultos que chegaram à AACD por diversos motivos, seja a partir da esperança que demos para essas crianças (que se tornaram adultos) ou pelas vítimas da violência urbana, dos acidentes com motos, carros e, agora, também com bicicletas. Hoje, a AACD atende nove pacientes vítimas de acidente de bicicleta por dia.

Esses pacientes que batem na nossa porta todos os dias são na maioria jovens que estudam ou já trabalham. Muitos são arrimo de família. Eles fazem parte do futuro deste País e é por esse motivo, entre tantos outros, que a nossa sociedade precisa abraçar com mais atenção e muito mais empenho essa causa da reabilitação, acessibilidade e, principalmente, da inclusão social dos nossos deficientes. Eles representam uma parcela significativa do total da população do nosso País.

Para cumprir a sua missão, a AACD tem recebido o apoio importante de toda a sociedade. Esse apoio é resultado do crescente comprometimento de toda a sociedade, do setor privado, das ONGs, das associações e dos governos, com a inclusão social das pessoas com deficiência.

---

A AACD luta diariamente para manter os seus 16 centros. Contamos muito com a participação pública. Precisamos também muito da participação privada, de doações. Afinal, a AACD vive à base de doações. A AACD não é uma entidade rica. Para manter os seus 14 centros – ainda há dois que estarão prontos até o final do ano – gastamos quase R\$ 27 milhões por ano. Então, dependemos, sim, sempre de muita ajuda, seja do setor privado, seja do setor público.

Está claro que ninguém, que nenhuma instituição, empresa ou governo conseguirá fazer a diferença isoladamente. A parceria entre o Poder Público e o setor privado é fundamental para que possamos conseguir alguma evolução nessa tecla, em que já se bate há dez anos e pouco a gente ainda vê de resultado positivo. Costumo dizer sempre que todo dia, quando saio da AACD, tenho a sensação de que sou a única deficiente lá dentro. Isso porque são muitos os desafios e os problemas que temos de resolver. Sabemos que sozinhos não vamos conseguir. Precisamos, sim, do Poder Público. Precisamos, sim, da iniciativa privada, para poder sempre dar um passo à frente.

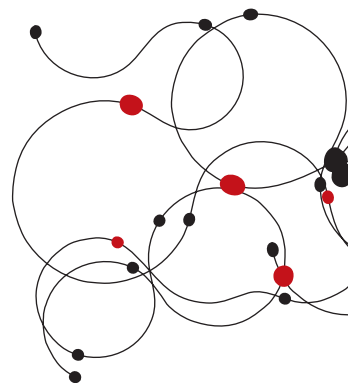
Recentemente, incorporamos o Lar Escola São Francisco – onde temos mais de 100 crianças em várias salas de aula. Numa de minhas visitas, fiquei extremamente emocionada ao ver que temos pelo menos nutricionistas cuidando da merenda de cada uma das crianças. Imagine mais de 100 crianças, cada uma com uma dieta diferente – porque cada uma tem uma dificuldade específica para deglutir, para engolir. Existem crianças que podem ter uma merenda mais pastosa; outras crianças só podem tomar líquidos; outras crianças têm tamanha dificuldade que o pai ou a mãe são os únicos que podem dar a merenda para elas; ou seja, na hora do recreio esses pais têm de voltar para dar a merenda aos filhos. Agora, num universo onde a criança que não tem deficiência não pode enxergar isso, dificilmente vai se mobilizar, dificilmente vai se sensibilizar para a causa.

A experiência da AACD revela que a inclusão escolar é essencial para mudar a realidade atual, incentivando a convivência e valorizando a diversidade. As crianças com deficiência incluídas em escolas públicas contaminam a classe inteira com a questão da solidariedade. Eles ensinam às crianças que estão ao seu redor o que é ser solidário, e estas passam a entender as dificuldades de ter uma deficiência.

Quero concluir enfatizando que buscamos plantar uma árvore a três mãos: o setor público, o setor privado e o terceiro setor. Todos de mãos dadas. Só se colhe os frutos quando se planta uma árvore.

A AACD vai continuar trabalhando pelas crianças e pelos jovens, e, agora, também pelos adultos na reabilitação física, intelectual e psicológica – para que eles tenham sempre um sorriso nos lábios, para que possamos lá na frente dizer que o Brasil não é um país deficiente na inclusão e muito menos na acessibilidade.

Temos pela frente grandes eventos como a Copa do Mundo, as Olimpíadas – e, duas semanas depois, as Paralimpíadas. O calendário esportivo vai chamar a atenção ainda mais sobre o Brasil e é uma oportunidade incrível de batalharmos pela nossa população com deficiência. Que nossos atletas possam nos trazer novas e mais medalhas, competir com dignidade. Não podemos esperar mais. A hora é esta.



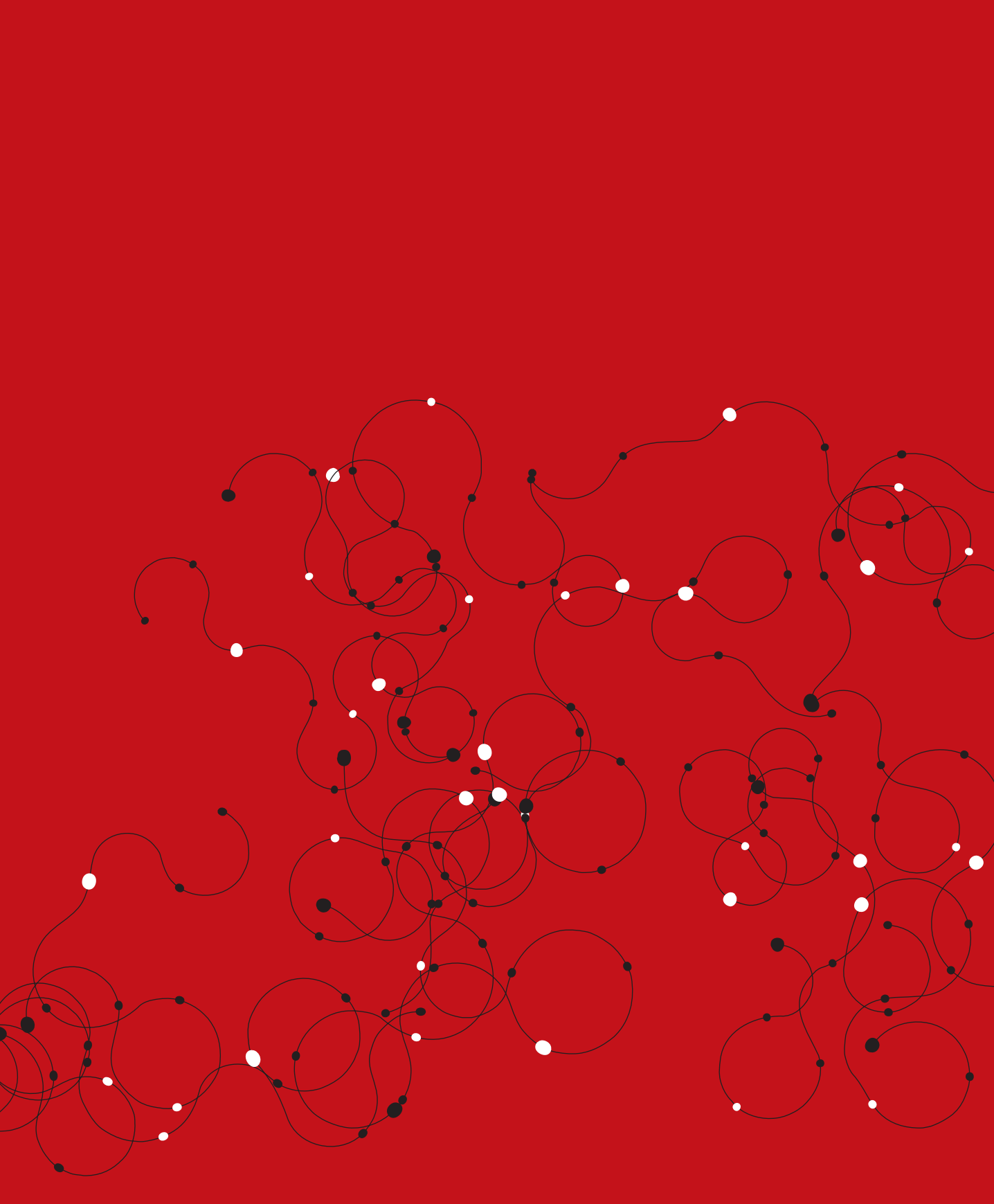


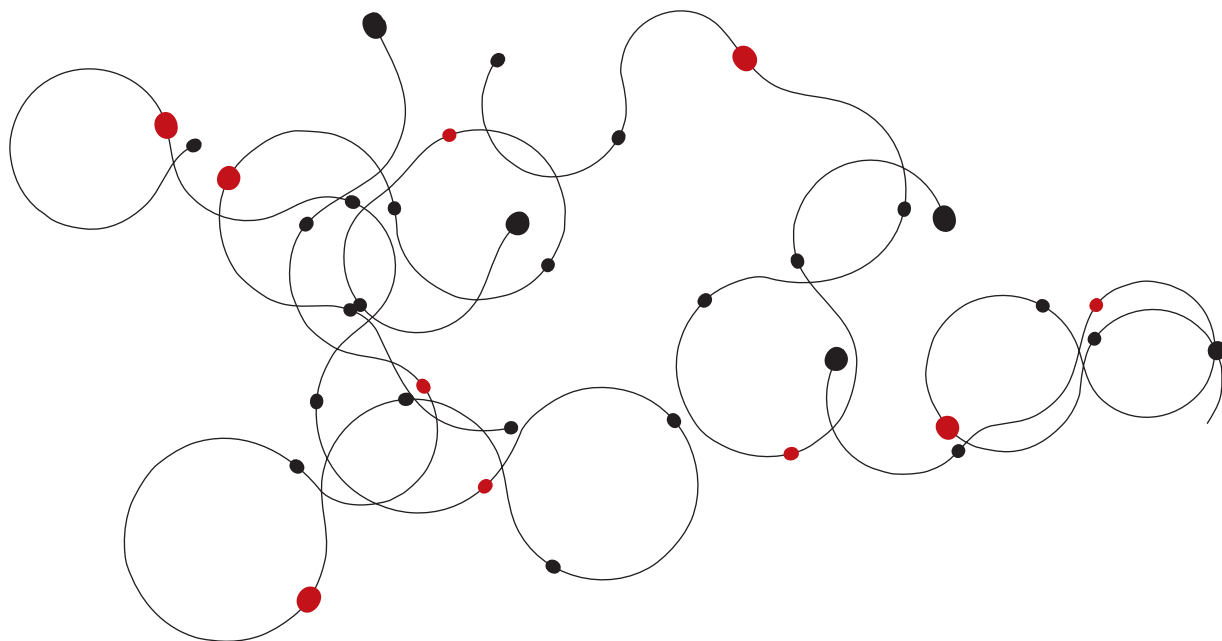


foto Genivaldo Carvalho  
Banco de Imagens da Imprensa Oficial do Estado de São Paulo

# 4

## Habitação – Revitalização do Centro

Elisabete França  
Kazuo Nakano  
Raquel Rolnik  
Valter Caldana







# Elisabete França

Arquiteta e Superintendente de Habitação Popular da Secretaria Municipal de Habitação

## Habitação social no Centro – Mito e Realidade<sup>1</sup>

O Centro de São Paulo, como imaginário dos paulistanos, é o local onde se concentra a memória da cidade, por meio dos seus principais marcos referenciais, ou seja, o seu patrimônio histórico construído. Do marco zero da Praça da Sé, onde a cidade nasceu, ao Centro Novo, ao redor da Praça da República, o Centro se desenvolveu, expandindo-se ainda para as regiões da Mooca, Lapa e Pinheiros.

Nesse território, limitado a 9% do total da cidade, ou 135 km<sup>2</sup> de área ocupada, vivem cerca de 1,3 milhão de habitantes, que usufruem da alta qualidade de acesso à infraestrutura de transportes públicos, com quatro linhas de metrô e estações centrais de trem. Também se concentram ali espaços tradicionais da cultura, como a Biblioteca Mário de Andrade, o Teatro Municipal, o Centro Cultural São Paulo, o Museu da Língua Portuguesa, a Sala São Paulo, a Pinacoteca do Estado, o Museu de Artes de São Paulo e a Praça das Artes, entre outros.

Nos anos de 1970 e 1980, a classe média paulistana foi atraída por novos conceitos de morar, momento em que os condomínios fechados e protegidos dos “perigos da cidade” atraíram legiões de moradores. O Centro foi perdendo importância como local de moradia para essas famílias, cujo imaginário passou a restringi-lo como lugar da degradação, do descuido e do abandono.

---

<sup>1</sup> Escrito conjuntamente com Alonso López – arquiteto e urbanista, mestre em engenharia urbana pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. É diretor da Divisão Técnica de Atendimento Habitacional Centro, da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo, coordenando o Programa de Requalificação de Cortiços e os projetos de urbanização de assentamentos precários localizados no Centro da cidade. É também presidente do Conselho Gestor do projeto Nova Luz e do projeto Jardim Edite, conselheiro dos Conselhos Gestores das Operações Urbanas Águas Espraiadas.

O morar no Centro, especificamente nos bairros adjacentes ao Centro Velho, perdia importância junto aos formadores de opinião e, como resultado, ocorreu um processo de sucateamento do parque residencial existente. Para o mercado imobiliário, não existiam atrativos para a construção de novos empreendimentos, os imóveis antigos perderam valor, o aluguel abaixou e, somada à ausência de investimentos e a situações cada vez mais precárias em velhos casarões encortiçados, as famílias sem opção de crédito acessível para a compra de moradias formaram algumas favelas na região central da cidade.

Em 2005, quando a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) elaborou o primeiro levantamento minucioso da precariedade em São Paulo ([www.habisp.inf.br](http://www.habisp.inf.br)), constatou-se a existência de 23 mil domicílios precários na região central – o que representava 4% da população<sup>2</sup>.

Do total dessas áreas ocupadas por favelas na região central, 46% não foram demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS<sup>3</sup>, no Plano Diretor Estratégico (Lei 13.430 de 2002), o que não favorece a produção de habitação de interesse social na região. O mesmo acontece com os cortiços, pois somente 31% de sua área de sua superfície está em ZEIS. Complementarmente, o zoneamento é predominantemente composto por zonas mistas, de centralidade polar e zonas estritamente residenciais (ZM, ZCP e ZER) que representam cerca de 90% do território central.

O Plano Diretor Estratégico definiu como ZEIS, para fins de construção de moradia de interesse social, apenas 4,3% do território da região central, conforme tabela abaixo (Tabela 1)<sup>4</sup>.

**Tabela 1**

| Regional     | Zoneamento | Km <sup>2</sup> de superfície | %      |
|--------------|------------|-------------------------------|--------|
| Centro       | ZCP        | 14,89                         | 12,54% |
|              | ZEPEC      | -                             |        |
|              | ZER        | 15,05                         | 12,67% |
|              | ZM         | 75,69                         | 63,74% |
|              | ZPI        | 7,98                          | 6,72%  |
|              | ZEIS       | 5,14                          | 4,33%  |
| <b>total</b> |            | <b>118,76</b>                 |        |

<sup>2</sup> PMS/SEHAB. Plano Municipal de Habitação. In: [www.habisp.inf.br](http://www.habisp.inf.br)>documentos.

<sup>3</sup> Ao todo são quatro tipos diferentes de ZEIS assim denominadas: ZEIS 1, ZEIS 2, ZEIS 3 e ZEIS 4 pelo Decreto 44.667 de 2004.

<sup>4</sup> A superfície total do Centro em km<sup>2</sup> é 135; entretanto, nesta tabela mostramos apenas 118 km<sup>2</sup>; portanto, apresentamos estes percentuais apenas como referência.

Uma peculiaridade do zoneamento de interesse social da região central é que a maior presença de ZEIS é do tipo 3 e ocorre principalmente nas subprefeituras Sé e Mooca (Tabela 2), com aproximados 4,5 milhões de metros quadrados de superfície ao longo dos bairros centrais da cidade, em localidades que apresentam uma determinada deterioração dos espaços públicos e das edificações.

**Tabela 2**

| <b>Total de área por tipo de ZEIS</b> |                |                  |                  |
|---------------------------------------|----------------|------------------|------------------|
|                                       | <b>ZEIS 1</b>  | <b>ZEIS 3</b>    | <b>total</b>     |
| Lapa                                  | 216.061        | 341.406          | 557.467          |
| Mooca                                 | 28.321         | 2.077.849        | 2.106.170        |
| Pinheiros                             | 28.457         |                  | 28.457           |
| Sé                                    | 0              | 2.420.755        | 2.420.755        |
| <b>total</b>                          | <b>272.839</b> | <b>4.840.010</b> | <b>5.112.849</b> |

Entre os anos de 2005 e 2012, a Superintendência de Habitação Popular, conforme diretrizes estabelecidas nos primeiros estudos do Plano Municipal de Habitação – PMH, atendeu a 88% das famílias que viviam em situação de precariedade, no Centro da cidade de São Paulo, em situações de favelas ou em cortiços. Os recursos orçamentários destinados para o atendimento às famílias alcançaram aproximadamente R\$ 500 milhões em desapropriações, obras de infraestrutura, unidades habitacionais e pagamento de auxílio-aluguel (Tabela 3).

**Tabela 3**

|                 |                    |
|-----------------|--------------------|
| Desapropriações | 52.157.362         |
| Obras           | 407.745.568        |
| VAH             | 39.496.710         |
| <b>total</b>    | <b>499.399.640</b> |

O Programa de Urbanização de Favelas foi implementado em cerca de 79% (Tabela 4) do total do território ocupado por favelas no Centro da cidade, de um total de 430 mil metros quadrados; 341 mil metros quadrados foram urbanizados, o que tornou possível atender a aproximadamente 41 mil famílias, ou seja, 88% da demanda total.

**Tabela 4**

| <b>Área de favelas em ZEIS</b>    | <b>m<sup>2</sup></b> | <b>%</b> |
|-----------------------------------|----------------------|----------|
| Área total de favelas em ZEIS     | 233.545              | 54%      |
| Área total de favelas urbanizadas | 341.278              | 79%      |
| Área total de favelas             | 431.227              |          |

Nas subprefeituras Sé e Mooca, dois importantes programas de atendimento habitacional foram implementados desde 2005. O Programa Cortiços, que atendeu a cerca de 11 mil famílias e resultou em reformas em mais da metade dos 1.300 imóveis encortiçados, e o Programa Renova Centro – inédito na administração por mover em larga escala ações de desapropriação em mais de 50 prédios entre os distritos Sé e República, que serão transformados em habitações de interesse social, totalizando mais de 2.500 unidades habitacionais.

Nos últimos oito anos, a Prefeitura de São Paulo reverteu a lógica da desocupação da área central, detectada nos Censos de 1990 e 2000. Em 2010, os números mostram que o Centro voltou a receber novos moradores, como consequência imediata dos investimentos públicos feitos na região, relacionados ao transporte público (novas linhas de metrô integradas aos trens da CPTM), e de novos equipamentos culturais de grande atratividade, entre outras realizações.

A região voltou a ser atrativa e foi reincorporada ao imaginário paulistano. Os que estão optando por morar no Centro são pessoas ou famílias que querem diminuir seus deslocamentos diários, querem estar próximos à grande oferta de atividades culturais e têm grande apreço pelo patrimônio cultural da cidade. São aqueles que entendem que a cidade é para as pessoas. A SEHAB, nos últimos oito anos, atendeu às metas de governo e foi além, mostrando que é possível manter as famílias de mais baixa renda na região central, como no caso da urbanização da Nova Jaguaré. E que é possível melhorar as condições dos que optaram por viver nas tradicionais pensões da região central, os cortiços.

Finalmente, a SEHAB mostrou que é possível fazer tudo isso adotando como conceito central de sua atuação a qualidade dos projetos. Mostrou que é possível derrubar as barreiras que separam a cidade formal da assim chamada informal. Mostrou que é possível que a cidade cumpra sua principal função – ser o local de convivência da diversidade.

# Kazuo Nakano

Arquiteto e Urbanista

Texto elaborado a partir de transcrição

## Repovoamento das áreas centrais do Município de São Paulo<sup>5</sup>

As tendências e características das áreas centrais são temas de total relevância para a cidade de São Paulo como um todo, porque o Centro é uma das grandes, se não a maior referência para as pessoas que vivem nesta cidade. Por isso, discutir as questões do Centro implica discutir as questões que dizem respeito à cidade como um todo, porque há uma grande utilização dessa parte da cidade por pessoas que moram em várias outras partes do Município de São Paulo e também da Metrópole.

Início com alguns dados recentes dos Censos Demográficos de 2000 e de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que mostram os pendoros populacionais recentes, diferentes de algumas tendências que víamos nas duas últimas décadas do século XX. Esses dados mostram uma recente propensão de repovoamento das áreas centrais, o qual se contrapõe ao chamado esvaziamento que verificávamos, discutíamos e criticávamos nas décadas de 1980 e 1990.

O Gráfico 1 abaixo mostra as variações percentuais nas populações segundo grandes porções do Município de São Paulo nas décadas de 1980, 1990 e 2000: Centro, Leste I, Leste II, Norte I, Norte II, Oeste, Sul I e Sul II. No presente trabalho são consideradas como Centro as áreas englobadas por todos os distritos da subprefeitura Sé (Bela Vista, Bom Retiro, Cambuci, Consolação, Liberdade, Repú-

---

<sup>5</sup> Esse texto se baseia em um trabalho sobre o repovoamento recente das áreas centrais de São Paulo escrito por Kazuo Nakano e Luiz Kohara. Tal trabalho deverá ser publicado como capítulo de um livro sobre a cidade de São Paulo que se encontra no prelo.

blica, Santa Cecília e Sé) e por dois distritos da Subprefeitura Mooca (Brás e Pari). No Gráfico 1 antes mencionado, observamos reversões nas perdas populacionais no Centro, Leste I, Norte I, Oeste e Sul I. Essas grandes porções do Município de São Paulo registraram quedas nos números de moradores nas décadas de 1980 e 1990, e aumentos na década de 2000.

O Centro, que perdeu mais de 10% da sua população na década de 1980 e quase 20% na década de 1990, teve crescimento de 15% na sua população durante a última década. Esse crescimento ocorreu em todos os distritos da subprefeitura Sé e também nos dois distritos da subprefeitura Mooca, Brás e Pari, aqui considerados como parte do Centro. Observamos que a Leste I<sup>6</sup>, parte da zona leste mais próxima do Centro, teve um pequeno aumento percentual na sua população na década de 1980, seguida de uma pequena perda na década de 1990, e uma leve recuperação na década de 2000. Vale dizer que, nas duas últimas décadas, a dinâmica populacional de parte da Leste I, principalmente aquela inserida na subprefeitura Mooca, acompanhou as tendências do Centro.

Nas porções denominadas como Leste II, Norte II e Sul II, localizadas nas periferias mais extremas do Município de São Paulo, houve aumento populacional nas três décadas analisadas. A Leste II<sup>7</sup> registrou o maior aumento percentual populacional entre aquelas três porções do Município de São Paulo. Esse aumento ficou entre 45% e 50% na década de 1980, diminuiu para pouco mais de 20% na década de 1990 e, na década de 2000, ficou próximo de 5%. Na porção Sul II, os valores percentuais registrados foram menores do que na Leste II, mas observa-se a mesma tendência de aumento percentual na população segundo variações que diminuem de uma década para outra. Na Norte II, o aumento percentual populacional ocorrido nas décadas de 1980 e 1990 ficou praticamente estabilizado em torno de 15% e diminuiu para menos de 10% na década de 2000. Em suma, nas porções extremas das periferias Norte, Sul e Leste do Município de São Paulo, o crescimento populacional relativo ocorrido na última década de 2000 foi menor do que nas décadas de 1980 e 1990, período de intensa ocupação periférica, acompanhado por adensamentos construtivos e demográficos no interior de bairros e dos lotes.

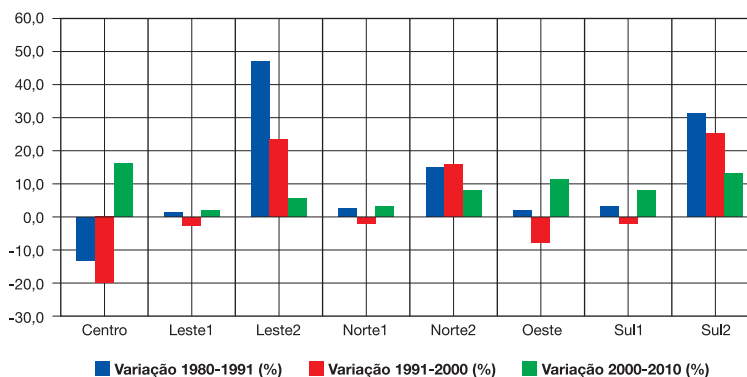
---

**6** A Leste I engloba os distritos de Água Rasa, Aricanduva, Artur Alvim, Belém, Cangaíba, Carrão, Mooca, Penha, São Lucas, Sapopemba, Tatuapé, Vila Formosa, Vila Matilde e Vila Prudente.

**7** A Leste II engloba os distritos Cidade Líder, Cidade Tiradentes, Ermelino Matarazzo, Guaianases, Iguatemi, Itaim Paulista, Itaquera, Jardim Helena, José Bonifácio, Lajeado, Parque do Carmo, Ponte Rasa, São Mateus, São Miguel, São Rafael, Vila Curuçá e Vila Jacuí.

## Gráfico 1

### Regiões do MSP – Variação populacional – 1980-1991; 1991-2000, 2000-2001

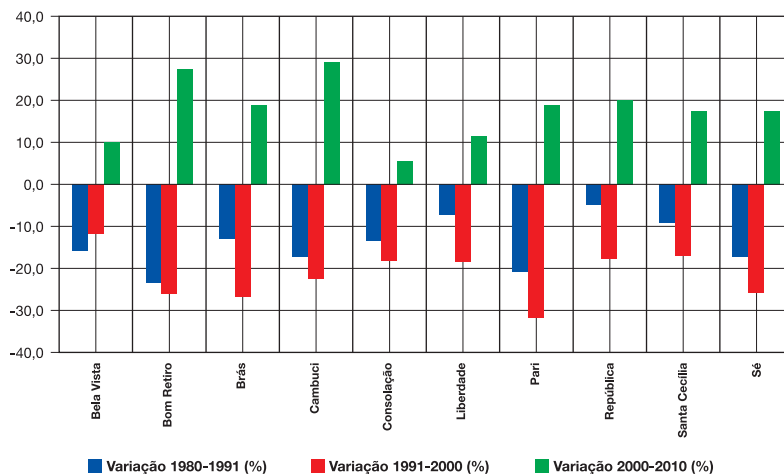


Fontes Básicas: Censos Demográficos do IBGE, 1980, 1991 e 2000. Elaboração Própria.

Conforme dito antes, os dez distritos aqui considerados como parte do Centro perderam residentes nas décadas de 1980 e 1990, e ganharam população entre 2000 e 2010, conforme pode ser observado no Gráfico 2 a seguir. Vale destacar que os dados do Bom Retiro, Brás, Cambuci, Pari, República, Santa Cecília e Sé, os ganhos foram maiores do que 15% nesse período. O Bom Retiro e o Cambuci tiveram aumento percentual populacional maior do que 25%. No Cambuci, esse aumento ficou próximo de 30%. No Centro como um todo houve um ganho de 65 mil pessoas na última década.

## Gráfico 2

### Distritos centrais – Variação populacional – 1980-1991; 1991-2000, 2000-2001



Fontes Básicas: Censos Demográficos do IBGE, 1980, 1991 e 2000. Elaboração Própria.



É possível que as perdas populacionais ocorridas no Centro ao longo das décadas de 1980 e 1990 tenham relação com o contexto econômico da época, marcado pela crise econômica que envolvia o País. A recessão, os altos níveis de desemprego, a hiperinflação, o empobrecimento da classe média e o crescimento das áreas com favelas, entre outros fatores socioeconômicos, certamente afetaram as condições de vida no Município de São Paulo. É altamente possível que esse contexto econômico das duas últimas décadas do século XX forneça algumas das variáveis explicativas diretamente relacionadas com o esvaziamento do Centro. Talvez esse contexto tenha dificultado a permanência de moradores de baixa renda nas porções mais centrais da cidade, principalmente aqueles que viviam em moradias alugadas. Os altos custos de vida podem ter criado obstáculos para esses moradores continuarem residindo nessas porções centrais da cidade.

Entretanto, a crise econômica não consegue explicar inteiramente as perdas populacionais daquelas porções centrais de São Paulo, inclusive das áreas com os bairros ocupados pelos grupos com mais alta renda, que também registraram redução no número de moradores. É plausível considerar a ocorrência de um processo de suburbanização similar ao verificado nas grandes cidades dos Estados Unidos, envolvendo esses grupos mais bem aquinhoados que optaram por sair da cidade e ir morar em loteamentos e condomínios fechados de alto padrão localizados em municípios da periferia metropolitana ou até mesmo fora da metrópole, em cidades do interior paulista, especialmente da macrometrópole inserida num raio de aproximadamente 150 km em torno da Região Metropolitana de São Paulo. Essa macrometrópole recebeu novas empresas e indústrias que introduziram novas dinâmicas econômicas, de trabalho e de consumo no interior paulista. Obviamente, essa afirmação necessita de maiores comprovações empíricas.

Vale lembrar, ainda, que as décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por visões altamente negativas a respeito da metrópole paulistana que, provavelmente, tenham levado os grupos de alta renda a buscar locais distantes para morar. Além dos efeitos deletérios da crise econômica e da reestruturação produtiva, a violência urbana, a poluição, os congestionamentos e a perda de qualidade de vida reforçavam aquelas visões que negavam a metrópole.

Na primeira década do século XXI, o contexto econômico apresenta mudanças importantes. Em que pese a persistência da crise global ainda em curso, verifica-se a retomada do crescimento econômico, ampliação do mercado de trabalho com maior número de empregos com carteira assinada, pequeno aumento nos níveis de rendimentos de grande parte da população acompanhado pela elevação das capacidades de consumo, maior oferta de créditos e aquecimento do mercado imobiliário, entre outros fatores. É interessante observar que essas mudanças no contexto econômico vêm acompanhadas por quedas nos indicadores de violência urbana, especificamente de homicídios, e por visões positivas em relação às potencialidades econômicas nas cidades e nas metrópoles. Atualmente há maior valorização dos benefícios e das oportunidades da vida urbana e metropolitana em relação ao modo de vida, mercado de trabalho, atividades culturais, lazer, consumo, informações, entre outras.

---

Talvez esse momento econômico da cidade de São Paulo e do País e as vantagens de morar em locais próximos aos empregos e aos sistemas de transporte coletivo tenham relação com a reversão das tendências de esvaziamento do Centro. Os graves problemas de mobilidade existentes na metrópole podem estar impulsionando a procura por residências nas áreas mais centrais, que contam com maior oferta de empregos e oportunidades de estudo, consumo, lazer e acessos culturais.

Nesse processo de repovoamento do Centro, a impressão que se tem é de que boa parte dos novos moradores dessa parte da cidade é constituída por grupos de classe média que possuem as várias condições necessárias para acessar moradias e arcar com os altos custos de vida e usufruir as vantagens de viver nessas porções centrais. Esses grupos têm condições de contornar os problemas que dificultam os acessos à moradia para ficar mais perto do transporte coletivo e dos locais de trabalho e de estudo.

No entanto, isto não significa que o repovoamento do Centro seja, exclusivamente, promovido por esse setor de classe média. Os cortiços e os cômodos alugados também marcam presença em algumas áreas centrais. Provavelmente, esse setor da sociedade de baixa renda tenta contornar os custos e as dificuldades de mobilidade existentes na cidade para ficar mais perto do trabalho, sujeitando-se a morar nas condições precárias e insalubres dos imóveis encortiçados do Centro. Segundo o Censo Demográfico de 2010, em todos os distritos havia cômodos, cortiços ou cabeças de porco alugados. Em Santa Cecília havia 1,5 mil domicílios nessas condições. Em segundo lugar vem o distrito do Brás, com 977 domicílios, e em último vem Consolação, com 61. É necessário analisar como ocorre a acomodação dos processos de territorialização das novas moradias de classe média, acompanhados por tendências de encarecimento dos custos de vida, e seus impactos sobre os imóveis encortiçados que servem de moradias para os grupos populares de menor renda.

Quais são os conflitos e atritos socioterritoriais inerentes a esses processos? Para responder a essa pergunta, pesquisas empíricas mais aprofundadas são necessárias.

Essas pesquisas devem analisar a movimentação dos imóveis encortiçados no Centro que parece ser bastante dinâmica e não pode ser tida como um movimento homogêneo, pois os imóveis encortiçados mudam rapidamente de local e de condição. Tais imóveis podem deixar de ser cortiços e voltar a sê-lo em períodos relativamente curtos. A análise sobre essa dinâmica nos espaços das moradias populares no interior dos distritos precisa ser estudada com mais detalhes. É provável que o processo de valorização e de realização de investimentos do mercado imobiliário e as disputas pela terra urbana no Centro estejam exercendo pressão sobre esses setores da moradia popular, ocasionando a movimentação dos imóveis encortiçados com fortes impactos negativos sobre seus moradores de baixa renda.

Acompanhando as mudanças populacionais do Centro no período entre 2000 e 2010, observamos a redução da quantidade de domicílios vagos em todos os distritos analisados. Sé, Santa Cecília

e Pari tiveram uma redução maior do que 50%. Em 2000, os distritos do Centro tinham 38,6 mil domicílios vagos. Em 2010 esse número era de 22 mil. A redução foi de aproximadamente 16,5 mil domicílios vagos.

Quanto ao número de moradores por domicílios particulares permanentes, a quantidade já pequena de, no máximo, 3,2 moradores por domicílio em 2000 (Bom Retiro e Pari), sofreu uma pequena redução em todos os distritos do Centro, com exceção da Sé, onde esse número ficou estagnado em 2,6 moradores.

Em paralelo a essa redução generalizada no número de moradores por domicílio, observa-se o aumento no número de domicílios unipessoais no Centro que, no total, passou de 41,8 mil para 59,9 mil. Esse aumento ocorreu em todos os distritos, sendo bastante significativo no Bom Retiro, Cambuci, Pari e Santa Cecília, onde houve aumento maior do que 50% na quantidade de domicílios com um único morador entre 2000 e 2010. No Cambuci e no Pari esse aumento foi maior do que 60%. Esses dados indicam alterações significativas nos hábitos de moradia nas áreas centrais da cidade. É possível que parte dos moradores dos domicílios unipessoais seja composta por jovens solteiros ingressados no mercado de trabalho. É possível também que outra parte desses moradores seja composta pela população idosa que aumentou em todos os distritos do Centro, com exceção da Sé, onde houve pequena redução. É conhecido o caso de Higienópolis, bairro de classe média alta do Centro, onde há quantidade significativa de domicílios unipessoais ocupados por mulheres idosas que, geralmente, possuem expectativa de vida maior do que a população masculina. Talvez a manifestação anteriormente observada naquele bairro esteja se disseminando por outros distritos centrais. Ao viver mais tempo do que os homens, as mulheres idosas tendem a ficar viúvas e continuar morando sozinhas nos seus domicílios.

## **Considerações Finais**

Os dados apresentados acima permitem ilustrar hipóteses de mudanças nos processos de apropriação dos espaços e das terras urbanas no Centro. Olhando o quadro atual, concluímos que muito desse processo está sendo conduzido pela lógica do mercado, porque ainda não há políticas e regulações públicas, urbanas e habitacionais que dialoguem suficientemente com essas tendências de modo que introduza, em larga escala, canais de acesso à moradia de interesse social para a família de baixa renda no Centro. Então, as lógicas do mercado imobiliário formal de classe média e do mercado informal popular dos cortiços têm orientado esse processo.

Por essa razão, é urgente a necessidade de se formularem políticas de produção e acesso à moradia de interesse social para famílias de baixa renda, para evitar que essa lógica do mercado prevaleça e faça com que haja somente a apropriação do Centro por parte daqueles que têm con-

dições econômicas de adquirir moradia por meio do mercado. A política pública é um dos instrumentos fundamentais para criar alternativas para que as famílias de baixa renda também possam se apropriar e usufruir esse território.

Nos relatos<sup>8</sup> que coletamos junto aos moradores de cortiços e de classe média que já habitam ou estão indo morar no Centro, verificamos que todos apontam várias possibilidades de acessar a “geografia de oportunidades” existente nessa parte central da cidade como um dos motivos para se morar nessa região. Só conseguiremos suprir a necessidade de democratizar essas oportunidades com políticas públicas que afirmem direitos sociais. Não basta dizer que o Centro tem que encarar as questões e as necessidades sociais. Acredito que o atendimento a essas necessidades sociais tem que ser feito com base em processos de participação cidadã altamente representativa e afirmando-se direitos sociais consagrados na nossa legislação.

---

**8** Fragmentos desses relatos foram inseridos no trabalho escrito por Kazuo Nakano e Luiz Kohara mencionado no início.



# Raquel Rolnik<sup>9</sup>

**Urbanista, Relatora especial da ONU para o direito à moradia adequada**

Texto elaborado a partir de transcrição

Meu primeiro emprego, após retornar de uma viagem de estudo, em 1985, foi na CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano). Participava da equipe responsável por montar um programa de habitação na área central de São Paulo, para produzir Habitação de Interesse Social, inclusive aproveitando o potencial das moradias, inseridas precariamente, melhorando a sua qualidade, usando prédios vazios e subutilizados.

Vinte e sete anos depois, de acordo com as últimas contas, há cerca de 3 mil a 3.500 unidades de moradia de interesse social produzidas pelos programas públicos da Prefeitura e CDHU na Praça da República e em áreas centrais e bairros no entorno direto do Centro.

A minha pergunta é: “Por que é tão difícil se produzir Habitação de Interesse Social no Centro, se há 30 anos já falamos que isso é necessário ser feito?”.

No Renova Centro, há 53 prédios em questão. Olhamos as ocupações que estão nos edifícios, lutando para que permaneçam e haja reformas; mas o que estamos vendo é uma série de obstáculos, bloqueios e dificuldades para que isso vire realidade. Para tratar desta questão é necessário entender o marco da política habitacional brasileira formulado no âmbito do Governo Federal, e reforçado hoje com o Programa Minha Casa, Minha Vida, herdeiro também de uma trajetória de política habitacional histórica. O CDHU, que também tem uma história de produção de habitação no Estado de São Paulo e na região metropolitana, está completamente baseado na ideia de produção de casa nova e casa para ser propriedade da família

---

**9** Texto elaborado com base nas notas taquigráficas da participação de Raquel Rolnik na mesa Habitação – Revitalização do Centro, do Ciclo de Debates Pensando São Paulo, realizada pela Câmara Municipal de São Paulo em 14/09/2012.

que vai adquiri-la. Ainda, considerando que os programas são operados pelo setor privado e restritos aos limites dos tetos oferecidos, há ainda a ideia do valor compatível com a situação das famílias. A ideia de política habitacional é para pessoas comprarem uma casa, o produto casa, morando e pagando por isso.

Então, a casa e/ou o prédio são ruins e economizam no material, construindo uma casa pequena para uma família grande, não se importando com o tamanho da família. O apartamento é sempre do mesmo tamanho, sem espaços comerciais das comunidades. São conhecidos os problemas que aparecem nos conjuntos habitacionais públicos produzidos.

Ainda, todo o processo público de produção da cidade e todos os recursos públicos alocados se transferem, sem nenhuma limitação, para o preço da terra, o que o torna cada vez maior. Portanto, a terra, onde é possível ser produzido, será na periferia ou vamos colocar mais subsídios, mais dinheiro sobre o preço da terra, transferindo, massivamente, recursos do orçamento público, que é composto pelos impostos pagos por todos nós. O dinheiro de todos vai para o bolso dos donos da terra e vamos pagando a conta em um modelo que acaba gerando habitação sempre.

Parece-me que o poder público é um agente importante que mesmo ao regular uma atividade e definir o que pode e o que não pode fazer em cada lugar, também ajuda a compor o preço. É vergonhoso, portanto, o fato de o poder público, em todos os níveis, não mobilizar sequer o seu estoque de terras e imóveis públicos para promover moradia, ou seja, não se consegue usar o estoque público que já existe, tal como ocorre com os prédios do INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social), em São Paulo, que há 15 anos se tenta transformar em obras e não se consegue.

A questão revela uma absoluta submissão da política à lógica do mercado e da propriedade, à lógica patrimonialista; uma submissão e não um enfrentamento da questão. Isso tem a ver com a maneira como são compostas as coalizões de poder nas nossas cidades. Quando trabalhamos com Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, pensando em transformá-las em reservas de terra para o setor popular, fica muito claro que não basta definir no zoneamento. Nenhuma experiência de ZEIS no Brasil inteiro foi para a frente sem uma intervenção muito forte do poder público, organizando a demanda, articulando subsídio, buscando programas, interagindo, propondo instrumentos como o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) progressivo para diminuir o poder de negociação dos proprietários, enfim, manejando o preço da terra.

Outro ponto importante é o fato de os códigos de obras e regras se pautarem na produção da nova da cidade idealizada e não na reabilitação da cidade real. Decorrem deste ponto, as enormes dificuldades de programas como o Minha Casa, Minha Vida. Apesar de a lei que criou o programa incluir a reforma e a reabilitação como uma das suas modalidades, a questão ainda não foi regulamentada.

---

Conclui-se, portanto, que a máquina de produção da cidade e a máquina de produção de moradias não estão montadas para atender às necessidades de moradia, mas para o lucrativo negócio de produção residencial.

E se fosse montada para atender às necessidades? Inicialmente, é preciso a equivalência entre o direito à moradia e o direito de se ter uma casa de sua propriedade, ou como o povo fala, um lugar para cair morto. É óbvio que, em uma família que tem uma renda bastante baixa, há um descompasso entre a renda que tem e o custo para ter a propriedade do produto, o que se caracteriza como um grande problema do modelo adotado no município e no Estado. O Município, inclusive, ensaiou a proposição do aluguel social como política, isto é, uma alternativa.

Quando pensamos no que é o direito à moradia adequada não nos referimos ao direito de possuir um teto e quatro paredes. Independentemente de renda, de sexo, de gênero e de origem étnica, trata-se do direito de viver num lugar onde todos os outros direitos humanos podem ser respeitados, como direito à educação, à segurança, à saúde e ao meio ambiente. As políticas habitacionais têm de responder a essas necessidades. Para um idoso, ou idosa, que more sozinho, é absolutamente fundamental estar numa área central, que permita seu acesso e sua circulação próxima. É preciso ter o direito de morar bem e de forma protegida.

Assim, a máquina de produção de casas é uma coisa e as necessidades habitacionais das pessoas é algo muito mais variado, mais amplo, heterogêneo e requer, evidentemente, políticas diferentes. No âmbito do Centro, especificamente, parece que políticas de aluguel são opções e os aluguéis subsidiados deveriam ser considerados para utilização nos apartamentos do Centro.

Cabe mais uma questão neste debate. Estamos fazendo um grande esforço, ao produzirmos na área central. Ao mesmo tempo, políticas municipais estão ameaçando o direito de comunidades e de famílias morarem no Centro, como se observa no projeto Nova Luz, com a demolição dos edifícios São Vito e do Mercúrio, que poderiam, eventualmente, ser reformados e recuperados. Para além da quantidade de moradias a serem produzidas no projeto Nova Luz, é preciso saber quantas famílias moram hoje na região e o que vai acontecer com elas. Que sentido há em dizer que terão de destruir moradia, comércio e vidas de quem hoje está lá, para haver 2 mil moradias na Nova Luz?

Quanto às operações urbanas, considera-se oportuna a posição de defesa de que, necessariamente, deverá haver recursos para habitação. No entanto, em operações urbanas em andamento, como na Faria Lima e na Água Espraiada, já existiram várias favelas, inclusive ZEIS, que foram removidas.

O que aconteceu no Jardim Edite é também motivo de orgulho. A resistência e organização das pessoas levaram à reconstrução, com a determinação judicial de que a Prefeitura construísse habitações



para aproximadamente 250 moradores que remanesceram na região, após a remoção de milhares de moradores do Jardim Edite e de outras favelas da região.

Merece ser reconhecido o importante esforço feito na cidade de São Paulo, em termos de habitação. É preciso dizer que o HABISP<sup>10</sup> é um sistema que registra e mantém dados, sob forma de censo. Há, também, a formulação de um Plano Municipal de Habitação, para pensar, no longo prazo, os investimentos referentes à urbanização de favelas e à produção de moradias. Porém, há um lado “B” na política: as remoções, as expulsões, o desrespeito ao direito de moradia das pessoas que hoje estão envolvidas em projetos municipais, estaduais e federais, em implantação na cidade, como o Rodoadnel, o Parque Tietê, a infraestrutura no entorno do Itaquerão, e as comunidades que lá estão sequer sabem o que vai acontecer com elas.

Por fim, é muito importante discutirmos a política do Centro, percebendo o que já avançamos e o que ainda nos falta avançar. Há, ainda, uma caminhada a fazer para garantirmos o respeito e o direito à moradia adequada, na cidade de São Paulo – especialmente quanto aos atuais moradores do Centro da cidade.

---

**10** Sistema de informações para Habitação Social na cidade de São Paulo, com dados sobre favelas, loteamentos, cortiços e conjuntos habitacionais.

# Valter Caldana<sup>11</sup>

Arquiteto e Urbanista

## São Paulo: Tempo de Decisão

Se é sempre oportuno o debate sobre a cidade, hoje em São Paulo ele se torna imprescindível.

Isso porque se vive um momento estratégico na evolução da capital, onde se está decidindo qual será a cidade que teremos no século XXI. Infelizmente, é frequente no debate técnico e político a impressão de que não se tem consciência deste momento, e por isso a Escola do Parlamento deve ser parabenizada por esta iniciativa.

Há 80 ou 100 anos, muitas decisões estratégicas e, sobretudo, corajosas foram tomadas e prepararam e construíram a cidade atual, com seus vícios e suas virtudes. Passadas tantas décadas, se torna fácil dizer que algumas delas foram decisões acertadas e outras nem tanto. É sempre bom lembrar que esta cidade é plena de qualidades, mesmo com seus problemas, e que São Paulo, como resultante deste processo complexo é, acima de tudo, uma cidade forte.

Por isso, o alerta: se neste momento não forem tomadas decisões também muito corajosas, à altura deste passado, da complexidade do presente e das necessidades futuras, no sentido de que se defina a cidade que queremos e vamos construir para o século XXI, correremos o sério risco de ter uma cidade enorme, com todos os problemas inerentes ao seu tamanho, porém fraca. E, então, vamos entender o real significado da expressão “caos urbano”.

---

<sup>11</sup> Arquiteto e Urbanista, Professor e Diretor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

As cidades, indiscutivelmente a maior realização humana, há algum tempo deixaram de ser palco da ação no teatro da vida, como costumamos compreendê-las, para se tornarem protagonistas. Complexas e dinâmicas se tornaram agentes que influenciam e, não raro, determinam diretamente nossa qualidade de vida. A cidade dita o ritmo da vida, o tempo que levo para ir de casa ao trabalho ou para encontrar a família ou a namorada; também é ela quem determina a hora em que vou dormir e acordar, ou qual a possibilidade que terei de usufruir de seus bens e serviços, da educação, do lazer...

No entanto, também no contexto desta transformação de seu papel no cotidiano da sociedade, cabe alertar para outra mudança importante: ao deixar de ser palco inanimado, a cidade deixou de ser apenas um ponto de encontro e de negócios para se tornar, ela própria, um negócio.

Enquanto ao longo do século passado as transações comerciais imobiliárias – como diz o nome, materialidades imóveis – que se davam na cidade tinham como objeto, em geral, edificações, terrenos ou glebas onde o grande diferencial de valor que os distinguiu era, no máximo, o fato de terem sido beneficiados ou não por melhorias e investimentos públicos, a partir deste início de século XXI se consolidou a prática de transações envolvendo parcelas da própria cidade consolidada. Um exemplo claro desta nova fase são as operações urbanas e a importância que adquiriram como instrumento de planejamento e construção das cidades em todo o mundo. Nelas se comercializa todo o complexo, da base territorial aos objetos edificados, passando por suas redes e seus potenciais. Em suma, comercializa-se a cidade, suas materialidades e suas imaterialidades.

Já não interessa apenas o valor agregado por uma melhoria ou um investimento a uma edificação, terreno, loteamento ou gleba. Hoje interessa a agregação de valor a fragmentos inteiros de cidade, numa escala por vezes ainda difícil de ser compreendida, envolvendo simultaneamente todos os aspectos da vida em sociedade e todas as funções urbanas: da moradia ao trabalho, do lazer à educação, passando pela mobilidade, a segurança e pelos déficits acumulados.

Portanto, para discutir o futuro das cidades, particularmente da Cidade de São Paulo, é necessário estarmos atentos a esta nova situação, a estes novos mecanismos e relacionamentos estabelecidos entre o homem e seu meio, entre a sociedade e a vida urbana.

Neste contexto se insere o debate sobre São Paulo e seu futuro, de médio e longo prazo, aí incluídos seu centro e nele o papel da habitação.

## **A cidade: uma tradição e seus mitos**

Como já foi dito, São Paulo vive hoje um momento especial. Neste instante se constroem as decisões que farão o futuro da cidade e a cidade do futuro.

Se, por um lado, para compreender a cidade e seu centro é preciso falar sobre seu crescimento ao longo da história, principalmente no século XX; por outro lado, para que se possa propor seu futuro, é urgente e necessária a superação de uma tradição e de dois mitos: a tradição da administração centralizada e os mitos da cidade feia, não acolhedora, não organizada, não planejada. Lembrando que, destes, o último é o mais perverso, por ser mais amplo e mais aceito, cômodo e autoindulgente para vários setores produtores de São Paulo.

Da história tem-se que São Paulo é uma cidade polinucleada por natureza, física e política.

A geografia mostra que seu sítio é variado, composto de vales e colinas, rede hídrica intrincada e abundante, uma vegetação densa, fauna e flora ricas, clima tropical inclemente e caprichoso, com recantos, remansos e paisagens de rara beleza.

A cidade nasceu assim, de uma primeira destas decisões que têm feito seu presente e fazem seu futuro há quase 500 anos. A decisão de fundá-la na colina histórica, tomada pelos jesuítas para poder controlar, sim, mas acima de tudo articular a vida nas tribos e nos vários aglomerados e freguesias que ocupavam as demais colinas e vales de seu entorno, de sua vizinhança.

Foi deste modo que São Paulo evoluiu: pelo crescimento individual de cada um desses núcleos que, ao crescerem ocupando os vales e colinas, se encontraram e se tocaram. Assim se consolidou a grande cidade e, por fim, no século passado, a grande metrópole.

No entanto, sobretudo a partir da década de 1970, o sistema municipal de planejamento assume definitivamente o modelo rodoviário disperso e homogeneiza o tecido urbano.

O zoneamento desenha uma cidade plana naquele sítio rico e variado, como quem abre uma massa de pizza, como se aqui não houvesse vales, colinas, centro, histórias. Consolida-se aí a cidade rodoviária, dispersa e de baixa densidade<sup>12</sup>.

Esse modelo mudou a apropriação da cidade e de seus espaços, públicos e privados, pelo cidadão. Espaços públicos de qualidade foram indevidamente ocupados ou simplesmente abandonados como sem função. As calçadas se tornaram apêndices indesejáveis dos leitos carroçáveis. As pessoas foram condenadas a viver em abrigos-prisões, suas casas, shoppings, carros ou ônibus.

---

**12** PMDI – Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado de 1971; Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, 1971 (Lei 7.688/71). Adota o zoneamento e diminui a densidade da cidade de São Paulo, baixando o coeficiente de aproveitamento de 6 para 4 em alguns casos e para 2 em 60% da área da cidade; Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, 1972. Regulamenta o PDDI. (Leis 7.805/72 e 8.001/73); Código de Obras e Edificações, 1975 (Lei 8.266/75) modificado em 1992 pela Lei 11.228, vigente até o momento; Lei de Proteção aos mananciais, 1975. Adota a baixíssima densidade como instrumento de proteção dos mananciais de água da região metropolitana de São Paulo. (Leis 989/75 e 1.172/76); Lei Lehmann, regulamentando o parcelamento do solo em todo o território nacional. (Lei 6.766/79).

O cidadão foi apartado do ambiente urbano. São Paulo passou a fazer rua sem fazer cidade.

No entanto, aquela cidade continua aqui, aguardando, generosa, a possibilidade de auxiliar na superação do mito da cidade agressiva, pouco acolhedora, feia, que se perpetua pelo desconhecimento que o cidadão tem de São Paulo. Recuperá-la, portanto, é apenas uma questão de decisão e projeto.

É preciso entender, também, que o processo de espraiamento e *periferização* da cidade é fruto de decisões e não resultado aleatório de um processo de crescimento anômalo, crença que vem reforçando o mito da cidade não planejada.

A expansão pelo leste, a opção pela ocupação de fundos de vale com avenidas, pelo transporte sobre rodas e diesel em detrimento do metrô já em 1927, a construção das marginais na década de 1960, a construção do minhocão, as ligações norte-sul e leste-oeste e, mais recentemente, a ampliação das marginais e a construção dos viadutos monomodais (onde passam apenas carros), todas estas decisões bastante coerentes entre si, mostram que nada ocorreu por acaso.

Este modelo adotado, da cidade dispersa, rodoviarista e de baixa densidade veio sendo construído de forma consistente e dando respostas ágeis e eficientes aos objetivos e às diretrizes preconizadas pelos interesses hegemônicos na construção da cidade.

São Paulo foi minuciosamente preparada para ser o que é: a cidade do trabalho, articuladora do desenvolvimento econômico brasileiro ao longo do século XX, num modelo administrativamente centralizador e altamente concentrador de renda e riqueza.

É claro que a esta concentração de riqueza sempre corresponderá concentração de pobreza, geradora dos déficits nos mais variados aspectos da vida urbana. Mais claro ainda é o reconhecimento de que este é um aspecto inerente ao modelo de cidade adotado para o desenvolvimento de São Paulo ao longo do século XX.

Assim sendo, para que se possa atuar sobre o cerne da questão, que é o fato de que hoje as contradições do modelo superam suas possíveis vantagens, é fundamental a superação do mito da cidade não planejada e o reconhecimento de que a superação dos problemas da cidade passa pela adoção de um novo modelo de desenvolvimento e administração, e não por uma simples adequação do modelo ainda vigente.

É nesse universo que se deve inserir qualquer reflexão sobre o Centro de São Paulo.

## **O Centro de São Paulo: estar ou passar?**

Como se pode observar, é possível afirmar que o modelo de cidade-autódromo desvalorizou o Centro.

---

No entanto, resta a necessidade de compreender por que isso se deu. Como pode se desvalorizar uma área da cidade tão importante e tão intensamente utilizada?

A maneira mais fácil de entender este fenômeno é entender o papel do Centro na cidade e notar que boa parte do problema se prende ao fato de que o mesmo foi transformado de espaço de estar em via de passagem. Algo como transformar uma sala de estar em corredor.

Na medida de sua transformação em local de passagem – os maiores símbolos disso são o Minhocão, que precisa ser demolido urgentemente, os túneis do Anhangabaú, a transformação do Parque D. Pedro em um misto de rodoviária e megarrrotatória e a negação impiedosa do Glicério, São Paulo efetivamente perdeu o elemento articulador daquela cidade polinucleada que se construiu ao longo de 400 anos. A cidade passou, deste modo, a se comportar tal qual um animal ferido, mortalmente atingido em sua cabeça.

É importante lembrar que há determinados aspectos do Centro, como suas pré-existências, seu caráter histórico, suas simbologias, sua infraestrutura e, sobretudo, sua posição, que o fazem único e impedem que outras centralidades como a Paulista ou a Faria Lima, por exemplo, possam desempenhar seu papel. O próprio desenho da cidade e dos seus caminhos faz com que estas e outras centralidades sejam subcentros, necessariamente articulados entre si pelo Centro.

São Paulo é hoje uma cidade adulta, que já não se comporta como um adolescente em fase de crescimento, que não olha para trás. Ao contrário, mais madura a cidade valoriza a si mesma e sua história. Sua população já não é composta majoritariamente por migrantes ou imigrantes, mas por paulistanos que foram por estes educados, gratos a esta cidade do trabalho e da contradição.

São cidadãos que já desenvolveram o sentimento de pertencimento à cidade, entenderam a necessidade e a importância do resgate e da requalificação dos espaços públicos, em particular do Centro, para a construção da qualidade de vida, tornando este um movimento inexorável.

Não obstante, quanto ao Centro, ao se analisar tudo o que ali foi investido nos últimos 15 anos, muitas vezes se duvida de sua viabilidade. Resta uma sensação de desproporção entre o investimento e os resultados alcançados. Como superar esta contradição?

Esta contradição se supera com a devolução ao Centro de sua condição de espaço público de estar. Neste caso, estar significa além de trabalhar, morar, estudar, comprar, vender, namorar, criar filhos, enfim, viver. Estar significa exercer a cidadania e gozar a cidade em sua plenitude.

Para isso é preciso que o Centro seja redesenhado e reconstruído. Não do ponto de vista hercúleo, com imposições espetaculares ou obras gigantescas, mas reconstruído ponto a ponto, com o vigor e

a coragem inerentes à própria história de São Paulo. Retomar e ampliar sua pedestrianização, propor sistemas internos de transporte de baixo impacto, incentivar a moradia e o pequeno comércio de âmbito local. E demolir o minhocão, esta, sim, obra de monta, âncora de todo o processo de reconquista deste espaço único do ponto de vista material e imaterial.

No entanto, não basta que seja redesenhado apenas o Centro. É preciso assumir a necessidade de alteração do modelo de cidade que nos trouxe até aqui e que teve o seu momento de glória, brilho e necessidade, mas que no caso de São Paulo chegou ao esgotamento.

É preciso superar este modelo de cidade rodoviarista dispersa de baixa densidade, que atropela sua história, sua vocação e seu cidadão, caminhando para a adoção de um modelo mais denso, compacto e descentralizado, em que se valorizem suas características culturais, geomorfológicas e de polinucleação.

É possível, assim, construir uma cidade mais dinâmica e mais econômica, portanto, mais acessível. É hora de parar de confundir adensamento com verticalização, trânsito com transporte e acessibilidade com mobilidade. É preciso reler a Lei Orgânica do Município e atuar no sistema municipal de planejamento, revendo os objetivos de seus instrumentos, inclusive o zoneamento. Enfim, é preciso promover o reencontro da cidade com o cidadão.

## O papel da habitação

Onde entra a habitação no Centro, nesse contexto?

Como se viu, não há a possibilidade de recuperação para a área central no que tange ao papel de articulador da cidade sem que esta deixe de ser, predominantemente, passagem. E não há como isso acontecer sem uma forte valorização do uso residencial pleno. Parece simples, e é.

Entretanto, para que se coloque em prática é preciso responder a algumas questões. Que estímulos serão dados? Que instrumentos serão usados? Que perfis socioeconômicos e culturais são desejados? Há condições de assumir o desejo de uma cidade de uso misto, não segregada, em que se fomente a possibilidade de moradia, trabalho, educação e lazer acontecendo conjunta e simultaneamente, com densidade não apenas física, mas também econômica, social e cultural?

Portanto, falar de resgate do Centro sem falar de habitação acaba sendo um discurso frágil e vazio, que deve vir acompanhado da necessidade do uso misto. É necessária a consciência de que este é, acima de tudo, um instrumento de transformação e resgate da cidade para o cidadão, e que talvez seja esta a prioridade num momento estrategicamente tão importante para a história da cidade, na medida em que agora se decide como ela será no século XXI.

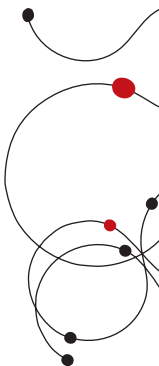






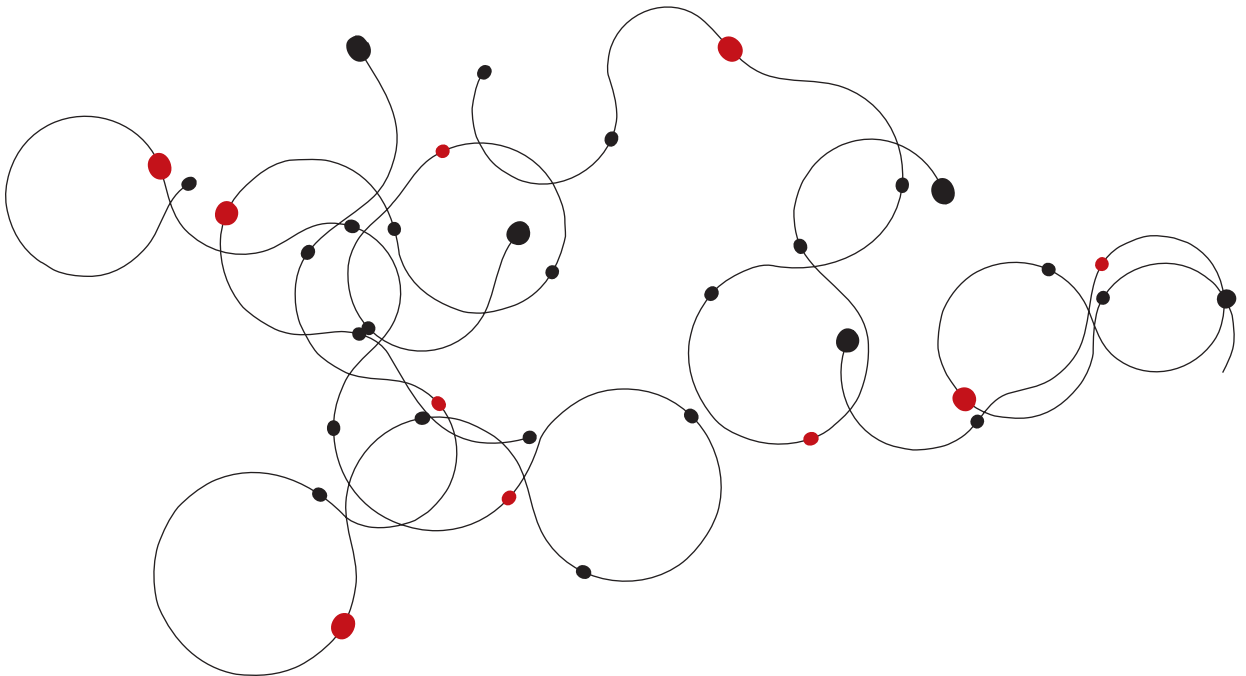


foto Genivaldo Carvalho  
Banco de Imagens da Imprensa Oficial do Estado de São Paulo

# 5

## Saúde, Segurança e Assistência Social – Drogadição

Bruno Ramos Gomes  
Cláudio Jerônimo da Silva  
Maurício Fiore  
Mauro Aranha de Lima





# Bruno Ramos Gomes

Psicólogo, Presidente do Centro de Convivência “É de Lei”

## Enfrentando as questões associadas ao uso de drogas na cidade de São Paulo

A cidade de São Paulo é o centro de uma imensa metrópole tecida pela conjunção de 39 municípios. Esta mancha urbana é formada por municípios com realidades muito diferentes, cada um com níveis diferentes de desenvolvimento. A constante interação entre os mais de 19 milhões de habitantes<sup>1</sup> é complexa e dinâmica, desafiando constantemente o poder público a desenvolver ações e políticas públicas para cuidar da população e estimular o desenvolvimento. Esta complexidade permeia as diversas áreas da vida dos paulistanos, e com as questões associadas ao uso de drogas isso não poderia ser diferente. Um exemplo claro desta complexidade é o constante aglomerado de pessoas na região da Luz conhecida como “Cracolândia”.

Nó indissolúvel da região central, alvo de diversas ações do poder público nas últimas duas décadas, sua população de frequentadores é formada por pessoas advindas dos mais diversos lugares da metrópole. Assim, pensar as políticas públicas que façam frente à situação é algo que deve ser feito levando-se em consideração estas características tão peculiares à nossa dinâmica. O objetivo deste pequeno artigo é apresentar uma forma pragmática e respeitosa de lidar com estas questões, a redução de danos, que consiste em ir desenvolvendo e monitorando estratégias de acordo com os diferentes contextos encontrados na cidade, a partir da interação e diálogo com os afetados pelos problemas associados ao uso de drogas.

---

1 *Estimativa Populacional 2011*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 1º de julho de 2011. Página visitada em 31 de janeiro de 2012.

Redução de danos é um termo que grande parte das pessoas já escutou, mas poucos sabem precisar do que se trata. O que inicialmente vem à cabeça é a distribuição de seringas para usuários de drogas injetáveis. Foi dessa forma que surgiu a redução de danos, como estratégia para lidar com uma questão específica: a grande transmissão de hepatites entre os usuários de drogas na Holanda. No entanto, aí se encontra já as diretrizes fundamentais da redução de danos como é vista hoje, abrangendo diversas estratégias e norteadas por políticas públicas. No início da década de 1980, um grupo de usuários de heroína, percebendo que estavam transmitindo hepatites uns aos outros, reivindicou do governo a possibilidade de comprar seringas – cuja venda, na época, era restrita. Ao passar a ter acesso às seringas, houve uma grande redução da transmissão das hepatites e do vírus HIV, assim como se possibilitou o acesso dessa população excluída aos serviços de saúde, assistência social e tratamento. Assim, a redução de danos nasce a partir do diálogo com o usuário e seu contexto, buscando de forma pragmática dar resposta a problemas associados ao uso de drogas.

É por conta desse pragmatismo – porque “funciona” – que a redução de danos ganhou espaço nas políticas públicas de diversos países do mundo, como a França, Espanha, Portugal e o Canadá. Mesmo que em alguns casos gerem polêmica, as ações são respeitadas aos usuários e comunidades que convivem com eles, por ir ao encontro de seu contexto. Como o objetivo a ser atingido e as ações a serem desenvolvidas são construídas a partir deste diálogo com os usuários ou comunidade (seja através de conversas diretas ou pesquisas com estes grupos), não necessariamente buscando a abstinência, mas não sendo contra ela também, isso será decidido em conjunto com o usuário a partir de seus limites, possibilidades e desejos.

Entendida desta forma mais ampla, a redução de danos não se resume apenas a um conjunto de estratégias que visem reduzir os danos sociais e à saúde, mas acaba sendo promotora de melhores condições sociais e de saúde aos usuários e seu entorno, fomentando também a inclusão destes usuários na sociedade de outra forma. Além disso, apesar de ter surgido para lidar com uma questão de saúde, hoje em dia não está restrita a este setor. Na realidade cotidiana, as questões de saúde estão entremeadas com as questões da segurança pública, da assistência social, da educação, da justiça e do sistema prisional, sendo preciso que cada área dialogue com as outras na construção e execução de seus projetos e programas para que seja efetiva em suas ações. No entanto, este diálogo dificilmente acontece. Quando acontece, é de forma pontual, mais ligada ao esforço de algum gestor. Esta dificuldade está presente desde a ponta, naqueles serviços que lidam diretamente com os usuários, como nas áreas de gestão e planejamento, dentro das secretarias.

Em outros momentos, quando esse trabalho conjunto acontece, não ocorre aproveitando os potenciais e limites de cada setor, atingindo assim um objetivo em detrimento do outro. Como no caso de agentes de saúde e da assistência social que realizavam ações de abordagem dos usuários em situação de rua junto com policiais e guardas municipais, tendo consequências negativas no acesso a estes usuários posteriormente.

É possível construir políticas públicas que trabalhem de forma conjunta, mas em que cada uma cumpra seu papel: acesso à saúde, ações que visem a segurança de todos, manutenção da limpeza da cidade, acesso à moradia, educação, mercado de trabalho, etc.

Tradicionalmente, os indicadores de avaliação do que é feito são o número de traficantes presos, a quantidade de droga apreendida e o número de pessoas encaminhadas para tratamento. Ao se ampliar esses indicadores, busca-se avaliar os efeitos das políticas a partir de índices de qualidade de vida e inserção na sociedade, não olhando apenas para os usuários, mas, sim, também para a comunidade no seu entorno, a fim de lidar com as questões associadas ao uso de drogas com ações e estratégias simples e de baixo custo.

São exemplos disso o desenvolvimento de espaços fixos de construção de rede, espaços de acolhimento para os usuários ou a inserção de mediadores de conflito para moderar a relação dos usuários e da comunidade. Muito pode ser feito para reduzir os problemas e o sofrimento associados ao comércio ilícito de drogas e seu consumo, mas é preciso ampliar a compreensão sobre este fenômeno e lidar com ele de frente.



# Cláudio Jerônimo da Silva

Médico, Psiquiatra e Vice Presidente do Centro Especializado no  
Tratamento da Dependência Química (CEAD-Jundiaí)

## Políticas de saúde para o consumo de drogas para o Município de São Paulo<sup>2</sup>

O uso abusivo de substâncias psicoativas e a dependência química são considerados atualmente condições de saúde que afetam a capacidade de escolha das pessoas e atingem grande número de jovens, impactando negativamente na qualidade de vida de uma população.

Não apenas a dependência e o abuso, mas também o uso experimental e recreacional de substâncias psicoativas deixaram de ser questão simples de decisão pessoal para assumir um caráter público na medida em que tomou proporções tão amplas que passou a afetar a vida em sociedade.

Por esses motivos, o uso de substâncias passou a ser incluído nas políticas de saúde (de proteção social). Nenhum governo democraticamente instituído e preocupado com a proteção social, pode hoje ignorar esse tema. Estabelecer políticas públicas eficazes é ao mesmo tempo uma necessidade e um desafio para os governos.

Esse capítulo tem o objetivo de contribuir para essa discussão, apresentando inicialmente evidências sobre o estado atual do conhecimento acerca do tema que servirão de justificativa para as políticas que demonstraram melhor eficácia e efetividade.

---

<sup>2</sup> Texto escrito em coautoria com Marcelo Ribeiro, psiquiatra, doutor em ciências pela Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), pesquisador sênior do Instituto Nacional de Ciências e Tecnologia para Políticas Públicas do Álcool e outras Drogas (INPAD), diretor de ensino da Unidade de Pesquisas em Álcool e Drogas (UNIAD); e Ronaldo Laranjeira, psiquiatra, PhD em psiquiatria pela Universidade de Londres, coordenador da UNIAD e INPAD, professor titular de psiquiatria da UNIFESP.



## **Política sobre drogas como sendo Política de Saúde e Política Social**

Toda política de saúde é social e, como tal, objetiva tanto a proteção da sociedade contra riscos sociais quanto a promoção do bem-estar. Entre essas ações protetivas destacam-se a redução e eliminação de enfermidades; a distribuição de benefícios para manter o nível de renda em patamares aceitáveis; a regulação de relações sociais, no caso familiares e empresariais, entre outras.

Segundo Fleury S, 2011, ao considerar a política de saúde como uma política social, devemos assumir que a saúde é um dos direitos inerentes à condição de cidadania, pois a plena participação dos indivíduos na sociedade política se realiza a partir de sua inserção como cidadãos. Isso porque as políticas sociais se estruturam em diferentes formatos ou modalidades de políticas e instituições que asseguram o acesso a um conjunto de benefícios para aqueles que são considerados legítimos usuários dos sistemas de proteção social.

Sendo o abuso e a dependência de substâncias psicoativas uma condição que afeta a saúde física e mental das pessoas e que ainda tem consequências familiares e sociais, algumas vezes devastadoras, devemos considerá-los como uma política de saúde e, portanto, uma política social. Assim, toda política sobre drogas tem como finalidade última o bem comum, ou seja, a proteção social.

### **Particularidades relacionadas às substâncias psicoativas**

Devemos considerar dois aspectos:

(1) a epidemiologia do uso, abuso e dependência química que ajudará a responder à seguinte pergunta: Quais os tipos de drogas e em qual padrão as pessoas estão usando?

(2) a gênese da dependência que responderá à pergunta: por que as pessoas usam, abusam e se tornam dependentes de drogas?

Não esgotaremos aqui a resposta a nenhuma destas perguntas, mas vamos priorizar os pontos que são fundamentais que o legislador ou administrador público conheça para orientá-lo nas políticas sobre drogas.

---

## Epidemiologia: Quais drogas os brasileiros estão usando?

### O álcool

O primeiro levantamento nacional realizado em 2008 e o segundo realizado em 2012 pelo INPAD (Laranjeira, 2008 e 2012) dão um retrato de quais drogas os brasileiros estão usando e quais as principais consequências para a sociedade. Apresentaremos aqui apenas a frequência de uso do álcool, da maconha e da cocaína para exemplificar a importância do conhecimento do padrão de uso para elaboração de políticas, mas conhecer em detalhes o retrato de uso e suas consequências é fundamental e, portanto, o próprio levantamento deve ser consultado.

Com relação ao uso do álcool, o levantamento de 2008 mostrou o seguinte:

- A bebida preferida dos brasileiros é a cerveja (61% dos brasileiros). As políticas deveriam priorizar esse tipo de bebida, portanto.
- A porcentagem do beber frequentemente aumenta com a idade, provavelmente porque esse padrão esteja associado à dependência e os jovens ainda não desenvolveram dependência. Entretanto, os jovens bebem em *binge* (grandes quantidades em curto espaço de tempo) e, portanto, são os mais afetados pelos problemas agudos do álcool, como acidentes e intoxicações (45% beberam em *binge* pelo menos uma vez no ano). Políticas de prevenção do uso em *binge* poderiam beneficiar, portanto, mais os jovens. Os mais velhos poderiam se beneficiar além dessas de políticas de tratamento, porque já desenvolveram dependência.
- Os jovens estão começando a beber cada vez mais cedo: na faixa etária dos 14 aos 17 anos; eles começaram a beber com 13,9 anos e o uso se tornou regular aos 15,3 anos.
- Os homens ainda bebem mais do que as mulheres adultas (a porcentagem de homens que bebem com muita frequência – todos os dias – é maior do que a das mulheres: 21% dos homens, diante de 2% das mulheres).

### A maconha

O segundo levantamento nacional realizado pelo INPAD (Laranjeira, 2102) mostrou os seguintes números:

- 1 em cada 10 homens adultos já experimentou maconha na vida.
- Dentre os usuários, os homens usam 3 vezes mais que as mulheres.

- Mais de 1% da população masculina brasileira é dependente de maconha.
- Quase 40% dos adultos usuários de maconha são dependentes.
- 1 em cada 10 adolescentes que usa maconha é dependente.
- Mais da metade dos usuários experimentou pela primeira vez antes dos 18 anos.
- 17% dos adolescentes que usaram no último ano conseguiram maconha na escola.
- 75% da população não concorda com a legalização da maconha.

## **A cocaína**

O segundo levantamento nacional realizado pelo INPAD (Laranjeira, 2102) mostrou os seguintes números:

- 27% usaram todos os dias ou mais de duas vezes por semana no último ano.
- 14% dos usuários de cocaína já injetaram a droga alguma vez na vida.
- 78% dos usuários consideram fácil conseguir cocaína.
- 10% venderam alguma parte da cocaína que possuíam.
- O uso em áreas urbanas é quase três vezes maior que em áreas rurais.
- O Brasil representa 20% do consumo mundial de cocaína/crack.
- O Brasil é o principal mercado de crack do mundo

## **Etiologia: Por que as pessoas se tornam dependentes?**

Existem fortes evidências de que fatores sociais e biológicos influenciam no uso experimental e na manutenção do uso de substâncias. Essas evidências sustentam alguns modelos biológicos e sociais para a gênese da dependência química.

Sendo a dependência química uma condição tão complexa, as políticas sobre ela devem também compreender todos esses aspectos para não correrem o risco de serem simplistas e ineficazes. O campo de atuação das políticas de prevenção poderia estar localizado prioritariamente dentro do modelo social. Por este modelo, qualquer fator que aumente o encontro das pessoas com as substâncias psicoativas, os riscos de desenvolvimento de problemas e dependência também aumentam. Sem esse encontro, não existe dependência. Portanto, as políticas sobre drogas deveriam priorizar ações que diminuam a disponibilidade e o acesso das pessoas às substâncias, principalmente as mais vulneráveis, como crianças e adolescentes.

---

## **Políticas: quais funcionam?**

### **Políticas de prevenção**

#### **Educação e informação para todos**

A escola tem um papel relevante na prevenção ao uso de álcool e drogas em geral. Devem ser oferecidos aos profissionais e ao corpo docente recursos financeiros para o treinamento e a informação necessária para a prevenção primária e para a abordagem de usuários, incluindo material didático adequado. Também devem ser apoiadas iniciativas adaptadas à realidade local (Kendel, 2010).

#### **Intervenção precoce para o jovem e para a sua família**

Muitos jovens estão expostos a um risco maior para o uso de drogas, como, por exemplo, os que não estão frequentando a escola, aqueles já envolvidos em transgressões à lei, os envolvidos em crimes, e ainda aqueles com transtornos de personalidade antissocial ou outros transtornos mentais. Com relação à família, os jovens que têm pais que fazem uso abusivo de álcool, consomem drogas ou são dependentes químicos, também necessitam de atenção especial, com as iniciativas devendo ser tomadas em nível local.

Intervenções direcionadas à família levam a uma redução nos riscos associados a abuso de drogas, com menor exposição à violência. Atividades com os jovens que já estão usando drogas requerem tratamento estruturado visando à abstinência completa.

Para a população mais vulnerável, um pacote de ações de caráter multidisciplinar em nível local – que inclui apoio no âmbito familiar, educacional e promoção de práticas que oportunizem o acesso do jovem ao mercado de trabalho – é necessário para garantir que a transição para os serviços da vida adulta seja efetiva (Kendel, 2010 e Home Office Drug Strategy, 2010).

#### **Restrição da disponibilidade de drogas**

A produção internacional e o comércio ilegal de drogas são um negócio global controlado pelo crime organizado, que não respeita as fronteiras internacionais ou as leis. Na Grã-Bretanha, o mercado internacional de drogas é estimado entre 4 bilhões e 6 bilhões de libras britânicas por ano, o equivalente a um pouco mais de R\$ 13 bilhões. Lá, o combate ao crime organizado é uma prioridade governamental, coordenada pela National Security Strategy (Estratégia de Segurança Nacional). Esse combate objetiva aumentar a ameaça na criação de leis que aumentem a pressão sobre o tráfico, aumentando os riscos para os envolvidos nos atos ilícitos e minando, assim, a disponibilidade do

suprimento no País. Entre as medidas estão os “*mapas do crime*”, que orientam a população sobre quais são as áreas de risco na sua região, e a não tratar o comércio e a posse de drogas como comportamento antissocial – e sim como um ato criminoso. A futura introdução dos “*comissários de polícia e do crime*” – que será responsável pela redução específica do crime relacionado a drogas em uma determinada região –, o reforço do policiamento de fronteiras e do trabalho conjunto com países que são utilizados na rota do tráfico de drogas proporcionarão maiores condições de reduzir a importação ilegal e a chegada da droga ao usuário.

Finalmente, ressalta-se a importância de uma maior integração entre a polícia, autoridades locais e grupos voluntários comunitários, facilitando a adoção das medidas legais necessárias para a redução do tráfico (Pudney, 2006).

## **Políticas de tratamento, reabilitação e reinserção social**

- O Sistema de tratamento, reabilitação e reinserção social, de que tratam as políticas deveria considerar as seguintes estratégias de entrega de serviços:
- É preciso investir significativamente na estrutura de serviços para lidar com esse problema complexo.
- O sistema de tratamento, que visa à estabilização física e mental do usuário deverá trabalhar em sintonia com o setor de reinserção social, que visa a uma vida sem drogas e à volta da plenitude das atividades acadêmicas, profissionais e familiares.
- O sistema formal de tratamento e reabilitação deverá trabalhar em sintonia com o sistema informal de autoajuda (Narcóticos Anônimos, Grupos de Familiares, Grupos Comunitários e Religiosos).
- As escolas e os usuários mais jovens terão prioridade no atendimento.
- Uma parceria entre o sistema de saúde e o sistema judiciário deverá ocorrer para ajudar os usuários infratores, com o objetivo de evitar recorrer às prisões.
- Vários tipos de serviços deverão estar disponíveis, de uma forma regionalizada, a ponto de que num futuro próximo, cada região de cerca de 1 milhão a 2 milhões de habitantes tenha acesso a todos os níveis de tratamento.

Os tipos de serviços serão descritos a seguir, tendo como base os recursos disponíveis no Brasil para o Estado de São Paulo, para o qual foi elaborada uma proposta de nova rede de assistência à saúde mental, que será descrita mais adiante.

### **Centros de Atenção Psicossocial para Álcool e Drogas (CAPS-AD)**

No Estado de São Paulo há cerca de 55 desses CAPS-AD, muitos deles atendendo um número pequeno de pacientes. Além disto, os CAPS-AD ainda encontram uma série de dificuldades no

atendimento dos casos mais graves (dos quais o crack é o melhor exemplo): a) falta de diretrizes claras de tratamento (intervenções como condutas medicamentosas, intervenções psicoterápicas e apoio ao familiar variam enormemente de um serviço para outro, e mesmo de acordo com diferentes profissionais no mesmo serviço); b) falta de um suporte às demandas de saúde como um todo (apesar de dever contar com um clínico geral em sua equipe, este geralmente não tem o suporte para cuidados gerais dentro do CAPS, e dificuldades para encaminhamento aos demais recursos de saúde); c) a estrutura de funcionamento não permite uma contenção maior para o usuário que está inquieto, ou mesmo agitado: mesmo trabalhando em regime aberto, grande parte dos casos responde bem a técnicas de contenção verbal, aliadas por vezes a ajustes constantes na medicação; d) no geral, os CAPS-AD não contam com o apoio das organizações de autoajuda, desperdiçando a oportunidade de maximizar suas ações pela parceria com grupos como os Narcóticos Anônimos (NA), etc. Esses centros existentes devem ser otimizados por meio da criação de programas específicos para os usuários de SPA.

### **Programas ambulatoriais**

No ano passado, a Secretaria Estadual da Saúde de São Paulo criou o primeiro Ambulatório Médico de Especialidade (AME) de Psiquiatria, na Vila Maria. Um dos setores desse AME criou um programa ambulatorial para os usuários de crack. O diferencial desse serviço é o atendimento estruturado especificamente para essa população, com um programa de tratamento desenvolvido por profissionais bem treinados, todos com especialização em Dependência Química. Esse tipo de ambulatório poderia ser reproduzido não somente nas AMEs, mas em qualquer serviço ambulatorial com estrutura para receber esses pacientes.

### **Hospitais-Dia**

A Santa Casa de São Paulo coordena, há vários anos, um hospital-dia para dependentes químicos, com grande sucesso na retenção e tratamento desses pacientes. Em sua concepção, todo CAPS-AD deveria oferecer a hospitalização-dia, mas na prática esses serviços não estão preparados para dar retaguarda a esses casos, além das mudanças nos CAPS-AD mencionadas acima, regiões sem CAPS poderiam se beneficiar de serviços específicos de hospital-dia, fornecendo retaguarda aos ambulatórios.

### **Prontos-Socorros de psiquiatria**

O Estado de São Paulo tem uma rede razoável de hospitais gerais que operam setores de emergência com psiquiatras. Esses PS-Psiquiatria deveriam ter um programa de atendimento aos usuários do crack e um sistema de encaminhamento bem definido, após a emergência que levou o paciente ao hospital.

## **Moradias assistidas**

Após uma fase de estabilização sem drogas, muitos pacientes ou não têm mais casa para morar, ou simplesmente suas famílias estão muito desgastadas para recebê-los. Por esses motivos, vários países criaram esses serviços em que o usuário poderá morar por um tempo longo e se dedicar plenamente à tarefa de reabilitação social. O Hospital São Paulo da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) opera já há cerca de um ano uma moradia dessas e a experiência tem sido muito boa. É um serviço que, bem organizado, pode ser de baixo custo e alta efetividade.

**Enfermarias especializadas** – O crack causa uma grande instabilidade física e mental, dificultando muito a aderência ao tratamento ambulatorial. Faz-se necessária a criação de um bom número de enfermarias especializadas que tenha o objetivo da estabilização do usuário, preparando-o para o longo processo de recuperação ambulatorial. A Secretaria de Saúde (SES) fez convênios recentes para o desenvolvimento dessas enfermarias. Mais de 200 leitos foram criados para atender à crescente demanda, e a experiência mostra que esse tipo de serviço é necessário para essa população.

## **Comunidades terapêuticas (CT)**

Existe uma parte dos usuários de crack que necessita de permanência mais prolongada num ambiente protegido e estruturado. As CTs podem ser uma boa alternativa, desde que tenham um programa específico para o crack e estrutura compatível para esse tipo de assistência.

## **Treinamento de equipes para atendimento ao usuário infrator**

Os serviços de tratamento para usuários de crack infratores devem ser desenvolvidos de forma que possa ser usada cada oportunidade para julgar, sentenciar e encaminhar o usuário para tratamento. Essas medidas contemplam aqueles que estão sob custódia do Estado e aqueles que são libertados após cumprir a pena. O tratamento dentro das prisões deve ficar sob a responsabilidade do serviço prisional, mas equipes especiais devem ser treinadas para fazer a transição entre a saída do infrator do sistema prisional e seu retorno à comunidade. As equipes devem estar em contato permanente com as instituições prisionais, com vistas a receber o usuário assim que ele estiver em liberdade (National Treatment Agency for Substance Misuse, 2003).

As equipes deverão estar aptas a:

- Desenvolver planos de tratamento direcionados ao indivíduo infrator.
- Responder aos encaminhamentos feitos pela autoridade prisional.

- Fazer a triagem e encaminhamento a tratamento especializado.
- Trabalhar em conjunto com a Justiça para reforçar a necessidade de tratamento.
- Informar a Justiça sobre a evolução do tratamento.
- Organizar um grupo de voluntários para dar suporte e enfatizar a importância do tratamento junto ao infrator.

## Conclusão

O uso de substâncias psicoativas afeta a vida em sociedade na medida em que afeta a saúde física e mental e desorganiza a vida familiar, ocupacional e social das pessoas. Não são apenas os dependentes que deveriam ser alvo das políticas públicas, mas toda a sociedade, uma vez que a finalidade de qualquer política de saúde é a proteção social dos riscos e não apenas a assistência aos que infelizmente desenvolveram o problema de saúde. Nesse sentido, as políticas deveriam visar a proteção dos indivíduos mais vulneráveis, como a criança e o adolescente, promovendo a prevenção ao uso e a assistência àqueles que já desenvolveram a dependência.

Todas as políticas deveriam basear-se nas evidências científicas que advertem que a dependência química é uma condição complexa, que necessita abordagem nos campos sociais e também biológico (médico) e psicológico. As abordagens que desconsiderarem qualquer um desses aspectos serão falhas e ineficazes.

A epidemiologia, que retrata o perfil de usuários, bem como o padrão de uso de substâncias e suas consequências, deveria ainda servir de base para as políticas.

Nesse sentido, as políticas sobre drogas podem ser divididas em preventivas e de tratamento. As preventivas deveriam priorizar o universo mais vulnerável – grávidas, crianças, adolescentes – e proteger essa população da facilidade de acesso, da alta disponibilidade da droga e de todo incentivo ao uso, por meio da mídia e propaganda.

As políticas de tratamento deveriam priorizar a construção de uma rede de assistência ao dependente químico, uma vez que o perfil de problemas de um usuário de maconha, de um dependente de crack ou um dependente de álcool, por exemplo, é muito diferente. Um único tipo de equipamento de saúde dificilmente dará conta de toda essa diversidade. Os CAPs-AD, os ambulatorios especializados, as enfermarias especializadas, as comunidades terapêuticas e moradias assistidas deveriam formar uma rede assistencial capaz de monitorar os pacientes no processo de tratamento, gerenciando os casos mais graves. Os grupos de autoajuda deveriam, ainda, ser referenciados pelos programas de saúde formal, complementando a rede assistencial.



## Referências Bibliográficas

- ROBISON, A.J.; NESTLER, E.J. Transcriptional and epigenetic mechanisms of addiction. *Nature Reviews Neuroscience*. AOP, published online 12 October 2011.
- FLEURY, S; OUVENEY A.M.; Política de Saúde: uma política social. In: GIOVANELLA, L.; ESCOREL, S.; LOBATO, L.V.C.; NORONHA, J.C.; CARVALHO, A.I. (orgs.); *Políticas e Sistema de Saúde no Brasil*. Fiocruz, 2011.
- Home Office Drug Strategy 2010 Reducing Demand, Restricting Supply, Building Recovery: Supporting People to Live a Drug Free Life. London: Home Office. 2010.
- International Narcot Control Board. Report for 2007: psychotropic substances: statistics for 2006. New York: United Nations; 2008.
- JATENE, F.B. e colaboradores. Projeto Diretrizes. Associação Médica Brasileira, São Paulo e Conselho Federal de Medicina, Brasília – DF. Volume II. 2003.
- KENDALL, S.; RODGER, J.; PALMER, H. *Redesigning provision for families with multiple problems: early impact and evidence of local approaches*. Research Report DFE-RR046. Department for Education. 2010.
- LARANJEIRA, R; MADRIGA, C e cols. *II levantamento Nacional sobre consumo de maconha e cocaína*. INPAD, 2012. [www.inpad.org.br](http://www.inpad.org.br) acessado em 8/10/12.
- MESSAS, G.P.; VALADA FILHO, H.P. O papel da genética na dependência do álcool. *Revista Brasileira de Psiquiatria*, 2004; 26 (supl 1): 54-8.
- National Treatment Agency for Substance Misuse. Treating crack and cocaine misuse. A resource pack for treatment providers. First draft. February 2003.
- PUDNEY S.; BADILLO, C.; BRYAN, M.; BURTON, J.; CONTI, G.; IACOVU, M. Estimating the size of the UK illicit drug market. In: SINGLETON, N.; MURRAY, R.; TINSLEY, L. (eds.). *Measuring different aspects of problem drug use: methodological developments*. Home Office Online Report 16/06. 2006.

# Maurício Fiore

Antropólogo, Sociólogo e Pesquisador

## Alguns pressupostos para uma política municipal sobre álcool e outras drogas

O consumo sistemático de substâncias psicoativas, comumente chamadas de drogas, é um fenômeno inerente às sociedades humanas. Ao longo da história, os efeitos dessas substâncias se relacionaram às mais diversas motivações, fossem elas de natureza terapêutica, festiva, apaziguadora, performática ou religiosa. A esse consumo repleto de possibilidades também se associam muitos riscos. O mais comum é um consumo abusivo ou até mesmo compulsivo, ou seja, que o indivíduo estabeleça com essa(s) substância(s) uma relação de dependência. Apenas uma parte daqueles que consomem substâncias psicoativas faz uso abusivo ou é dependente, mas cabe ao Estado atuar para minimizar os danos e promover cuidados aos que precisam.

Antes de tudo, é importante mencionar que tanto a legislação quanto as principais políticas públicas referentes ao tema são de competência do Executivo e do Legislativo federal. No entanto, há um conjunto de ações que podem ocorrer no âmbito municipal, principalmente se levarmos em conta a importância de São Paulo como referência para outros municípios. Por conta do espaço reduzido, apresentarei os pressupostos dessas ações em eixos temáticos, mas cuja execução prática dependeria da articulação entre as diferentes secretarias municipais e a Câmara dos Vereadores, além do envolvimento de outros atores sociais.

### Educação

Não há um programa sistemático nas escolas de ensino fundamental – responsabilidade do Município partilhada com o Estado – sobre substâncias psicoativas, redução de danos e prevenção ao abuso.

Sabe-se que o contato dos jovens com essas substâncias tem sido mais precoce e a escola é um local privilegiado para que tenham acesso às informações científicas, didaticamente adequadas à sua faixa etária. Atualmente, o maior programa escolar sobre uso de drogas no País é o Proerd (Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência), que emula programa semelhante, realizado nos Estados Unidos: Drug Abuse Resistance Education (D.A.R.E). No Brasil, o projeto planejado é executado por policiais militares estaduais. Mesmo que bem intencionados e prestigiados pelos jovens, os policiais não são os profissionais mais preparados e devidamente distanciados da questão para protagonizarem a disseminação de informações sobre álcool e outras drogas. Assim, o Poder Público municipal pode desenvolver um programa específico ao tema, inclusive estabelecendo parcerias com universidades e centros de atendimento e pesquisa.

## **Assistência Social**

Uma análise aprofundada no padrão de atendimento a quem faz consumo abusivo ou é dependente revela que a relação problemática com uma ou mais substâncias não esgota a série de privações a que estão expostos: pobreza, sem moradia fixa, pouca educação formal, escassa rede de apoio familiar e afetivo e inserção precária no mercado de trabalho, entre outros fatores, são tão ou mais determinantes para um processo de reconstrução individual. Portanto, é importante que o atendimento a essas pessoas estabeleça uma lógica matricial, na qual os profissionais de saúde mental atuem concomitantemente com outros setores do Estado, principalmente com a Secretaria de Assistência Social.

## **Regulamentação e fiscalização da venda de substâncias psicoativas lícitas**

Não cabe ao poder municipal legislar sobre a licitude de substâncias psicoativas, uma competência federal. É possível, no entanto, estabelecer regulamentações sobre a venda e o consumo das duas substâncias psicoativas que mais trazem consequências graves à saúde pública, o álcool e o tabaco, ambas lícitas. São Paulo poderia liderar um debate mais incisivo sobre a limitação da publicidade de bebidas alcólicas, que hoje é praticamente livre para aquelas consideradas de baixo nível alcoólico (menos de 13%), como *coolers*, cervejas e vinhos. Também seria salutar que os poderes municipais discutissem mecanismos mais rigorosos para regular a venda de álcool para além da fiscalização da proibição de venda para menores. Hoje, não há praticamente nenhuma obrigação que diferencie a distribuição comercial de bebidas alcólicas de um outro produto alimentício qualquer. É importante que o debate sobre essa regulação, entretanto, tenha como pressuposto as liberdades individuais e uma perspectiva realista da dinâmica social, posto que uma intervenção excessivamente controladora pode se tornar inócua ou, como ocorre com as drogas hoje ilícitas, mais danosa que o mal que busca evitar.

## **Programa permanente de redução de danos**

Com exceção de políticas pontuais apoiadas pelo Ministério da Saúde, inexistia na cidade de São Paulo um programa de redução de danos (RD) permanente. RD é um conjunto de estratégias que busca minimizar danos e prevenir o abuso de drogas a partir da perspectiva do direito ao cuidado de qualquer consumidor de droga, seja ela lícita ou ilícita. Sua estratégia exige um trabalho mais longo, que envolve uma relação de confiança entre consumidores de drogas e profissionais de RD, mas seus custos são significativamente mais baixos. Além de incentivar o autocuidado, a RD já alcançou resultados significativos na prevenção de outros problemas associados ao consumo de drogas, como a transmissão do vírus HIV e de hepatites e da gravidez indesejada. O Brasil já acumulou experiência em programas de RD, como os consultórios de rua, e somente um esforço planejado e perene pode atingir bons resultados.

## **Ampliação da rede de atenção à rede de atenção psicossocial**

São Paulo contava, em setembro de 2012, com 29 Centros de Atenção Psicossocial – Álcool e outras Drogas (CAPs-AD). É um número razoável, mas pequeno para atender à demanda de uma cidade com cerca de 11 milhões de habitantes. Mais do que ampliar seu número, o Município deve buscar recursos para fortalecer esse modelo de atendimento, capacitando e oferecendo condições de trabalho e remuneração condizentes com o difícil contexto de atuação desses profissionais. O atendimento dos CAPs-AD deve contemplar múltiplas estratégias para, assim, ser capaz de dar conta da diversidade do universo de consumidores de drogas. Grosso modo, essas estratégias devem incluir desde um trabalho educativo associado à RD – passando por um atendimento ambulatorial ou comunitário – até intervenções mais radicais para os casos mais graves, nos quais pode ser necessária uma internação provisória.

## **Internação e Comunidades Terapêuticas**

A internação de um dependente é uma alternativa drástica para o ciclo inicial de tratamento. Quando retira o indivíduo do convívio social mais amplo, a internação pode, junto de dispositivos transdisciplinares de cuidado integral, levar a uma reabilitação provisória que facilite a fase posterior do tratamento, a mais difícil, que é o retorno às ruas. No entanto, a internação tornou-se, por diversos motivos, sinônimo de cuidado ou tratamento para dependentes ou usuários abusivos de drogas. Os próprios indivíduos que têm problemas com drogas terminaram por incorporar a ideia de que somente o isolamento pode ajudá-los a superar essa situação. Um exemplo prático disso é a grande quantidade de indivíduos que contam seu histórico de internações em dezenas, quase todas sem sucesso. A internação serve para um conjunto pequeno de

dependentes, mas é necessário que a rede de atenção dê conta da maioria, que pode receber outros tipos de cuidados.

O plano nacional de enfrentamento ao crack e outras drogas, promulgado em 2011 pelo Governo Federal, estimulou, por meio de verbas federais, o repasse para que entidades privadas ou do terceiro setor oferecessem leitos para o tratamento de dependentes. Além disso, os estados e as prefeituras têm sido pressionados a financiar essas instituições, chamadas normalmente de clínicas ou comunidades terapêuticas. Se, de fato, o poder municipal optar por essa contraditória terceirização do atendimento – posto que a rede pública é carente de recursos e que as comunidades não demonstram objetivamente seus resultados –, o credenciamento e a fiscalização dessas instituições deve zelar, em troca do recurso público, por um cuidado médico permanente, por uma equipe de apoio multidisciplinar, por condições dignas de higiene, acomodação e alimentação, por planos individualizados de tratamento e garantia de atendimento laico, entre outros requisitos. Infelizmente, não foi o que revelou uma inspeção realizada pelo Conselho Federal de Psicologia (CFP) em 68 comunidades terapêuticas em todo o País (Conselho Federal de Psicologia, 2011): situação higiênica e nutricional precária, ausência de cuidados médicos, conversão religiosa obrigatória e tortura foram encontrados com frequência.

## **A ocupação do Centro e a “Cracolândia”**

Por fim, é importante tecer algumas considerações sobre a região que ficou conhecida como “Cracolândia”, no Centro da cidade. As operações realizadas no início de 2012 pela Polícia Militar foram, segundo amplamente denunciado, inclusive pelo Ministério Público, violentas e inócuas. Sob o pretexto de impedir o consumo de drogas ilícitas e prender traficantes, direitos fundamentais foram desrespeitados e todo o trabalho de redutores de danos, assistentes sociais e profissionais de saúde para se aproximar de consumidores de crack, prejudicado.

É importante que, primeiro, se reconheça que a preocupação do Poder Público com a requalificação de áreas centrais degradadas não se sobreponha aos residentes dessa região, sejam eles quem forem. Segundo, que o cuidado e o tratamento aos que forem dependentes de drogas não seja confundido, em seus objetivos, ao projeto de requalificação urbana. Ou seja, que não se pratique, em nome do cuidado e da assistência às pessoas em situação de rua ou outras precariedades, uma política de cunho higienista que busca, veladamente, “limpar” a região central da cidade. Terceiro, o aumento aparente do consumo de crack – muito distante daquilo que se poderia chamar de epidemia – tem levado a uma crescente demanda pela internação compulsória de dependentes. A Lei nº 10.216, de 2001, prevê claramente quais são os casos em que alguém pode ser internado involuntária ou compulsoriamente. As internações de caráter genérico, realizadas em cena de rua e de forma coletiva, sem laudo médico e jurídico individualizado, e sem o devido acompanhamento do Ministério Público,

são violações constitucionais que não podem estar no horizonte do Poder Público de nossa cidade. Por fim, reconhecer que o crack pode ser um agravante dramático, mas não é a variável explicativa para a miséria existente não apenas no Centro, mas em inúmeras regiões pobres da cidade. O poder municipal deve se afastar de objetivos como “resolver” o problema do crack – um objetivo irrealista que legitima políticas que realmente podem fazer diferença: cuidar de quem vive em situações de extrema privação.

## **Referência Bibliográfica**

CFP Conselho Federal de Psicologia. *Relatório da 4ª Inspeção Nacional de Direitos Humanos: locais de internação para usuários de drogas*. Brasília, 2011.



# Mauro Aranha de Lima

Psiquiatra e Vice Presidente do Conselho Regional de Medicina (Cremesp)

## Pensar as drogas em São Paulo: entretecendo redes

*“Não pergunte por quem os sinos dobram;  
eles dobram por ti”*

John Donne (1572-1631)

**1.** Em artigo que historia a positivação do valor “dignidade humana” nas cartas constitucionais europeias, principalmente a partir da experiência trágica do Holocausto, em meados do século XX, Habermas<sup>3</sup> assim se pronuncia: “A dignidade humana, que é uma e a mesma em todo lugar e para cada um, fundamenta a *indivisibilidade* dos direitos fundamentais”. Implica dizer: a dignidade humana é o valor fundamental de que emergem todas as outras dimensões dos direitos humanos, tais como os direitos econômicos, culturais e sociais, indispensáveis ao livre desenvolvimento da personalidade de cada um e todos os cidadãos. (Habermas, 2012, p.16); e que o direito à saúde é um dentre vários de seus prolongamentos. Parto desse fundamento, o da dignidade humana, como baliza e horizonte norteador a que as políticas públicas em drogadição devem respeitar e pretender.

**2.** A compreensão totalizante das drogadições passa, inevitavelmente, pela consideração à pluralidade dimensional implícita ao fenômeno humano. Deste, o que aparece à superfície clínica, sintomatológica e comportamental, é o uso nocivo ou dependente da droga, a requerer do Estado

---

**3** Jürgen Habermas (1929-), filósofo e sociólogo alemão.



medidas preventivas, resolutivas e minimizadoras de danos físicos, psíquicos e sociais decorrentes de tal uso.

A saúde, mais uma vez aqui, assim como em várias das morbidades que acometem o homem, é a sinalização da precariedade de sua inserção no mundo físico, psicológico, cultural e social. E, no caso em análise, o que subjaz à superfície referida são os fatores integrados de risco para o desenvolvimento ou perpetuação da drogadição:

– **Fatores neurobiológicos** (a ativação dopaminérgica repetitiva induzida pela droga no sistema mesolímbico e mesocortical de recompensa, condicionando o aprendizado de obtenção e uso da droga; e a ativação dos circuitos mediadores de estresse na abstinência da droga);

– **Fatores psicossociais** (dificuldades do aprendizado na idade escolar, ambiente familiar com outros drogaditos, violência doméstica, separação ou morte precoce dos pais, falta de suporte familiar, uso precoce de drogas, problemas de relacionamento com o cônjuge, eventos vitais de perda deflagradores de luto, isolamento social, ausência de valores e práticas religiosas ou espirituais, prática de automedicação, atividade ocupacional insatisfatória, envolvimento com atividades ilegais, autoestima rebaixada, dependência excessiva de outrem, intolerância a frustrações, e presença de transtornos psiquiátricos comórbidos);

– **Fatores extrínsecos ao usuário potencializadores da oferta de drogas**, tais como a ausência ou insuficiência de políticas públicas de prevenção primária, secundária e terciária, como o combate ao tráfico de drogas, maior regulação da propaganda de drogas lícitas, restrição de pontos de venda em estradas e cercanias de escolas, redução do limite legal de alcoolemia ao dirigir, e outros (Malbergier e cols. in Miguel e cols., 2001, pp. 667-97).

**3.** As abordagens atenuadoras de riscos para a drogadição atuam de forma a restringir os fatores para o desenvolvimento ou perpetuação da mesma, acima descritos. São abordagens ditas *negativas*, pois sua função se dá a remover tais fatores do entorno do indivíduo-alvo das políticas públicas empreendidas.

Afirmo que tais abordagens não são o bastante para o cuidado dispensado aos drogaditos. A natureza humana requer mais do que a ausência de riscos e ausência de danos. Entenda-se como “natureza humana” seu conceito mais ampliado: a configuração sistêmica e dinâmica do humano produzida por (e produtora de) estruturas e instâncias multidimensionais e interdependentes, a saber: biológicas, psicológicas e socioculturais.

A cidade (*pólis*) que nós queremos é o espaço em que habita este homem em movimento: criado, cria-se também, e se recria indefinidamente. O homem que, por sua dignidade que

lhe é implícita, tem igual valor dentre outros homens, de tal forma que os governos devem deixar-se por eles governar, mediante os dispositivos participativos de um regime democrático suficientemente deliberativo (Marques, 2009 e Avritzer, 2010). Em suas respectivas legislações, atas, documentos e manifestações, as audiências e consultas públicas, as conferências locais e regionais, os conselhos de direitos e cidadania na esfera participativa sobre drogas (Conselho Estadual de Políticas Sobre Drogas – Coned-SP, 2010) e, ainda, os conselhos de fiscalização profissional (Coned-SP, 2011b; Conselho Regional de Psicologia – CRP-SP, 2011; e Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo – Cremesp, 2012) anunciam, reiteram e comprovam que os drogaditos têm, mais do que riscos, necessidades. Necessidades próprias da natureza humana, seus bens primários, a que todos os homens aspiram: o direito à vida e à vida saudável; o pleno acesso à informação e ao conhecimento; o direito ao trabalho, ao repouso, ao conforto, ao lazer, e às experiências de mestria ou produção criativa; autonomia e autodireção; a experiência de sentimentos de paz e serenidade; a estabilidade das relações familiares, amorosas e comunitárias; a espiritualidade religiosa ou laica, propiciadoras de sentido e propósitos de vida; o sentimento de felicidade, ou a perspectiva ou possibilidade de atingi-la, um dia. (Collie e cols. In Fonseca, 2008).

Favorecer, promover a consecução de tais necessidades humanas, para todos, é a tarefa a ser cumprida, por todos, em uma sociedade justa. São as abordagens ditas *positivas*, pois que acrescentam ao drogadito os horizontes propulsores do desenvolvimento de si, algo, senão mais imediato, ao menos mais sustentável do que o prazer súbito, efêmero e enganoso que a droga lhes dá.

**4.** Para a redução de riscos e a promoção de bens/necessidades, ao Estado caberá, prover e/ou promover: prevenção primária e secundária em Unidades Básicas de Saúde (UBS) e Estratégia de Saúde da Família (ESF); prevenção terciária em Ambulatórios Médicos de Especialidade (AME), prontos-socorros e unidades de internação em hospital-geral; reabilitação psicossocial em moradias assistidas (casas de passagem e residências terapêuticas); acompanhamento terapêutico, Centro de Atenção Psicossocial – Álcool e Drogas (CAPS-AD), comunidades terapêuticas devidamente regulamentadas (Coned-SP, 2011a), grupos de ajuda mútua; acesso a assistência farmacêutica pública; acesso a centros comunitários de convivência, esporte, lazer e cultura; acesso local a Conselhos Tutelares, Defensoria Pública e Ministério Público; acesso a moradia e segurança; acesso a juizados operadores de “Justiça terapêutica”, em caso de dependentes infratores da lei; e outros recursos necessários, mapeados e promovidos caso a caso. (Diehl e cols. 2011, CD-ROM e Vidal, 1991).

Todos os equipamentos e instâncias referidas acima devem compor uma rede de atenção a pessoas com transtornos ou agravos decorrentes do uso, uso nocivo e dependência de drogas, integrada de forma harmônica e corresponsável pelos três níveis de governo, em regime de referência e contrarreferência entre todos os elos da rede.

Tal rede deve integrar-se a partir da localidade em que habita a pessoa ou comunidade-alvo do programa e a essa comunidade deve ela retornar, como horizonte final não apenas da manutenção de uma saúde recuperada, mas, também, como promoção do resgate e desenvolvimento de sua cidadania. Ao Estado caberá a regulação da rede, mediante o espírito e legislação do Sistema Único de Saúde (SUS), sob os seus princípios inspiradores da universalidade e integralidade da atenção e da justiça distributiva dos recursos.

Cada uma das pessoas (“pacientes”)-alvos dos programas de atenção devem ter um plano terapêutico e de cidadania individualizados e um profissional, de âmbito psicossocial, ele próprio parte executante do programa, que atue também como referência e contrarreferência para a rede e o paciente, no sentido de fiscalizar e otimizar a execução do programa, garantindo a adesão do “paciente”, mediante estratégias de gestão do “tratamento”, dentre elas a busca ativa, sob os limites do direito individual do “paciente” de recusa ao “tratamento”. Quando o “paciente” se apresenta incapaz de entendimento ou de conduzir-se conforme o mesmo, e vulnerável quanto à sua integridade biopsicossocial, estratégias como a internação involuntária ou compulsória são possibilidades a serem estimadas, mediante reflexão e decisão preferencialmente colegiada, a ponderar a relação benefício/malefício e conforme a Lei federal nº 10.216/2001. Nos casos limítrofes, de difícil decisão, o colegiado de profissionais envolvidos pode recorrer ao princípio da proporcionalidade entre os direitos individuais e coletivos, sem jamais submeter ou ferir a dignidade do indivíduo-alvo de tratamento.

**5.** Por todo o exposto, é possível afirmar: as proposições teóricas e práticas estanques sobre drogadições são, no mínimo, insuficientes para abarcar o vasto âmbito do problema: parecem-me proposições totalitárias, porque nem ao menos tangenciam a complexidade e totalidade da questão e se afirmam, sob a égide do pensamento único, mediante a desqualificação dos pensamentos que as confrontam.

É preciso desconfiar das encenações que os pensamentos únicos praticam e fazem prosperar. Por um lado, tem-se o pensamento técnico-científico lastreado em evidências experimentais e supostamente infenso a motivações ideológicas; mas, que, ao tomar todo e qualquer indivíduo pelo geral, e a singularidade pela universalidade, refere-se a modelos que agregam realidades singulares, mediante semelhanças e regularidades, mas que não são o indivíduo real, concreto, “irrepetível”, o indivíduo em si mesmo. Tal método já pressupõe um viés e uma conduta “ideológica” que o antecede: ao perceber o real abstraído em normas, acresce outras, compatíveis, para que o real conforme-se a um sistema de outras tantas e futuras normas, confirmadoras das anteriores. É a prática das normas mediante normas, em círculo crescente. E em que a razão, não é razão daquilo que é, mas razão produtora de resultados previamente estimados, mediante normas (Habermas, 2006).

Por outro lado, o pensamento pós-moderno e pós-metafísico, desconstrutor de quaisquer contribuições empírico-científicas e generalizantes, em nome do primado exclusivo da subjetivação, tem, por norma, “desnormalizar” a realidade individual, de tal forma (ou norma) que, num círculo decrescente,

esgota por fim qualquer possibilidade de predicação acerca do individual, até o limite em que a soberania impermeável do sujeito deflúa em vacuidade ininteligível.

Removidas as aparentes antíteses promovidas pelos pensamentos da extremidade, o que nos resta?

As expressões e manifestações vivas da autenticidade de cada um dos indivíduos e o reconhecimento mútuo entre observado e observador. No final das contas, é o indivíduo acometido pela droga quem requer e conforma a melhor maneira de apreendê-lo, tratá-lo e reconduzi-lo ao exercício (livre) de sua cidadania, a exigir do profissional que o assiste a racionalidade prática e prudencial a que Aristóteles já pretendia (Aristóteles, 1973, p. 245-436): razão teórico-científica contextualizada ao indivíduo e seus entornos. A cada um, o seu percurso por entre as redes. Por entre todos, observadores e observados, tão logo se reconheçam mutuamente as diferenças, estarão criadas as condições para consensos e efetividades (Taylor, 2009, 113-33).

Até lá, as vaidades, a atomização das vontades, a fragmentação do mundo da vida, a incomunicabilidade entre as várias unidades dela decorrentes (de pessoas, de ideias ou de atos) continuarão esgarçando redes e novas esperanças.

## Referências Bibliográficas

ARISTÓTELES. Ética a Nicômaco. Trad. Leonel Vallandro e Gerd Bornheim. In: *Os Pensadores*. vol. IV. São Paulo: Editora Abril Cultural, 1973, p. 245-436.

AVRITZER, L. *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Editora Cortez, 2010.

COLLIE, R.M. *Reabilitação dos delinquentes sexuais*. Trad. A.C. Fonseca, M.J. Ferro e D. Rijo. In: FONSECA, A.C. *Psicologia e Justiça*. Coimbra: Edições Almedina, 2008, p. 435-74.

CONED-SP (SJDC-SP). *Decreto Estadual 56.091/10 – Altera a denominação do Conselho Estadual sobre Drogas para Conselho Estadual de Políticas sobre drogas – CONED, dispõe sobre sua organização e dá providências correlatas*. São Paulo, 2010

\_\_\_\_\_. *Manual de Orientação para instalação e funcionamento das Comunidades Terapêuticas no Estado de São Paulo*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. São Paulo, 2011a.

\_\_\_\_\_. *Projeto de lei – Institui a Política Estadual sobre Drogas, cria o Sistema Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas e cria o fundo Estadual de Políticas públicas sobre Drogas*. Em tramitação nas Secretarias do Governo do Estado de São Paulo. São Paulo, 2011b.

CREMESP. Cracolândia, por diretrizes convergentes. [www.cremesp.org.br/pdfs/cracolandia\\_camara\\_tecnica\\_2012\\_final.pdf](http://www.cremesp.org.br/pdfs/cracolandia_camara_tecnica_2012_final.pdf), 2012.

CRP-SP. *Álcool e outras drogas*. São Paulo, 2012.

DIEHL A., CORDEIRO D.C., LARANJEIRA R. e cols. *Dependência Química – prevenção, tratamento e políticas públicas*. Porto Alegre: Artmed, 2011. CD-ROM, parte IX (*Settings* de intervenção e reabilitação).

HABERMAS, J. *Técnica e Ciência como “Ideologia”*. Trad. Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 2006.

\_\_\_\_\_. *Sobre a constituição da Europa - um ensaio*. Trad. Denílson Werle, Luiz Repa e Rúrion Melo. São Paulo: Editora UNESP, 2012.

MALBERGIER e cols. Síndromes decorrentes do uso de substâncias. In: MIGUEL E.C., GENTIL V. e GATTAZ W.F. *Clínica Psiquiátrica*. São Paulo: Editora Manole, 2001, p. 667-97.

MARQUES, A.C.S. *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas* [textos fundamentais]. Trad. Ângela Cristina Salgueiro Marques. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2009.

TAYLOR, C. *A Ética da autenticidade*. Trad. Luís Lóia. Lisboa: Edições 70, 2009.

VIDAL, A.S. *Psicologia Comunitária – bases conceptuales y operativas, métodos de intervención*. Barcelona: PPU, 1991.

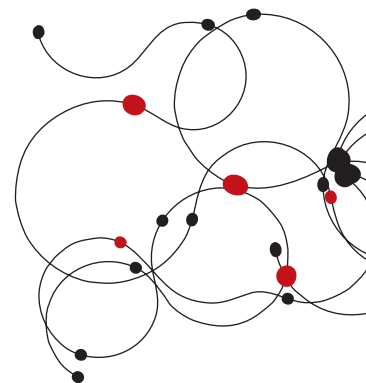






foto Genivaldo Carvalho  
Banco de Imagens da Imprensa Oficial do Estado de São Paulo

# 6

## São Paulo, Cidade Global – Cultura, Turismo, Grandes Eventos, Investimentos e Atuação Internacional

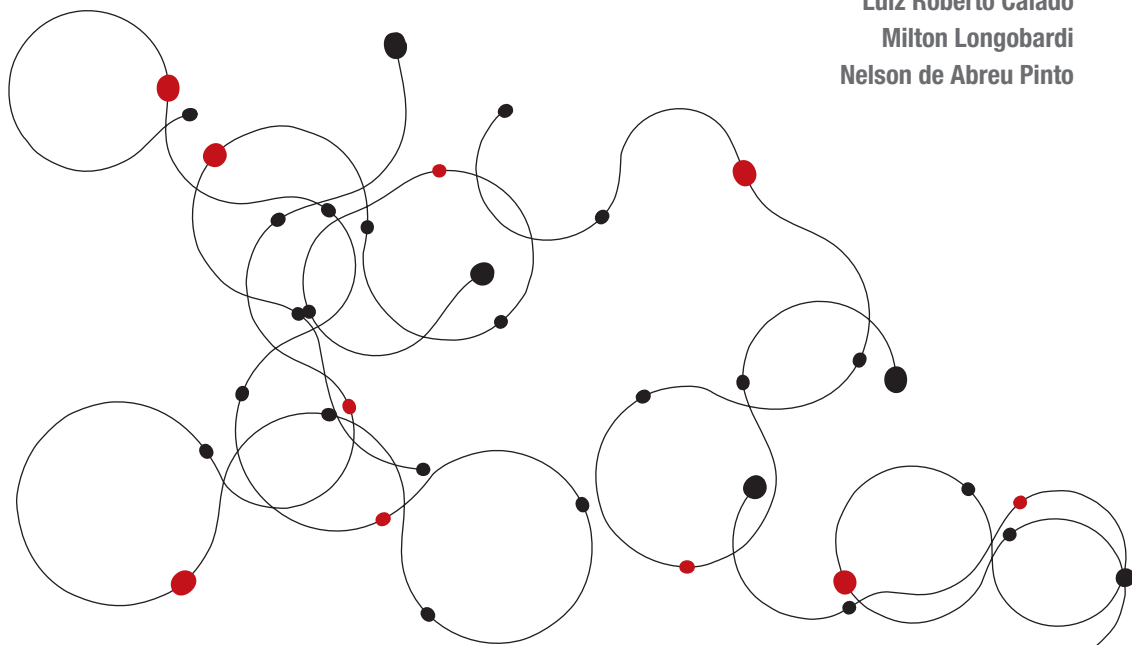
João Sette Whitaker Ferreira

José Roberto Sadek

Luiz Roberto Calado

Milton Longobardi

Nelson de Abreu Pinto







# João Sette Whitaker Ferreira

**Arquiteto, Urbanista e Economista**

Texto elaborado a partir de transcrição

Os teóricos costumam apontar Nova York, Tóquio e Londres como exemplos quando se discute a relação entre a infraestrutura das cidades e a sua capacidade de receber grandes eventos. Essas três grandes capitais se tornaram protagonistas por terem bolsas de valores importantes, uma atividade significativa dentro dos fluxos econômicos mundiais, por apresentarem grande movimento de pessoas em seus aeroportos, enfim, porque têm papel central nos processos econômicos e turísticos mundiais, e por isso se tornaram lideranças no mundo globalizado do final do século XX.

A partir do paradigma dessas cidades, certa euforia tomou urbanistas e governantes pelo mundo, defendendo que, para ter sucesso na economia globalizada, toda e qualquer cidade precisaria tornar-se uma “cidade global”. Um urbanista americano até utilizou o termo *wanna be world cities* para se referir a elas – as metrópoles que querem ser cidades globais. Esse passou a ser um objetivo, com base no seguinte discurso: para ter sucesso na economia atual, isto é, para ser competitiva economicamente, a cidade precisa ser parecida com as três citadas como exemplo. Deve abrigar sedes de grandes corporações e de grandes empresas internacionais; precisa ter um aeroporto com um fluxo muito grande de passageiros e de troca de mercadorias; e precisa ter bolsas de valores significativas.

Observe-se que, nesse discurso, questões centrais para as cidades, como simplesmente a eficácia de seu sistema de transporte, a generalização do saneamento ou a oferta de moradia digna para todos, tornaram-se subalternas face ao objetivo central de conquistar a tal “competitividade” econômica, um aspecto que, evidentemente, ganha contornos preocupantes quando falamos das cidades do mundo em desenvolvimento, em que estas questões geralmente ainda estão longe de terem sido resolvidas.

Não obstante, disso decorreu o que poderíamos chamar de paradigma de crescimento econômico e competitividade. Um paradigma interessante, mas perigoso. Tem, evidentemente,

a potencialidade de gerar grandes mobilizações em busca do sucesso econômico, porém apresenta o risco de que, nesse esforço, se confunda crescimento com desenvolvimento. Sempre é bom lembrar, o segundo só ocorre se houver uma real distribuição dos ganhos proporcionados pelo crescimento.

O paradigma das “cidades globais” em busca pela competitividade, dando a impressão de destacar um fato novo no cenário urbano mundial, escamoteou o fato de que cidades globais sempre existiram, desde Roma, ou outras cidades importantes da Antiguidade, com grande influência econômica, que ultrapassavam, e muito, os seus limites geográficos urbanos. Esse não é um fenômeno absolutamente novo. Da mesma forma, São Paulo, assim como a Cidade do México, ou outras cidades-líderes das economias subdesenvolvidas ou em desenvolvimento, sempre tiveram, na verdade, uma característica global, até mesmo como porta de entrada para as grandes multinacionais que sustentaram a industrialização desses países ao longo do século XX.

Portanto, não haveria nada de muito novo e nenhuma razão para dizer que na década de 1990, repentinamente, São Paulo deveria se tornar uma cidade global. No fundo, ela sempre foi uma cidade global. Dessa forma, carregava consigo as contradições das grandes cidades dos países subdesenvolvidos, entre elas a de ser, ao mesmo tempo, promotora de crescimento econômico e de uma forte industrialização, mas também espaço de forte desigualdade econômica e social, característica da nossa “modernização conservadora”.

Ainda assim, sua pujança econômica, mesmo que com forte concentração da riqueza e muita segregação social, dava a entender que ela tinha todas as características para alcançar um novo e almejado status de “cidade global”, abrigando empresas importantes e tendo um papel de liderança econômica e política, se não global, ao menos regional. Esse discurso, é verdade, adequava-se especialmente bem ao momento econômico da última década do século XX, quando políticas neoliberais preconizavam, justamente, uma abertura generosa das economias periféricas aos produtos globalizados. Ao adotar o perfil de “cidade-global”, São Paulo tornava-se também uma importante porta de entrada para esse ajuste econômico global.

Mas a busca desenfreada por um *status* que na verdade a cidade já tinha, acabou por escamotear o fato de que essas cidades ainda apresentavam grandes atrasos que precisariam ser superados, mas que acabaram sendo deixados de lado. Pois a verdade é que São Paulo, em nenhum momento da sua história, chegou a ser efetivamente sequer uma “cidade”, quanto menos “global”, se considerarmos o seu território inteiro. Ela foi, sim, “cidade” para quem teve a sorte e o privilégio de nascer e de morar nos seus setores mais privilegiados. Para aqueles que estão no chamado quadrante Sudoeste – que se beneficiam de uma cidade que sempre recebeu importantes investimentos urbanos e tem características de qualquer grande cidade do mundo –, a ideia de que ela seja uma cidade global soa de fato muito simpática.

---

Porém, para alguém que mora no Jardim Damasceno, no Jardim Ângela (na Zona Sul), numa periferia distante ou em áreas de extrema precariedade urbana, a ideia da cidade global soa um tanto quanto esdrúxula, porque antes de ser cidade global essa cidade precisa ter saneamento, equipamentos de saúde e educação para todos.

Não estou fazendo uma crítica específica a um momento ou a outro, estou fazendo um retrospecto histórico, estou observando a cidade tal qual ela é e nisso está implícita a grande dificuldade que tiveram todos os governos até hoje para resolver ou reverter um processo característico das grandes cidades dos países subdesenvolvidos. São cidades globais um pouco *sui generis*, por serem cidades globais que carregam como parte da sua definição essa enorme contradição. Os dados de hoje sobre São Paulo são, ao mesmo tempo, otimistas e muito alarmantes.

Digo isso na qualidade de urbanista, portanto obrigado a sempre lembrar que essa cidade global, ou que se pretende global, ainda apresenta quase a metade de sua população morando em situação precária – uma grande parte dela em situação informal; mais de 1 milhão de pessoas morando em favelas; cerca de 2 milhões morando em loteamentos clandestinos, irregulares, periféricos, de qualidade sofrível; uma grande parcela de moradores em cortiço, o que, aliás, é muito difícil até de se quantificar; grande número de moradores de rua e, ainda, um grupo muito grande de pessoas que até tem uma condição formal e um pouco melhor, mas ainda assim a sua qualidade de vida é extremamente precária.

São Paulo é uma cidade que ainda não tem cobertura integral de esgoto e de saneamento, que tem problemas estruturais gravíssimos em termos de mobilidade: somos uma cidade em que os 70% de seus habitantes que usam o metrô, ônibus, ou circulam a pé, chegam a perder, nas horas de pico, meia jornada inteira de trabalho apertados no transporte público. É uma situação, do ponto de vista econômico, de uma *deseconomia* fenomenal. Não há cidade que resista a isso. O modelo de mobilidade brasileiro ainda se baseia no automóvel, que é insustentável e já está colapsado. É preciso reverter esse quadro, não só em São Paulo, mas, na verdade, em todas as cidades brasileiras.

Por isso, quando falamos em cidade global, temos de tomar muito cuidado. Pois na hora de falarmos em cultura, em turismo, em grandes eventos, a grande tendência que temos é que esses acontecimentos ocorram voltados apenas para aquela faceta da cidade que funciona. É claro que esses eventos devem ocorrer, porque também movimentam a economia. Mas essa geração de atividade econômica deve ser pensada para ser incorporada e redistribuída para o conjunto da cidade, e não como uma atividade a mais de concentração de investimentos em regiões da cidade tradicionalmente favorecidas – que é o que normalmente acontece.

O perigo dos grandes exemplos é que acabem subordinando o planejamento da cidade, que deveria ser movido por prioridades estabelecidas, a médio e longo prazo, pela população e pelos governos

eleitos, e não pela conjuntura imediatista de grandes eventos. Vou usar o exemplo da Copa do Mundo de 2014, e não preciso abordar somente a cidade de São Paulo, mas qualquer uma que receberá jogos. Cidades que nem sequer têm times na Série A do futebol nacional, estão gastando bilhões de reais para fazer estádios, sempre cercados de torres de negócios e outros investimentos interessantes para os empreendedores, mas bem pouco justificáveis em cidades que apresentam deficiências graves na cobertura de esgoto, na provisão de habitação, na eliminação da pobreza. Estádios que invariavelmente se tornarão elefantes brancos inúteis.

O que deveria ser feito de forma mais participativa, envolvendo a população e olhando realmente as dinâmicas econômicas de cada bairro para deixar um legado de realizações, acaba sendo um abandono do planejamento urbano em benefício dos interesses da Copa. Tomemos o exemplo do estádio que abrirá o Mundial de 2014, em Itaquera, cuja construção evidentemente deixou todos os corintianos muito felizes. Não houve discussões em torno da forma e do lugar onde esse estádio deveria ser construído, como também sobre os impactos que ele trará, isso por causa da maneira como o projeto foi proposto. A falta de planejamento é tão evidente que o monotrilho que tinha sido pensado para levar torcedores ao estádio sequer teve seu projeto alterado quando transferiu-se o seu local – por razões nunca bem explicadas –, e continua sendo construído para servir o...Morumbi! Mas então, pergunta-se, era mentira que ele estava sendo pensado por causa da Copa?

Como especialista, digo que o projeto, como está, é uma espécie de elefante branco com pouca conexão com o entorno. No caso, terá sempre uso, e interessa ao clube, mas certamente não sustentará uma recuperação, uma reestruturação urbanística do bairro e da Zona Leste de São Paulo. Isso é culpa de quem? É culpa da pressa, do mito da modernização dos grandes eventos, que alavancam uma atividade econômica efêmera, mas, feitos sem planejamento, deixam passivos urbanos enormes. É culpa do fato de que esses grandes eventos que alimentam o que chamo de “o mito da cidade global”, muitas vezes passam por cima de um planejamento mais cuidadoso, que responda às demandas reais desta cidade.

A motivação dos grandes empreendimentos não pode, portanto, fazer-nos esquecer de que para ser uma cidade de verdade, São Paulo precisa, antes de tudo, superar os seus atrasos.

# José Roberto Sadek

Arquiteto, Secretário Municipal Adjunto de Cultura

Já se tornou comum ver a cidade de São Paulo classificada entre os principais centros de cultura do Mundo. Recentemente, nas Olimpíadas de Londres, São Paulo foi incluída entre as dez cidades mais relevantes do planeta em termos culturais, pela qualidade, quantidade e variedade da produção e da difusão de cultura. Jovens irreverentes e plateias tradicionais encontram aqui enorme oferta, com qualidade. São Paulo tem de tudo para todos os gostos, tem muito para todas as tribos.

A efervescência da cidade deve-se à atuação do poder público, nas esferas estadual e municipal, à iniciativa privada e ao terceiro setor.

Ao poder público municipal cabe cuidar do que é essencial e que não permite auferir lucros; da oferta para as áreas mais carentes da cidade; da memória urbana e documental e do conjunto de espaços culturais presentes na cidade, que vai desde grandes equipamentos como o Teatro Municipal, a Biblioteca Mário de Andrade, o Centro Cultural São Paulo e o Centro da Juventude Ruth Cardoso, até as casas históricas, teatros distritais e bibliotecas públicas, perfazendo mais de 100 equipamentos culturais distribuídos pela cidade. Ao município cabe também fomentar as diversas linguagens artísticas, os jovens artistas e cuidar de eventos coletivos e públicos, como a Virada Cultural.

Na esfera da administração estadual, a cidade de São Paulo conta com dezenas dos melhores museus do País, cuja visitação alcança expressivos recordes de visitação e de satisfação. Também vem deste nível governamental algumas das relevantes iniciativas públicas de cultura.

A iniciativa privada cuida de diversos estabelecimentos de espetáculos, como teatros, casas de show, bares com música ao vivo, museus e galerias. Promove também grandes apresentações internacionais em diversas linguagens, de música a circo, para as quais a cidade de São Paulo oferece até mesmo

estádios de futebol. Numa escala de menor volume de público, há inúmeros grupos e coletivos de artistas que também produzem e oferecem as mais criativas experiências culturais aos frequentadores. As galerias e museus da iniciativa privada enriquecem muito o ambiente das artes visuais na cidade, a qual se caracteriza também como um centro de difusão, comércio e produção de muita vitalidade.

São Paulo conta, ainda, com fortes iniciativas do terceiro setor, desde práticas culturais em favelas até a fabulosa Rede SESC<sup>1</sup> de equipamentos culturais e esportivos, que oferecem grande variedade e sempre muita qualidade de projetos e programas artísticos e culturais.

Este conjunto de setores e iniciativas faz de São Paulo um dos melhores lugares para produzir e se beneficiar da cultura, como várias revistas europeias anunciam.

Os profissionais da área de turismo mostram que São Paulo cada vez mais é uma cidade na qual os visitantes querem usufruir da cultura e da gastronomia, mesmo quando a motivação da viagem é profissional. Aumentam suas estadas para desfrutarem da nossa fantástica oferta de museus, galerias, casas de espetáculos, teatros, cinemas, que oferecem desde apresentações muito tradicionais até as propostas mais experimentais.

Para uma cidade complexa como São Paulo, o conjunto de necessidades e de propostas é enorme e abrange várias áreas dentro do universo cultural. Aqui, para otimizar o espaço e a paciência do leitor, vou me restringir a poucos aspectos que dizem respeito ao convívio na cidade em lugares públicos.

Entre as atividades pertinentes ao poder público, e que afetam a iniciativa privada, figura a legislação que deve ordenar a atividade artística permitindo melhor acolhimento do público e merecidas condições de trabalho para os artistas.

Também faz parte do cardápio público a contribuição para que os eventos, grandes e pequenos, ocorram na cidade sem que haja insegurança empresarial, ruptura de contratos ou excessivas dificuldades. Neste âmbito está um dos grandes obstáculos: não há em São Paulo espaços abertos, públicos, que possam receber uma apresentação gratuita para milhares de pessoas. Os espaços que outrora eram usados sofrem restrições do Ministério Público ou mesmo da Prefeitura, devido a abusos dos proponentes ou à intolerância da vizinhança, que reclama dos frequentadores e do barulho e, contraditoriamente, faz muito barulho junto às autoridades para que a cidade não seja usada.

As restrições ao uso dos locais públicos acontecem por vários motivos: às vezes é uma restrição técnica, às vezes é desconhecimento da natureza dos eventos culturais, outras vezes é intolerância a

---

**1** SESC – Serviço Social do Comércio, entidade privada que “objetiva proporcionar o bem-estar e qualidade de vida do comerciário, sua família e da sociedade”.

algumas horas de barulho por ano, ou ainda é preconceito de gente que não quer que a cidade seja usada por cidadãos de outra classe social ou outros bairros.

Cabe ao poder público iniciar um entendimento entre os vários interessados para que haja regras claras de uso dos espaços públicos, de modo que a cidade possa receber em lugar aberto e sem cobrança de ingressos uma orquestra internacional, um show relevante ou uma apresentação cara que, por dever público, os patrocinadores querem ofertar gratuitamente para a cidade.

Esta mesma combinação deve ser feita para o uso dos vários parques da cidade.

Se outros grandes centros urbanos podem receber este tipo de apresentação, por que São Paulo não pode? É dever público tentar um entendimento entre as partes e chegar a regras claras para o uso destes locais, seja a Praça Charles Miller<sup>2</sup>, seja o Parque do Carmo<sup>3</sup>, seja um pequeno bosque, seja uma movimentada esquina, uma praça tradicional ou um conjunto de ruas. Não há razão objetiva para que haja sempre proibição. Dar ouvidos a poucos queixosos e privar a cidade de importantes eventos não parece um bom caminho. Quem mora numa grande cidade, em qualquer país do mundo, inclusive no Brasil, precisa de um mínimo de tolerância e compreensão com aqueles diferentes de si. Todos têm direito a usar a cidade de modo digno.

Há outra situação que também requer atenção. Quando se vai a uma cidade nova, é natural que o visitante não conheça nem saiba das qualidades e segredos daquela que o recebe. São Paulo tem muitos segredos, vários lugares pouco conhecidos que poderiam ser objeto de prazerosas visitas daqueles que aqui vêm ou mesmo que aqui moram. A criação de vários circuitos de passeio cultural, no Centro da cidade, nos bairros ou em ambos é uma necessidade ainda não contemplada. Há, é certo, algumas iniciativas neste sentido, mas muito aquém do número e variedade que a cidade pode oferecer e que o visitante pode usufruir.

É premente a necessidade de criação e de divulgação de vários circuitos para várias tribos que vêm a São Paulo ou que aqui moram. Em São Paulo pode-se caminhar, ir de metrô, de ônibus comum e turístico ou combinando as várias modalidades de deslocamento. É possível, e necessário, que haja de tudo para todos, como já é a oferta cultural da cidade.

Outro ponto de responsabilidade pública, para o qual infelizmente pouco se olha, é a qualidade e estado dos equipamentos públicos. É vital para uma cidade digna que haja permanente conservação dos estabelecimentos públicos em todo e qualquer lugar da cidade.

- 
- 2 Praça localizada em frente ao portão de entrada do Estádio Municipal Paulo Machado de Carvalho, no bairro do Pacaembu, em zona nobre da região central de São Paulo.
  - 3 Parque do Carmo – Olavo Egydio Setúbal, localizado no bairro de Itaquera, na Zona Leste de São Paulo.



Para os monumentos e esculturas em espaços públicos, que são vandalizados rotineiramente, o poder público não tem alcance para, sozinho, cuidar de todos o tempo todo. É necessário construir a parceria do poder público com a sociedade para, juntos, manterem em bom estado as esculturas, praças e monumentos. O poder público deve restaurá-los e limpar, mas em seguida a sociedade deve ajudar na preservação e bom uso.

Uma cidade rica em oferta cultural para todos os gostos, limpa, agradável, que valoriza seus espaços públicos é, de fato, um bom lugar para se viver e para visitar.

Só gostamos de visitar uma cidade em que os moradores vivem bem.

# Luiz Roberto Calado

Economista, Diretor da BRAiN-Brasil Investimentos e Comercial Negócios

## Balcão Único: por um melhor ambiente de negócios em São Paulo

O Banco Mundial e o International Finance Corporation produzem e publicam, desde 2002, o relatório *Doing Business*, que avalia o cenário de negócios em 185 países, de acordo com dez diretrizes: abertura de empresas; licenças para construção; obtenção de eletricidade; registro de propriedade; obtenção de crédito; proteção de investidores; pagamento de impostos; comércio internacional; cumprimento de contratos e fechamento de empresas.

Os resultados da edição de 2013, divulgados em outubro, mostraram um Brasil deficiente em algumas áreas, porém, ao mesmo tempo, com uma imagem distorcida. Houve queda da 126ª posição para a 130ª, muito abaixo do que a sexta economia do mundo merecia estar.

Mas, afinal, onde entra a cidade de São Paulo? O relatório é claro:

O Doing Business busca avaliar a regulação de negócios para empresas domésticas por meio de lentes objetivas. O projeto olha, primeiramente, para pequenas e médias empresas na principal cidade de negócios. No caso do Brasil, estamos falando de São Paulo.

Para enfrentar o desafio de mudar esse cenário, a associação BRAiN – Brasil Investimentos & Negócios criou, em setembro de 2011, a Comissão Doing Business, com o objetivo de avaliar o relatório e propor mudanças que possam contribuir com a melhoria do ambiente de negócios. A entidade é uma associação multissetorial que tem como associados a ANBIMA (Associação Brasileira das Entidades

dos Mercados Financeiro e de Capitais), BM&FBOVESPA (Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros), a FEBRABAN (Federação Brasileira de Bancos), a FECOMÉRCIOSP (Federação do Comércio de São Paulo), a CETIP, a PwC e também os bancos: Banco do Brasil, Bradesco, Santander, Votorantim, Citibank, HSBC, Itaú-Unibanco e BTG Pactual. A entidade conta, ainda, em seu Conselho Consultivo, com a Prefeitura (representada pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano) e com o Governo do Estado de São Paulo. O objetivo da BRAiN é desenvolver um ambiente favorável e sustentável de negócios no Brasil, transformar o País em polo internacional de atração de investimentos. A cidade de São Paulo cumpre papel de destaque nesse sentido.

As deficiências do Brasil em algumas áreas impedem que o País esteja mais bem posicionado no Doing Business, usado por governos para pautar suas ações e por empresários para avaliar onde pretendem investir. Nesse quadro, estamos atrás de economias como a Argentina, o Paraguai, o Uruguai, o Peru e o México.

A entidade elencou três prioridades para que São Paulo melhore seu ambiente de negócios e galgue posições mais rapidamente. São elas: abertura e fechamento de empresas, tempo gasto para o pagamento de impostos e processo de legalização de imóveis.

## **Balcão Único**

Não são poucos os desafios para mudar. O atual cenário de aprovação de projetos de empreendimentos, por exemplo, é caótico, burocrático e demasiadamente lento. Ao ingressar com um pedido de aprovação, o empresário enfrenta uma longa espera de 469 dias e passa por 18 procedimentos distintos, sendo que apenas para a obtenção de licença de construção são necessários 274 dias.

Nesse sentido, a associação elaborou uma proposta para debate no Legislativo de Projeto de Lei para a criação do Balcão Único de Aprovação de Projetos de Empreendimentos (BUAPE-HAB).

O objetivo da iniciativa, desenvolvida em parceria com o SECOVI-SP (Sindicato da Habitação), é centralizar a análise e a instrução dos pedidos de aprovação de projetos de empreendimentos que dependam do exame, não apenas dos departamentos de Aprovação de Edificações e de Parcelamento do Solo e Intervenções Urbanas e da Secretaria da Habitação, como também de outras secretarias municipais ou órgãos administrativos da Prefeitura.

As proposições do Balcão Único visam a reduzir a burocracia, agilizando os processos junto aos órgãos públicos. A ideia é diminuir a sobreposição entre agências, aumentando a eficiência sem perder a qualidade e a segurança exigidas pelos procedimentos. Se o projeto for materializado, o processo

provocará grande efeito multiplicador para a economia de São Paulo, incorrendo na maior atração de serviços relacionados ao polo.

A proposta foi inspirada no excelente trabalho realizado pelo Poupatempo e por outros órgãos. O BUAPE-HAB será integrado por representantes de cada um dos órgãos envolvidos no processo: secretarias municipais da Habitação, da Coordenação das Subprefeituras, de Infraestrutura Urbana e Obras, dos Negócios Jurídicos, de Cultura, de Desenvolvimento Urbano, de Transportes e do Verde e Meio Ambiente.

Além disso, nas reuniões do BUAPE-HAB ficará assegurada, sem caráter deliberativo, a participação de um representante de importantes entidades de classe e profissionais do setor de engenharia e arquitetura. Ao promover a diversidade de porta-vozes sob um mesmo guarda-chuva é possível centralizar a análise e a instrução dos pedidos de aprovação de projetos que dependam de avaliação.

Essa centralização é importante para otimizar o tempo e agilizar os negócios que tanto afetam a economia brasileira. Cada secretaria integrante do BUAPE-HAB deverá elaborar, no prazo máximo de 30 dias, contados da publicação da lei, um manual de orientação com a lista de documentos e as informações necessárias à análise dos diferentes tipos de empreendimentos.

A partir daí, o secretário de Habitação terá de publicar o conjunto dos manuais elaborados, respeitando o prazo máximo de 60 dias posteriores à aprovação do projeto.

A proposta de criação do Balcão Único também teve influência direta de modelos desenvolvidos em outros países citados no documento. É o caso de Croácia, da Nova Zelândia, do Quênia e da República do Iêmen, que instauraram e organizaram um conjunto de normas a serem aplicadas nos projetos de empreendimento. Outros exemplos vêm de países como a Alemanha, a Armênia, Cingapura e as Ilhas Maurício – no Sul da África –, que passaram a usar alvarás de construção baseados no risco do empreendimento, assim como o Bahrein, no Golfo Pérsico, Chile, Hong Kong, a China e Ruanda centralizaram os seus procedimentos.

As economias da América Latina possuem bons exemplos concretos de ações que contribuíram para a diminuição do tempo de aprovação de empreendimentos. É o caso do Paraguai, que reduziu seu processo significativamente – de 291 para 179 dias – ao instituir o sistema “balcão único”, com a consolidação de sete diferentes departamentos do governo em um. No México, houve simplificação de tarefas e redução de tempo para processamento de pedidos de licença. Outro país latino-americano a aplicar ações semelhantes foi a Colômbia, que conseguiu reduzir seu tempo de procedimentos de três anos para um mês após a aplicação de um pacote de reformas. Entre as ações do governo que permitiram drástica redução de prazos estão a transferência da

administração de procedimentos de licença de construção para o setor privado e a introdução de procedimentos diferenciados por risco oferecido pela construção e de processo eletrônico de verificação de propriedade.

O projeto do Balcão Único, que segue a linha sugerida em projeto pelo vereador Domingos Dissei (PSD), foi apresentado para apreciação do prefeito Gilberto Kassab em reunião com Paulo Oliveira, diretor-presidente da BRAiN, e Antonio Carlos Borges, presidente da Comissão Doing Business.

As medidas são simples e os resultados previstos, extremamente positivos para a cidade.

# Milton Longobardi

Diretor da ADVB, Council Latin America Advisory Board

O reconhecimento da importância e o incentivo para o desenvolvimento da atividade do turismo de negócios são imprescindíveis para que nossa cidade continue atraindo renda gerada em outras regiões e proporcionando emprego para todos os níveis de atividade. Ao considerarmos também que “uma cidade só é boa para o turista, quando é boa para quem nela vive”, como sempre afirma Caio Luiz de Carvalho<sup>4</sup>, uma das maiores autoridades em turismo, vamos aqui recomendar ao Prefeito uma série de propostas práticas para consolidar definitivamente a cidade de São Paulo como a melhor cidade para fazer bons negócios!

**Segurança** – Embora seja responsabilidade maior do Estado, é uma constante preocupação dos empresários, pois a falta de segurança afugenta turistas e atrapalha todo e qualquer negócio. Um dos fatores para aumentar a segurança é fazer a população se apropriar dos espaços públicos, como parques, jardins e ruas, sendo que a maneira mais simples e sem custo de incentivar essa ocupação é permitir que bares e restaurantes ocupem as calçadas do entorno com suas mesas em formas e horários que não prejudiquem a livre circulação. Esta simples ação não tem custo nenhum para os cofres públicos, podendo gerar até receita ao se cobrar pelo uso do espaço público.

**Cidade Inteligente** – Incentivar a criação de solução amigável para sustentar as redes de infraestrutura da cidade, elevando os níveis de segurança, estabilidade e eficiência de todas as funções urbanas, abrindo caminho para que São Paulo se torne uma Cidade Inteligente, de acordo com o conceito de *Smart Cities*. É fundamental a participação de empresas privadas nessa iniciativa.

---

4 É coordenador do Comitê Paulista para a Copa do Mundo de 2014, professor da FGV (Fundação Getúlio Vargas) e da Universidade Anhembi Morumbi. Foi ministro do Esporte e Turismo e presidente da Embratur no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

**Maximizar utilização da infraestrutura existente** – Incentivar o melhor aproveitamento das regiões já dotadas de infraestrutura, como o centro da cidade, autorizando o uso do solo diferenciado dessas regiões para permitir maior verticalização dos empreendimentos, visto que a mobilidade vertical é a mais econômica existente e muito menos poluidora que a tão congestionada mobilidade horizontal. Esta simples ação, além de maximizar o retorno dos investimentos já realizados em infraestrutura, não tem nenhum custo para ser implementada – além de ser grande geradora de receita.

**Incentivos Fiscais** – Visando aproveitar a realização dos grandes eventos mundiais que o Brasil sediará nos próximos anos (Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016), sugerimos o estabelecimento de incentivos fiscais para a construção de equipamentos, pela iniciativa privada, geradores de emprego como hotéis, dotando a cidade da melhor e mais moderna infraestrutura para os turistas, deixando um legado para os paulistanos que transcenda a realização desses eventos e tirando proveito dessa oportunidade que temos.

**ISS** – Para incentivar o turismo, estudar a viabilidade de reduzir o ISS (Imposto sobre Serviços) – de 5% para 2% – para as Feiras de Negócios e, se possível, estender essa redução para toda a cadeia produtiva do turismo. Estudos iniciais revelam que, com essa medida, a arrecadação total aumentaria.

**Expo São Paulo** – Iniciar imediatamente a construção do novo centro de feiras e exposições no bairro de Pirituba, conforme aprovado pela Lei 15.525 de 9 de Janeiro de 2012, dotando-o de fácil acesso de transporte de massa pelos trilhos já existentes, além do rodoviário. A iniciativa privada está disposta a participar diretamente não só da construção desse novo centro como também da sua gestão.

**Anhembi Parque** – Atual palco de grandes eventos de nossa cidade, deve continuar a receber manutenção adequada para continuar sediando esses grandes eventos. Com a inauguração do Expo São Paulo, o pavilhão das feiras deverá passar a ter outra utilização, podendo mesmo ser utilizado como pagamento do Expo São Paulo. O Palácio das Convenções e o Polo Cultural Grande Otelo – mais conhecido como Sambódromo, palco do nosso Carnaval – permanecem sem alteração, principalmente agora que as Escolas de Samba terão um espaço digno para desenvolvimento de toda sua criatividade na Cidade do Samba em construção, que será finalizada ao lado da Ponte Casa Verde.

**Manutenção de Canteiros** – Reduzir despesas adotando na nossa cidade a eliminação da poda de grama dos canteiros das ruas e avenidas, a exemplo do que as grandes metrópoles estão fazendo e, quando da construção de novos canteiros, colocar pedras e plantas tipo cactus no lugar de grama, eliminando manutenções custosas pela eliminação da necessidade de serem regadas, economizando, ainda, esse escasso e precioso bem que é a água.

**Despoluição dos rios Pinheiros e Tietê** – Em ação conjunta com os demais municípios banhados por esses importantes rios, promover sua definitiva despoluição proibindo a descarga de esgoto nos mesmos,

transformando suas margens em áreas de lazer e recreação com parques e espaço para bares e restaurantes. Utilizar os rios para transporte de carga e passageiros, melhorando a mobilidade da cidade.

**Ciclovias** – Continuar a expandir as ciclovias para além do lazer, tornando a bicicleta um meio de transporte para o trabalho, escola e opção preferida de locomoção para os afazeres diários também.

**Estacionamentos** – Tornar obrigatório criar bicicletários, sem ônus para o usuário, nos estacionamentos e instituir preço diferenciado menor e vagas mais convenientes para veículos que utilizem energia renovável não poluidora. Proibir que veículos estacionados em vias e demais espaços públicos fiquem com motor em funcionamento, como normalmente os ônibus fazem para manter o ar refrigerado ligado. Instituir pesadas multas para essa prática poluidora.

**Transporte Solidário** – Colocar faixas exclusivas para veículos particulares que trafeguem com dois ou mais ocupantes.

**Captação de Grandes Eventos Mundiais** – Incrementar ainda mais a atual prática de captação de grandes eventos mundiais de interesse para nossa cidade, aumentando a geração de receita e emprego.

**CapaCidade** – Continuidade e substancial ampliação do programa de formação e capacitação da mão de obra direta e indiretamente ligada ao turismo, tais como taxistas, motoristas de ônibus, agentes de segurança, funcionários de hotéis, bares, restaurantes, etc., em conjunto com a iniciativa privada e entidades como o SESC (Serviço Social do Comércio), SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial) e similares.

**Empreendedorismo** – Incentivar a abertura de pequenos negócios desburocratizando os trâmites, reduzindo os documentos ao mínimo necessário através de serviços como o Poupatempo<sup>5</sup>.

**Criando Cidadãos** – Por último, mas não menos importante, é implementar um audacioso e revolucionário programa de cidadania. O passo inicial para isso é conceder o título de propriedade do local onde pessoas moram irregularmente, legalizando, portanto, a posse da moradia. Através dessa posse, essa pessoa – agora um cidadão – passará a cuidar melhor do local em que vive – afinal, se tornou sua propriedade –, passando a ter e a exercer uma série de direitos, como obter crédito. Para concretizar essa cidadania, é necessário urbanizar imediatamente as favelas onde isso é possível e fazer um grande programa de ocupação de áreas ociosas no entorno de ferrovias e terrenos governamentais abandonados; por exemplo, construindo habitações dotadas de infraestrutura básica a fim de abrigar os moradores dessas áreas, cujo local atual não permite urbanização ou legalização.

---

5 Programa criado pelo Governo do Estado de São Paulo, em 2006, que reúne em um único local um amplo leque de órgãos e empresas prestadoras de serviços de natureza pública à população.





# Nelson de Abreu Pinto

**Presidente da CNTur-Confederação Nacional do Turismo e do Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de São Paulo**

Texto elaborado a partir de transcrição

Acho importante fazer algumas considerações sobre a responsabilidade do setor público e da iniciativa privada em relação ao que podemos apontar como gargalos e propostas para transformar São Paulo em cidade global, capaz de receber grandes eventos e reforçar a sua presença no calendário internacional.

Sobre isso, penso que o setor público São Paulo realmente precisa se debruçar. E eu estou falando, evidentemente, com a visão do turismo, da gastronomia, da hospedagem.

Não nos damos conta, mas hoje 50% da população economicamente ativa na cidade de São Paulo faz uma refeição por dia fora de casa. Então, o foco de quem se preocupa com essa perspectiva deve estar ao mesmo tempo na São Paulo atual e na previsão da São Paulo ao final desta década.

Em minha visão sobre o setor do turismo não tenho a menor dúvida de que vamos terminar a década com a consagração de São Paulo como um centro financeiro e um centro de negócios dos mais importantes do mundo. Ela já é, mas vai ser maior ao final desta década.

O investimento internacional, aos olhos do mundo, está focando o Brasil. E os olhos do mundo e o setor financeiro global não podem deixar de considerar São Paulo sob esse aspecto, pois a cidade é o maior centro financeiro da América Latina. Eu antevjo que esse grande crescimento vai acontecer até o final desta década. Por isso, não podemos deixar de resolver gargalos fundamentais para estarmos preparados para receber investimentos.

Ainda hoje, o transporte aéreo – tanto doméstico quanto internacional – registra milhares de pessoas a cada ano perdendo voos em Cumbica, porque as nossas marginais, na sexta-feira, ou num dia de

chuva, mudam toda a previsão do taxista, que calcula levar um passageiro de um ponto da cidade a Cumbica em 30, 40 minutos, num dia normal, mas nos dias em que há incidência de fenômenos temporais – ou algum acidente maior – esse tempo é extrapolado. Então, eu acho que a via expressa Congonhas-Centro-Cumbica necessita de uma solução rápida, que não pode deixar de ser feita nos próximos anos. Sobretudo, a estação de turismo rodoviária no Centro precisa ser concluída.

Nesse sentido, quero fazer uma proposta: criar (ou melhorar) a infraestrutura de 12 polos prioritários da cidade, localizados no Centro, Norte, Sul, Leste e Oeste, para que o Sindicato de Hotéis, Bares e Restaurantes de São Paulo possa levar o projeto “São Paulo em Festas o Ano Todo”, que já está pronto, para o prefeito eleito.

Imagine esses 12 polos da cidade, cada um tendo o seu mês próprio, com Carnaval toda sexta e sábado, o ano todo. Cada um desses 12 polos terá os seus blocos carnavalescos, com escolas de samba se apresentando. Hoje, o turista que chega em São Paulo no meio do ano fica sabendo que o Carnaval acontece em fevereiro ou março. Pois bem, a partir de então o turista internacional vai chegar a uma São Paulo que terá Carnaval durante o ano todo.

“São Paulo em Festas o Ano Todo” é a principal contribuição dentro do programa Turismo para Todos em São Paulo, projeto de minha autoria encampado pelo SinHoRes-SP – Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de São Paulo, que visa tornar São Paulo mais humana e oferecendo mais qualidade de vida à população e visitantes. E essa possibilidade de “São Paulo em Festas o Ano Todo” é uma realidade.

O Sindicato, que já deu o título à cidade de “São Paulo Capital Mundial da Gastronomia”, tem como objetivo muito claro se manter presente na Câmara Municipal, a nossa Casa de Leis, e onde vemos a constante renovação de grandes talentos da política nacional. Rendo homenagens à Casa, oferecendo os meus depoimentos, presentes e futuros, visando contribuir para esse projeto que tem como objetivo preparar São Paulo para esse salto maior ao final desta década.

Considero que existem três itens importantes na questão legislativa:

1. A consolidação da legislação incidente sobre o setor, dado o acúmulo exagerado de leis que hoje não se aplicam mais – são leis não autoaplicáveis.
2. A regularização do setor se impõe pela busca do alvará de funcionamento, que agora é feita até pela internet, o que me deixa muito feliz.
3. Que haja um reconhecimento do setor pela prestação de serviço de utilidade pública, com incentivos através de redução de tributos municipais.

---

Hoje, temos cerca de 75 mil estabelecimentos com três banheiros oferecidos à população, e nos quais são ofertados água potável e material de higiene, sem nenhuma contrapartida dos municípios. Enquanto isso, os bancos não disponibilizam sanitários a seus clientes. Conclusão, os sanitários públicos da cidade, pelo menos em sua maior parte, são desses 75 mil estabelecimentos que eu represento, os quais, diga-se, pedem justiça, nada mais que isso.

Fico muito feliz em dar o meu depoimento neste ciclo de debates sobre São Paulo. Como cidadão, empresário, comandante de uma Confederação Nacional de Turismo e Esportes e, principalmente, como presidente do Sindicato de Hotéis, Restaurantes e Bares da Cidade de São Paulo, a maior honra da minha vida, e que se destaca como uma das três maiores entidades do mundo nesse setor.

Eu nunca digo que sou dono de hotel, tenho hotel ou que sou dono de restaurante. Eu digo que sou dono de botequim. Sou botequineiro por excelência e esta autodenominação muito me orgulha.

O botequim é o local onde o cidadão, na periferia ou no Centro, acaba criando uma empatia com o dono da boteco, com o copeiro, com o churrasqueiro que faz o sanduíche dele. E essa empatia acaba sendo transformada numa ligação quase familiar.

O governador Ademar de Barros, que também foi prefeito de São Paulo, dizia que os grandes homens de ligação e de comunicação são os taxistas e os de botequim.

Quando você tem que comemorar a vitória do seu time, é no botequim que vai comemorar. E quando muita gente tem um aperto financeiro, muitas vezes é o dono do botequim que segura a conta ou até empresta algum.

Então essa ligação de formador de opinião pública nos obriga à responsabilidade plena de estarmos presentes. Por isso, coloco esses 75 mil estabelecimentos a serviço da cidade, para que tenhamos um mural na entrada de cada botequim, de cada restaurante, de cada padaria. Nesse espaço poderíamos colocar avisos de utilidade pública, como “cachorro se perdeu, usava uma coleira de tal tipo”, “precisa-se de encanador” e coisas do tipo.

O mural do botequim pode ser mais uma prestação de serviço do setor, fazer o serviço de comunicação da municipalidade, da Prefeitura, dos nossos coordenadores e dirigentes das regionais, dos bairros.

Também os empresários do bairro poderão participar do esforço de criar ou melhorar a infraestrutura dos 12 polos que propomos. Como? Por exemplo, fixando o trabalhador que mora na Penha na própria Zona Leste, em vez de ele continuar atravessando a cidade para trabalhar em Santo Amaro, na Zona Sul. Isso pode ser feito oferecendo capacitação, melhorando a formação da mão de obra e desenvolvendo a região, o que facilitará a colocação desse trabalhador no bairro onde ele mora.

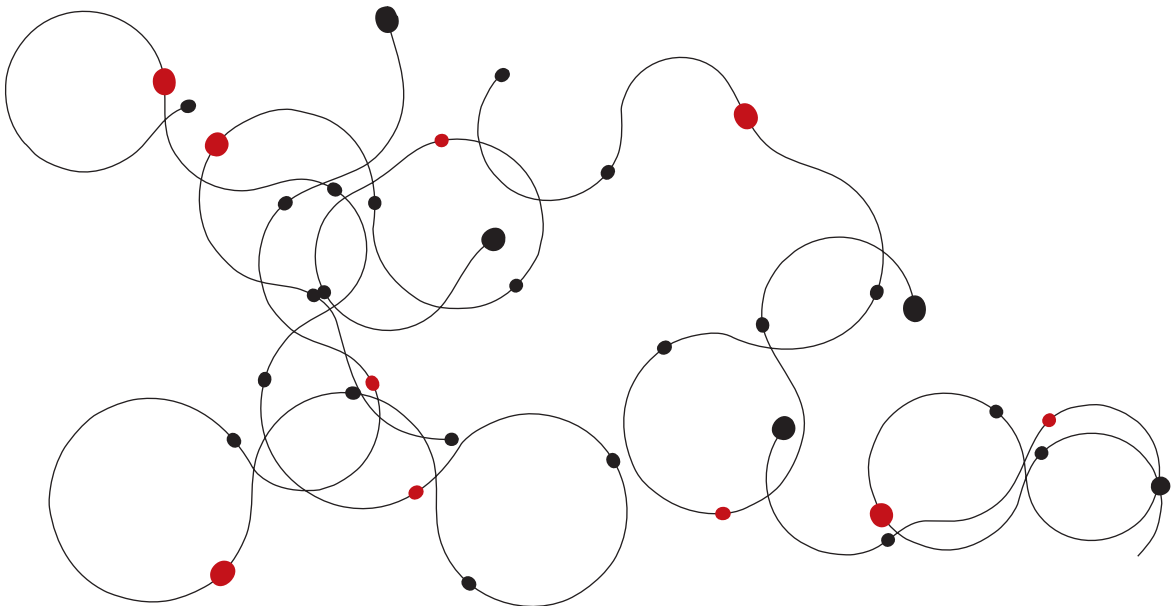


foto Genivaldo Carvalho  
Banco de Imagens da Imprensa Oficial do Estado de São Paulo

7

# Educação – Indicadores de Alfabetização

Alexsandro do Nascimento Santos  
Maria Clara Di Pierro  
Maria Leticia Barros Pedroso Nascimento  
Vanda Mendes Ribeiro





# Alexsandro do Nascimento Santos

Consultor Técnico Legislativo da Câmara Municipal de São Paulo

## Alfabetizar e letrar: o acesso à cultura escrita no eixo das políticas de educação na cidade de São Paulo

As sociedades contemporâneas são atravessadas e constituídas, estruturalmente, por práticas sociais de leitura e de escrita. Nas diferentes dimensões da organização societária, são essas práticas que ordenam boa parte dos processos de socialização e de interação entre os diferentes sujeitos. A produção social da cidadania plena está intimamente ligada ao grau da qualidade e da abrangência da disseminação do acesso à cultura escrita presentes numa dada sociedade. Nações que garantiram às suas populações alto grau de participação nas práticas letradas e a diminuição substantiva das desigualdades que marcam essa participação puderam realizar, no século XX, um intenso desenvolvimento social e econômico e um alto patamar de justiça e igualdade social. Por outro lado, sociedades em que a disseminação da cultura escrita ainda esteve restrita e nas quais permaneceu uma grande desigualdade de direitos de acesso à comunidade de letrados estiveram marcadas, durante todo o século XX, por graus expressivos de atraso social e econômico e índices graves de iniquidade.

A sociedade brasileira cruzou o limiar do século XX ainda com problemas graves neste campo. Embora em queda desde a década de 1970 (quando possuíamos mais de 1/3 da população adulta na condição de analfabetos absolutos), o índice de pessoas nessa condição, no ano 2000 ainda era alto: 13,6%, segundo dados do IBGE. Os dados coletados pelo Censo 2010 assinalaram a quinta queda consecutiva e, pela primeira vez desde a história das medições, atingiu um patamar inferior a 10% da população.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> O Censo do IBGE opera a pesquisa de analfabetismo com uma pergunta direta do recenseador: o(s) morador(es) da casa sabem ler e escrever? O índice registrado em 2010 foi de 9,7%.



Quando aprofundamos um pouco a análise e investigamos o número de analfabetos funcionais<sup>2</sup>, o índice (também em queda) chega a 20,3%.

Se olharmos detidamente para as crianças e considerarmos o desafio de alfabetizá-las até o final do terceiro ano do ensino fundamental (como prevê o Plano Nacional de Alfabetização na Idade Certa – PNAIC), explicita-se uma segunda dimensão desta questão: o levantamento do IBGE a respeito do número de crianças com 8 anos que ainda não sabem ler ou escrever assinala que, embora também em queda, o número de meninos e meninas analfabetos nesta idade chegou a 25,4% em 2010. Com exceção da Região Sul do País, que manteve, no levantamento de 2010 a menor taxa de 5,6% registrada em 2000, todas as regiões apresentaram queda nesse percentual na primeira década do século XXI: Região Nordeste: 39,8% em 2000 contra 25,4% em 2010; Região Norte: 36,5% em 2000 contra 27,3% em 2010; Região Centro-Oeste: 10,5% em 2000 contra 9,0% em 2010; Região Sudeste: 9,6% em 2000 contra 7,8% em 2010.

Se, por um lado, os dados revelam, no plano geral, uma tendência positiva no que tange à superação dessa importante dívida social do Estado Brasileiro, é preciso, por outro lado, compreender quais são os atuais desafios para que o poder público acelere a erradicação completa do analfabetismo absoluto e enfrente, com efetividade, a questão do analfabetismo funcional de forma a garantir a todos os cidadãos brasileiros o ingresso pleno na comunidade cidadã, marcada, na contemporaneidade, pela ordenação de práticas sociais de leitura e escrita cada vez mais complexas e diversificadas. A municipalidade é uma instância estratégica neste sentido uma vez que, no modelo federativo brasileiro, identifica-se uma forte concentração da oferta da escolarização inicial (para crianças e para jovens e adultos) nos municípios e um modelo de financiamento público de educação que também concentra nesta instância boa parte dos recursos destinados a essas políticas públicas.

## **1. Acesso à Cultura Escrita: Finalidades e Exigências**

### **1.1 As três dimensões da exigência de políticas públicas de garantia de acesso à cultura escrita**

Ainda que pareçam óbvias, é preciso que ressaltemos as razões fundamentais para que as políticas públicas de garantia de acesso à cultura escrita se configurem como uma exigência da atuação do estado democrático. Tais razões podem ser descritas em três dimensões: as razões de ordem ético-política, as razões de ordem estratégica e as razões de ordem jurídica.

---

2 Para o IBGE, são considerados analfabetos funcionais os indivíduos com menos de quatro anos de escolarização. Tal critério considera um conjunto de estudos e pesquisas internacionais que apontam para a consolidação das competências fundamentais de leitura e de escrita na conclusão desta primeira etapa da escolaridade.

Na primeira chave, entendemos que o fundamento básico da organização societária é o reconhecimento da dignidade da pessoa humana. Consagrado como eixo ordenador dos direitos humanos, esse princípio opera como marco fundamental dos mecanismos de solidariedade, sociabilidade e comunidade que permitem que sejamos, efetivamente, humanos. Flávia Piovesan (2003:188) nos dirá que “todo ser humano tem uma dignidade que lhe é inerente, sendo incondicionada, não dependendo de qualquer outro critério, senão ser humano.” Ora, excluir uma pessoa do acesso à cultura escrita que sua sociedade comunga é alijá-la de um conjunto de práticas e de dimensões da vida societária o que avilta profundamente sua condição de pessoa e lhe retira substancialmente a dignidade porque a expõe a um conjunto amplo de vulnerabilidades. Assim, a primeira dimensão da exigência de políticas públicas de garantia de acesso à cultura escrita é de natureza ético-política, axiológica.

Numa segunda chave, podemos apresentar razões estratégicas para o enfrentamento do analfabetismo absoluto e funcional nas sociedades contemporâneas. Todas as pesquisas realizadas no campo da economia e das ciências sociais, tanto no sentido diacrônico quanto no sentido sincrônico sinalizam para um forte peso do grau da participação plena dos cidadãos de uma dada sociedade em práticas de leitura e de escrita na promoção do desenvolvimento social e econômico sustentáveis. As sociedades que vivenciaram ciclos de média e longa duração de prosperidade com justiça social foram justamente aquelas que garantiram uma melhoria substantiva em seus aparelhos educacionais e que garantiram a parcelas cada vez maiores da sua população, graus elevados de letramento e de alfabetização. Em outras palavras, sendo o Estado agente fundamental na promoção do desenvolvimento social e econômico de suas comunidades, parece-nos imprescindível, do ponto de vista estratégico, que ele construa e aprimore políticas de garantia de acesso à cultura escrita para toda a sua população.

Na terceira chave – e, talvez, em decorrência das duas primeiras – é preciso ressaltar que, no Brasil, a Constituição de 1988 consagrou um conjunto de direitos sociais capazes de ordenar e garantir a vida cidadã e, dentre eles, destaca-se o direito público e subjetivo à educação. Tal garantia está intimamente relacionada às finalidades da federação no que tange à promoção do desenvolvimento social e econômico da comunidade nacional e à diminuição das desigualdades regionais que atravessam o nosso País. Assim, entendemos que há uma exigibilidade jurídica do direito à educação e que a garantia de que cada cidadão possa ter acesso pleno à cultura escrita é um dos núcleos fundamentais da materialização deste direito público e subjetivo.

## **1.2 As três funções do acesso à cultura escrita**

Também podemos assinalar três funções fundamentais que o acesso à cultura escrita pode cumprir no campo societário. A função humanizadora, a função equalizadora e a função identitária.

No que diz respeito à função humanizadora, sabemos que o acesso à cultura escrita está no coração da emergência e o aprimoramento das funções intelectuais superiores, aquelas consideradas ex-

clusivamente ou tipicamente humanas e atualiza o desenvolvimento psicossocial dos sujeitos. Toda psicologia social do desenvolvimento sinaliza para o papel estruturante do acesso à linguagem oral e à cultura escrita nos processos de tornar-se humano.

No que tange à função equalizadora, como já sinalizamos em outra oportunidade, o acesso à cultura escrita é o mecanismo mais potente na diminuição das desigualdades socioeconômicas por seu alto poder de inclusão social e de redistribuição mais equitativa do capital cultural acumulado pela humanidade. Também é condição essencial para a participação adequada dos sujeitos nas práticas sociais mais sofisticadas que marcam os regimes democráticos e a sociedade do conhecimento.

Por último, naquilo que concerne à função identitária o acesso à cultura escrita possibilita a construção e afirmação de marcas importantes de identificação do sujeito com seu grupo social porque lhe permite o acesso às práticas sociais consideradas legítimas por sua comunidade e o reconhecimento de práticas sociais de outros lugares e tempos. Promove uma adesão qualificada, consciente e crítica à comunidade de sentidos (local, nacional e planetária) da qual o indivíduo faz parte. É precisamente mediante as práticas sociais de escrita e aos processos de letramento que os sujeitos constroem mecanismos de participação na cultura de seu tempo e de seu povo.

## **2. O Município e as políticas de garantia de acesso à Cultura Escrita: Unidade e Diversidade**

O Pacto Federativo assinala um lugar de alto compromisso do município com a garantia do acesso à cultura escrita porque lhe responsabiliza pela alfabetização inicial dos cidadãos (quer seja na infância, quer seja nas etapas maduras da vida). Defendemos que esse compromisso precisa ser assumido com responsabilidade e que, então, é necessário colocar o acesso à cultura escrita no coração do planejamento, implementação, monitoramento e avaliação das políticas de educação. Também defendemos que o acesso à cultura escrita esteja atravessando todas as etapas e modalidades da educação pública municipal e que haja, por parte dos gestores de sistema, gestores escolares e educadores um olhar cuidadoso para a garantia desse direito.

A defesa deste compromisso, entretanto, não pode significar uma tentativa de oferecer esse acesso à cultura escrita a partir de um único e mesmo modelo/padrão para a diversidade dos públicos atendidos pela educação pública municipal. O modelo mais forte de oferta desse direito tem sido aquele especificamente construído para os anos iniciais do ensino fundamental e, na falta de melhor solução, é esse o padrão que tem sido projetado e reproduzido em processos de aproximação com a cultura escrita em todas as etapas e para todos os públicos da educação escolar. Defendemos a necessidade de garantir o respeito pleno às culturas, especificidades e identidades da infância, da adolescência, da juventude e da maturidade no desenho das formas de oferecimento do acesso à cultura escrita por

parte da escola. Em outras palavras, assumimos que existem (ou devem existir) formas específicas de mediação e apresentação da cultura escrita para crianças de zero a 3 anos ou de 4 e 5 anos, formas específicas de mediação e apresentação da cultura escrita para crianças matriculadas nos anos iniciais do ensino fundamental, formas específicas de mediação e apresentação da cultura escrita para adolescentes e jovens, e formas distintas ainda para os que terão acesso a cultura escrita apenas na maturidade ou na chamada terceira idade. Além das etapas de vida, o pertencimento étnico-racial, as culturas locais e os contextos em que essas populações estão inseridas também precisam estar no horizonte das preocupações dos formuladores de políticas públicas e dos educadores.

## **2.1 A Educação Infantil: superando uma falsa dicotomia**

A educação infantil da cidade de São Paulo apresenta uma origem que cruza duas concepções a respeito da função social dessas instituições: uma primeira, associada às crianças maiores de 3 anos e, inicialmente, fortemente focada nas crianças dos segmentos socioeconômicos médios e superiores e que deu origem às nossas pré-escolas (Escolas Municipais de Educação Infantil) e uma segunda, associada às crianças menores de 3 anos e, inicialmente, fortemente focada nas crianças dos segmentos socioeconômicos mais vulneráveis e às mães trabalhadoras e que deu origem às nossas creches (Centros de Educação Infantil). Em meados da década de 1980, esses dois modelos se cruzaram fortemente, pela disseminação das EMElas pelas periferias da cidade e pela pressão das famílias pela extensão do direito às creches. A convivência desses dois modelos de instituição gerou uma falsa tensão entre “ensino” (ou educação) e “cuidado” que permeou (e ainda permeia) concepções e práticas dos educadores e também dos gestores públicos.

Uma das formas de manutenção dessa dicotomia foi a associação mais acentuada das EMElas à forma escolar do ensino fundamental e aproximação de seu currículo do currículo formal do ensino fundamental. Tal estratégia levantou preocupações dos pesquisadores e dos educadores progressistas do campo que afirmavam a nocividade deste modelo que desconsideraria as identidades e especificidades da criança pequena. O acesso à cultura escrita foi um dos pontos mais fortes dessa preocupação e a discussão dessa questão colocou educadores da infância em dois campos opostos: os que defendiam processos de letramento/alfabetização sistematizados na educação infantil e os que rechaçavam tal medida.

Mais recentemente, essa mesma questão se colocou para a educação das crianças de zero a 3: parte dos pesquisadores e educadores, preocupados em preservar o que consideram ser a identidade e a especificidade da criança de zero a três anos marcam posição contrária à introdução sistematizada de atividades ou processos de letramento/alfabetização nesta etapa da educação infantil.

Advogamos que tanto num quanto noutro caso, trata-se de uma falsa contradição: as crianças (sejam aquelas entre 0 e 3 anos, sejam aquelas entre 4 e 5 anos) vivem no seio de uma sociedade altamente

marcada pelas práticas sociais de leitura e de escrita. Em seus lares, em seus bairros, passeando pela cidade, convivem sistematicamente com representações dessa cultura e participam, ainda que sem o domínio do código alfabético, de diferentes oportunidades de mediação cultural pela escrita. Querer postergar ou impedir que aconteçam interações planejadas, significativas e sistemáticas de acesso à cultura escrita nas instituições de educação infantil não nos parece, desta maneira, coerente com a percepção de que a escola é uma instituição socialmente referenciada e contextualizada. Além disso, ao postergar ou impedir tais interações para as crianças das instituições públicas de educação infantil é reproduzir uma desigualdade social e econômica, uma vez que as crianças das famílias mais abastadas têm garantido (seja em seu contexto familiar, seja nas escolas elitizadas que frequentam) esse acesso com qualidade e diversidade.

## **2.2 Ensino Fundamental: uma boa notícia e uma percepção preocupante**

O município de São Paulo apresenta uma rede singular de escolas de Ensino Fundamental: quer seja pela extensão e número de alunos matriculados, quer seja pela diversidade de contextos sociais em que as escolas estão inseridas, a cidade demanda, do gestor público, atenção especial à complexidade do atendimento da etapa obrigatória da educação básica.

É possível identificar uma importante evolução no rendimento escolar dos estudantes de ensino fundamental, nas séries iniciais, no domínio da leitura e da escrita. Considerando a diversidade e complexidade da rede, é possível verificar que, tanto em análises diacrônicas (considerando as séries históricas disponíveis da Prova Brasil, do Saesp e do Sistema Municipal de Avaliação de Rendimento Escolar) quanto em análises sincrônicas, a focalização realizada nos últimos seis anos em torno da leitura e da escrita para os anos iniciais (primeiro ciclo) do Ensino Fundamental pôde garantir melhoria para todas as faixas sociais, em todos os grupos étnico-raciais e entre meninos e meninas.

Entretanto, há, no mesmo ensino fundamental, em seus anos finais, uma percepção preocupante: a curva de melhoria do rendimento escolar dos estudantes identificada nos anos iniciais no domínio da cultura escrita parece não se manter nos mesmos gradientes. Isso significa que os avanços de aprendizagem dos estudantes entre 11 e 14 anos no campo da leitura e da escrita encontram óbices significativos. Tal diagnóstico, entretanto, apresenta a mesma configuração em todo o País, o que pode significar a necessidade urgente da revisão do currículo oferecido para esta etapa da escolaridade. Cabe à municipalidade aprofundar a análise e a pesquisa em torno da detecção das lacunas existentes e das condições de funcionamento da escola para adolescentes que podem ser reordenados a fim de lhes garantir melhor qualidade de aprendizagens.

## **2.3 Educação de Jovens e Adultos: A correção de uma desigualdade de direitos**

A Educação de Jovens e Adultos ocupa um papel fundamental em suas funções equalizadora, qualificadora e formativa, conforme preveem as Diretrizes Curriculares Nacionais emanadas pelo Conselho

Nacional de Educação. É preciso, entretanto, cruzar essa chave interpretativa com a diversidade de públicos e de culturas coletivas que a EJA apresenta numa cidade como São Paulo. É a combinação dessas duas leituras complementares que precisa presidir o planejamento de políticas públicas que possam garantir a qualidade da oferta dessa modalidade de educação.

Do ponto de vista etário, são públicos importantes para a EJA na cidade de São Paulo:

- Estudantes jovens (entre 15 e 29 anos) que, embora tenham tido acesso à escola pública na idade adequada, fracassaram em sua permanência (ou em sua aprendizagem) no ensino fundamental regular e retornam ao sistema de ensino para concluir ou refazer sua escolarização.
- Estudantes adultos (entre 30 e 60 anos) que, embora tenham tido acesso à escola pública na idade adequada, fracassaram em sua permanência (ou em sua aprendizagem) no ensino fundamental regular e retornam ao sistema de ensino para concluir ou refazer sua escolarização.
- Estudantes jovens e adultos (entre 15 e 60 anos) que não tiveram acesso à escola pública na idade adequada e estão sendo atendidos, pela primeira vez, no sistema oficial de ensino.
- Estudantes idosos (acima de 60 anos) que não tiveram acesso à escola pública na idade adequada ou que tiveram acesso precário à escola pública e que buscam a aprendizagem elementar da leitura e da escrita nesta fase da vida.

Além dessa diferenciação importante do ponto de vista etário e de relacionamento anterior com a escola pública, importa sinalizar outros traços culturais e identitários que diferenciam os públicos da EJA: trabalhadores versus não trabalhadores, moradores dos bairros periféricos versus moradores dos núcleos de vulnerabilidade em bairros abastados, migrantes e imigrantes versus população nascida na cidade, população em condição de privação de liberdade, população indígena (aldeada ou favelizada), entre outros.

### **3. O lugar dos indicadores e dos marcos de avaliação externa no planejamento das políticas educativas**

(...) publicou-se há dias o recenseamento do Império, do qual se colige que 70% da nossa população não sabe ler. Gosto dos algarismos, porque não são de meias medidas nem de metáforas. Eles dizem as coisas pelo seu nome, às vezes um nome feio, mas não havendo outro, não o escolhem. São sinceros, francos, ingênuos. As letras fizeram-se para frases; o algarismo não tem frases nem retórica. (...)

As instituições existem, mas por e para 30% dos cidadãos. Proponho uma reforma no estilo político. Não se deve dizer: “consultar a nação, representantes da nação,

os poderes da nação”; mas “consultar os 30%, representantes dos 30%, poderes dos 30%”. (...)

E eu não sei que se possa dizer ao algarismo, se ele falar desse modo, porque nós não temos base segura para os nossos discursos, e ele tem o recenseamento.

O trecho que anotamos como epígrafe desta última sessão é parte de uma crônica escrita por Machado de Assis, em 15 de agosto de 1876, para um jornal de ampla circulação. Nele, Machado sinaliza o levantamento a respeito da alfabetização realizado pelo Império e aproveita para explicitar o lugar dos indicadores (os algarismos) na compreensão das desigualdades de acesso à leitura e à escrita e da qualidade da cidadania no Brasil. Gostaríamos de ressaltar duas faces da leitura de Machado – com a qual concordamos plenamente – e que estão resumidas na descrição que o autor faz dos algarismos, no primeiro parágrafo. São os algarismos sinceros, francos e ingênuos.

É exatamente essa a hipótese que defendemos no que tange à utilização de indicadores e mecanismos de avaliação para o desenho, monitoramento e mensuração dos impactos das políticas educacionais. Consideramos que a defesa da existência desses marcos é algo indiscutível: do ponto de vista ético, o uso dos recursos públicos justifica que a sociedade tenha direito de saber, com algum grau de profundidade, o status das políticas públicas que o Estado está obrigado a operar. Assim, construir e publicizar indicadores de avaliação do acesso e da qualidade da aprendizagem da cultura escrita (indicadores de alfabetização, na falta de um nome mais adequado) é tarefa de qualquer estado efetivamente republicano. Também consideramos que os indicadores cumprem uma função estratégica, na medida em que permitem ao próprio Estado compreender melhor sua atuação e definir ou redefinir os passos seguintes em suas estratégias de operação. Nesse sentido, é do ponto de vista técnico-instrumental que emerge a segunda justificativa para a existência dos indicadores neste campo. Por último, assinalamos que também são essenciais, numa sociedade democrática, os espaços de produção, circulação e debate a respeito do conhecimento e dos destinos da vida societária. Os indicadores de avaliação das políticas públicas podem oferecer à sociedade civil organizada (em suas instituições) e à Universidade, importantes dados para a análise, o debate e a proposição de correções para a atuação do Estado.

Essa defesa, entretanto, não pode prescindir de deixar claro o cuidado que Machado delineou com o adjetivo “ingênuos” qualificando os algarismos/indicadores. Os processos de mensuração da qualidade ou efetividade das políticas públicas operam, por necessidade, uma redução bastante séria dos dados da realidade objetiva: elegem variáveis, estabelecem padrões de categorização, agrupam e generalizam hipóteses e interpretações. Assim, os algarismos/indicadores não podem ser tomados como dados em si, separados das forças políticas em disputa numa dada sociedade e dos usos que essas forças políticas operam.

Desde meados da década de 1990, o Estado Brasileiro tem produzido um conjunto amplo de dados sobre a qualidade (eficácia, eficiência, efetividade) das políticas educacionais. Tais dados têm uma concentração grande nos índices de rendimento dos estudantes em provas padronizadas em detrimento dos índices de oferta de insumos e dos índices de correlação entre as desigualdades sociais e desigualdades de rendimento escolar. Tal configuração tem nos levado a diminuir o impacto e o peso dessas duas variáveis (insumos garantidos às escolas e desigualdades sociais) na desigualdade de rendimento escolar identificada. O Sistema Municipal de Avaliação de Rendimento Escolar buscou corrigir tais lacunas apresentando uma fórmula de cálculo de indicador de qualidade que leva em conta o esforço da escola na mitigação das desigualdades sociais existentes na cidade. Entretanto, ainda é pouco. É preciso um exercício crítico e constante para o aprimoramento da métrica desta qualidade, sob pena de fetichizarmos o algarismo, esquecendo-nos de sua ingenuidade anunciada pelo eminente literato.

## **Referências Bibliográficas**

ASSIS, Machado de. História de quinze dias. In: COUTINHO, Afrânio (org.). Machado de Assis Obra completa. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1997. p. 344.

PIOVESAN, Flávia. Temas de Direitos Humanos. 2. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 188.





# Maria Clara Di Pierro

Educadora, Fundadora da Ação Educativa

## A alfabetização e educação de jovens e adultos no Município de São Paulo

A capital paulista é o município mais populoso e rico do País<sup>3</sup>, mas possui numerosa população vivendo em condição de pobreza<sup>4</sup> devido às profundas desigualdades sociais a que estão associadas diversas formas de exclusão social, entre as quais se inscrevem o analfabetismo e a baixa escolarização.

O índice médio de analfabetismo registrado entre os jovens e adultos que vivem na cidade – 3,2% – é relativamente baixo, quando comparado às médias nacional ou estadual, porém representa um contingente numeroso de 283.472 pessoas que, sem saber sequer ler ou escrever um simples bilhete, enfrentam enormes barreiras para se inserirem no mercado de trabalho e para ter acesso aos direitos básicos em uma cidade em que as mais simples atividades cotidianas (o consumo, o transporte público e o acesso aos serviços sociais) são permeadas pela cultura escrita.

---

**3** O Produto Interno Bruto (PIB) per capita do Município de São Paulo registrado em 2009 foi de R\$ 35.271,93.

**4** De acordo com o Censo Demográfico de 2010, havia na capital paulista 222.145 domicílios cujos habitantes não tinham qualquer rendimento ou percebiam um rendimento inferior a meio salário mínimo per capita. Além de 6.765 pessoas vivendo nas ruas, 10,8% dos domicílios paulistanos localizavam-se em favelas.

**Tabela 1: São Paulo – Pessoas com 15 anos ou mais analfabetas – 2010**

| Faixa etária    | Analfabetos    | %          |
|-----------------|----------------|------------|
| 15 a 24 anos    | 18.374         | 1,0        |
| 25 a 39 anos    | 45.237         | 1,5        |
| 40 a 59 anos    | 100.886        | 3,6        |
| 60 anos ou mais | 118.975        | 8,9        |
| <b>Total</b>    | <b>283.472</b> | <b>3,2</b> |

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2010.

A maioria dos analfabetos tem 40 anos ou mais e vive nos distritos periféricos da cidade. Alguns, por serem trabalhadores e enfrentarem as dificuldades cotidianas da mobilidade urbana e do transporte coletivo, só podem acessar as oportunidades de alfabetização se estas estiverem disponíveis nos locais de trabalho ou próximas a eles, e em horário compatível, frequentemente noturno. Outras pessoas, especialmente as mulheres, dão preferência aos estudos em horários diurnos e na proximidade das moradias por assumirem responsabilidades familiares e para se protegerem da violência urbana.

O analfabetismo absoluto é, entretanto, apenas parte do problema, pois a população em situação de analfabetismo funcional<sup>5</sup> ou com baixa escolaridade na cidade é muito mais ampla (Tabela 2).

**Tabela 2: São Paulo – População com 10 anos ou mais por nível de instrução – 2010**

| Escolaridade                                              | N         | %     |
|-----------------------------------------------------------|-----------|-------|
| População total na faixa etária                           | 9.783.868 | 100,0 |
| População sem instrução e fundamental incompleto          | 3.683.120 | 37,6  |
| População com fundamental completo e médio incompleto     | 1.798.580 | 18,4  |
| População com ensino médio completo e superior incompleto | 2.610.334 | 26,7  |
| População com ensino superior completo                    | 1.572.070 | 16,0  |
| População com escolaridade indeterminada                  | 119.765   | 1,2   |

Fonte: IBGE. Censo Demográfico. 2010

- 5 O conceito de analfabetismo funcional está relacionado às pessoas que, tendo ido à escola por um breve período ou recebido ensino de má qualidade, adquiriram habilidades de leitura e escrita, porém não são capazes de utilizá-las com autonomia para responderem às necessidades cotidianas de comunicação e aprendizagem. Supondo que a consolidação da alfabetização requer pelo menos a frequência aos anos iniciais do Ensino Fundamental, as estatísticas consideram analfabetas funcionais as pessoas que têm menos de quatro anos de estudos. Testes de habilidade de leitura e cálculo matemático realizados com a população brasileira de 15 a 47 anos, entretanto, indicam que um grau satisfatório de alfabetismo requer ao menos a conclusão do Ensino Fundamental completo (RIBEIRO e LIMA, 2009, p. 14).

Para assegurar os direitos educativos a esse numeroso contingente populacional, as redes públicas de ensino mantêm programas de alfabetização e educação de jovens e adultos (EJA).

O Governo Estadual deixou de oferecer as séries iniciais do Ensino Fundamental de jovens e adultos nas escolas de sua rede desde 1996, delegando essa tarefa aos municípios; entretanto, mantém desde 1997 um programa de alfabetização em parceria com algumas organizações sociais<sup>6</sup>, originalmente intitulado Programa de Alfabetização e Inclusão e, mais recentemente, renomeado Programa Alfabetiza São Paulo. A Secretaria de Estado da Educação vem reduzindo as matrículas e municipalizando o atendimento nas séries finais do Ensino Fundamental, restringindo-se, assim, à oferta de EJA na etapa do Ensino Médio, além da organização periódica de Exames Supletivos. O Governo Estadual responde também pela educação de pessoas privadas de liberdade atendidas pela Fundação Casa e pelo sistema prisional.

A Secretaria Municipal de Educação da Capital, por sua vez, provê o Ensino Fundamental aos jovens e adultos em três diferentes subprogramas: estabelece convênios com organizações sociais para a oferta de alfabetização aos jovens e adultos nas comunidades por meio do Movimento de Alfabetização (MOVA); oferece cursos noturnos na modalidade EJA nas escolas municipais; e mantém treze Centros Integrados de EJA (CIEJAs) com uma oferta diferenciada e flexível nos três períodos.

**Tabela 3: São Paulo – Evolução da matrícula inicial na EJA 2011/2012**

| Ano          | 2012               |               |                | 2011               |               |                |
|--------------|--------------------|---------------|----------------|--------------------|---------------|----------------|
|              | Ensino Fundamental | Ensino Médio  | Total          | Ensino Fundamental | Ensino Médio  | Total          |
| Estadual     | 2.000              | 65.199        | 67.199         | 4.120              | 69.287        | 73.407         |
| Municipal    | 59.308             | 0             | 59.308         | 67.284             | 0             | 67.284         |
| <b>Total</b> | <b>61.308</b>      | <b>65.199</b> | <b>126.507</b> | <b>71.404</b>      | <b>69.287</b> | <b>140.691</b> |

Fonte: INEP/MEC. Censo Escolar.

Somadas, as redes públicas (estadual e municipal) e a rede particular de ensino da capital oferecem apenas 126.507 matrículas em toda a Educação Básica na modalidade EJA, o que representa uma cobertura reduzida face à demanda potencial anteriormente estimada. Não bastasse ser reduzida, a oferta de vagas na EJA vem declinando nos últimos anos, e decaiu cerca de 10% entre 2011 e 2012, tendo sido mais acentuada a queda de matrículas no Ensino Fundamental, em virtude do recuo da

<sup>6</sup> As organizações sociais conveniadas à Secretaria de Estado da Educação são: Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitário (IBEAC), Conselhos Comunitários de Educação, Cultura e Ação Social (CCECAS); Comunidade Kolping Guaianases, Instituto Tecnológico Diocesano (ITD) e Alfabetização Solidária (ALFASOL).

oferta em ambas redes estadual e municipal de ensino (Tabela 3). Além disso, são alarmantes os índices de abandono escolar observados em ambas as redes de ensino, o que se deve, de um lado, à inadequação da oferta escolar às necessidades formativas e condições de estudo dos jovens e adultos das camadas populares e, de outro, à instabilidade de seus arranjos de vida (frequentemente marcados por problemas de saúde, mudanças de emprego e moradia).

Ao pesquisador atento não surpreende que os jovens e adultos trabalhadores se desinteressem dos cursos que lhes são oferecidos pelas redes públicas de ensino, em virtude da rigidez do modelo escolar predominante, que requer frequência pontual e assídua a cursos com extensas jornadas noturnas e currículos pouco relevantes, desconectados das necessidades de formação desse grupo social. Uma proposta pedagógica adequada implicaria uma organização escolar mais flexível e uma abordagem intersetorial que combinasse a ampliação das habilidades e conhecimentos básicos à inclusão digital, formação para a cidadania democrática e qualificação profissional – tendo sempre como ponto de partida as experiências, os saberes e a cultura de que os jovens e adultos são portadores.

Antes disso, porém, cumpre às administrações públicas cumprir o que manda o Artigo 5º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que, dentre outras medidas, obriga recensear os jovens e adultos que não tiveram acesso ao Ensino Fundamental e fazer-lhes a chamada pública, exigências estas que vêm sendo sistematicamente violadas pelos governos estadual e municipal.

## Referências

RIBEIRO, V. M.; LIMA, A. L. (Coords.). *Relatório INAF 2009: Indicador de Alfabetismo Funcional. Principais resultados*. São Paulo: Ação Educativa, Instituto Paulo Montenegro, 2009.

## Sítios da Internet consultados

[www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilMunEstado.php](http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilMunEstado.php)

<http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br>

[www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/Quadro\\_da\\_Desigualdade\\_em\\_SP.pdf](http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/Quadro_da_Desigualdade_em_SP.pdf)

[www.ipm.org.br/ipmb\\_pagina.php?mpg=4.02.00.00.00&ver=por](http://www.ipm.org.br/ipmb_pagina.php?mpg=4.02.00.00.00&ver=por)

# Maria Letícia Barros Pedroso Nascimento

Educadora, Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

Em primeiro lugar, cabe explicitar que alfabetização é um termo que causa estranhamento se associado à educação da pequena infância. Isso porque *alfabetização*<sup>7</sup> tem sido compreendida como processo de apreensão de leitura e escrita e, nessa perspectiva, reivindicada pelo ensino fundamental. Evidentemente, essa interpretação do termo é uma dentre várias, mas tem sido frequentemente reconhecida como uma interpretação legítima. Freitas (2007) a localizaria como *forma escolar*, mantida “uma lógica interna que, independentemente das variações a que está sujeita, faz com que o específico predomine sobre o genérico em termos de trabalho educativo” (p.9). E, ainda de acordo com esse autor, os protagonistas da educação infantil “se encontram sempre às voltas com o ‘espectro que ronda o mundo dos pequeninos’, o espectro da forma escolar” (p.9). A identidade da educação infantil, que a singulariza como etapa da educação nacional, reconhece sua especificidade e, dessa maneira, uma *forma* própria de ser, diferente da educação fundamental. Nos termos das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil,

“As propostas pedagógicas da Educação Infantil deverão considerar que a criança, centro do planejamento curricular, é sujeito histórico e de direitos que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura” (Art.4º)

Nessa perspectiva, ainda que articuladas com as demais Diretrizes Curriculares da Educação, há uma indicação de respeito ao modo de ser, pensar e fazer – e por que não? – de aprender das crianças pequenas.

---

7 Alfabetização se refere ao processo por meio do qual o sujeito domina o código e as habilidades de utilizá-lo para ler e escrever. Trata-se do domínio da tecnologia, do conjunto de técnicas que o capacita a exercer a arte e a ciência da escrita. (Maciel et al, 2009, p.30)

Como pode caber a alfabetização na forma própria de ser da educação infantil? Alguns pesquisadores, cientes da interpretação de alfabetização como decodificação da língua por meio de processo mecânico, trabalham com o conceito de *letramento*<sup>8</sup> ou de *literacia*, a partir do qual é possível pensar num contexto de significado para as crianças, ou seja, “Letrar é mais que alfabetizar, é ensinar a ler e escrever dentro de um contexto onde a escrita e a leitura tenham sentido e façam parte da vida do aluno” (SOARES, 2010).

Ainda que essa interpretação possa ser mais ampla, como seria possível compreender o processo de aquisição de leitura e escrita pelas crianças da educação infantil? Não pode ser esquecido que, de acordo com a legislação, a etapa compreende crianças de 0 a 5 anos de idade. Será possível alfabetizar ou letrar bebês? Essa questão parece ainda malresolvida pela sociedade em geral, em razão de alguns estudos do campo da neurociência que têm prescrito certa rapidez na apresentação de, vamos dizer, *conceitos* para as crianças bem pequenas, visto que há períodos específicos de “abertura” (e fechamento) do que chamam de janelas de oportunidades. Perder a “janela aberta” constituiria um dano irreparável. Nessa linha, cabe lembrar uma matéria publicada há cerca de dois anos, em jornal de grande circulação aqui de São Paulo, sobre o ensino de línguas aos bebês. Ilustrava a matéria uma fotografia de colchonetes contendo três bebês deitados em cada um e uma professora (?) com objetos na mão – supostamente os nomeando na língua inglesa. Pergunto: terá essa ilustração a forma da educação infantil ou a *forma escolar*? Terá essa composição – professora, bebês enfileirados, objetos a serem ensinados – como

objetivo garantir à criança acesso a processos de apropriação, renovação e articulação de conhecimentos e aprendizagens de diferentes linguagens, assim como o direito à proteção, à saúde, à liberdade, à confiança, ao respeito, à dignidade, à brincadeira, à convivência e à interação com outras crianças. (DCNEI, Art. 8º)?

Se é certo que se poderia aprofundar as questões aqui apontadas, porque complexas, sua apresentação pontual nos serve para provocar reflexão sobre uma tensão, de certa maneira circunscrita a posições hegemônicas e antagônicas sobre o contato das crianças pequenas e o mundo letrado: ora se reclama da antecipação do ensino fundamental que subtrai dos pequenos sua oportunidade de brincar, ora se diagnostica que não há outro caminho se se pretende o sucesso no ensino fundamental. As duas posições, como se pode perceber, privilegiam o objeto, quando não o adulto, e não as crianças como sujeitos, como já indicava Emília Ferreiro no clássico “Deve-se ou não se deve ensinar a ler e escrever na pré-escola?”, de 1985.

As crianças? Vamos partir do reconhecimento da infância como construção social, contexto no qual as crianças participam como atores sociais, capazes de lidar com signos e símbolos construídos pe-

**8** Letramento é o exercício efetivo e competente da escrita e implica habilidades, tais como a capacidade de ler e escrever para informar ou informar-se, para interagir, para ampliar conhecimento, capacidade de interpretar e produzir diferentes tipos de texto, de inserir-se efetivamente no mundo da escrita, entre muitas outras. (Maciel et al, 2009, p.30)

los mundos sociais adultos e de reinterpretá-los de acordo com as culturas produzidas entre pares. William Corsaro (2011), ainda que não tenha pesquisado bebês, mas crianças pequenas em espaços coletivos, apresenta uma pista interessante de como se dá a interação entre adultos e crianças, a constituição das referências culturais e a apropriação dos mundos adultos pelas crianças bem pequeninas. A partir da concepção<sup>9</sup> de que as crianças são agentes sociais, ativas e criativas, produtoras das *culturas infantis*, enquanto, simultaneamente, contribuem para a produção das sociedades adultas, defende que a participação das crianças, desde muito pequenas, nas rotinas culturais dá a elas referência e segurança em relação ao grupo social do qual fazem parte.

O sociólogo apresenta o *como se* como recurso para a inserção dos bebês nas culturas, ou seja, ainda que as habilidades de linguagem dos pequenos sejam limitadas, o adulto trata o bebê como socialmente competente. Conversa, conta histórias, lê, utiliza instrumentos do mundo letrado, oferece livros de qualidade, revistas e outros portadores de texto, e, assim, as crianças vão se apropriando dos símbolos e signos culturais do grupo. Reconhecer as competências das crianças pequenas a partir das múltiplas linguagens que vão desenvolvendo nas relações sociais com seus pares e com os adultos pode sustentar, então, uma proposta curricular cujos eixos norteadores das práticas pedagógicas sejam as interações e a brincadeira (DCNEI, Art. 9º). Nessa linha, podem ser considerados como *indicadores de alfabetização* na pequena infância as experiências que

- I – promovam o conhecimento de si e do mundo por meio da ampliação de experiências sensoriais, expressivas e corporais que possibilitem movimentação ampla, expressão da individualidade e respeito pelos ritmos e desejos da criança;
- II – favoreçam a imersão das crianças nas diferentes linguagens e o progressivo domínio por elas de vários gêneros e formas de expressão: gestual, verbal, plástica, dramática e musical;
- III – possibilitem às crianças experiências de narrativas, de apreciação e interação com a linguagem oral e escrita, e convívio com diferentes suportes e gêneros textuais orais e escritos;
- IV – recriem, em contextos significativos para as crianças, relações quantitativas, medidas, formas e orientações espaços-temporais;
- V – ampliem a confiança e a participação das crianças nas atividades individuais e coletivas;

9 Corsaro propõe “a noção de **reprodução interpretativa**. O termo *interpretativo* abrange os aspectos *inovadores e criativos* da participação infantil na sociedade. Na verdade, como veremos ao longo deste livro, as crianças criam e participam de suas próprias e exclusivas culturas de pares quando selecionam ou se apropriam criativamente de informações do mundo adulto para lidar com suas próprias preocupações. O termo *reprodução* inclui a ideia de que as crianças não se limitam a internalizar a sociedade e a cultura, mas *contribuem ativamente para a produção e a mudança culturais*. O termo também sugere que crianças estão, por sua própria participação na sociedade, *restritas pela estrutura social existente e pela reprodução social*. Ou seja, a criança e sua infância são afetadas pelas sociedades e culturas que integram. Essas sociedades e culturas foram, por sua vez, moldadas e afetadas por processos de mudanças históricas.” (2011, p.20)



VI – possibilitem situações de aprendizagem mediadas para a elaboração da autonomia das crianças nas ações de cuidado pessoal, auto-organização, saúde e bem-estar;

VII – possibilitem vivências éticas e estéticas com outras crianças e grupos culturais – que alarguem seus padrões de referência e de identidades no diálogo e reconhecimento da diversidade;

VIII – incentivem a curiosidade, a exploração, o encantamento, o questionamento, a indagação e o conhecimento das crianças em relação ao mundo físico e social, ao tempo e à natureza;

IX – promovam o relacionamento e a interação das crianças com diversificadas manifestações de música, artes plásticas e gráficas, cinema, fotografia, dança, teatro, poesia e literatura;

X – promovam a interação, o cuidado, a preservação e o conhecimento da biodiversidade e da sustentabilidade da vida na Terra, assim como o não desperdício dos recursos naturais;

XI – propiciem a interação e o conhecimento pelas crianças das manifestações e tradições culturais brasileiras (DCNEI, Art. 9º).

Em outras palavras, defende-se aqui que a educação infantil possa ter respeitada sua identidade singular como etapa da educação nacional, articulada com as demais etapas. Defende-se o respeito e o reconhecimento das particularidades da primeira infância como aspectos positivos no desenvolvimento de um projeto pedagógico. Defende-se, ainda, com base em Corsaro (2011), uma interpretação de *alfabetização* na referência à educação infantil, qual seja *interação*, nas rotinas cotidianas, de maneira a proporcionar às crianças ampliação e aperfeiçoamento dos conhecimentos e competências culturais em desenvolvimento.

## Referências Bibliográficas

BRASIL. Ministério da Educação / Conselho Nacional de Educação / Câmara de Educação Básica. Resolução n.º 05 de 17 de novembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2009.

CORSARO, W.A. *Sociologia da Infância*. Trad. Lia Gabriele Regius Reis. Porto Alegre: Artmed, 2011.

FERREIRO, E. Deve-se ou não se deve ensinar a ler e escrever na pré-escola? Um problema mal colocado. In: FERREIRO, E. *Reflexões sobre alfabetização*. São Paulo: Cortez/ Autores Associados, 1985, p. 96-102.

FREITAS, M.C. Prefácio. O coletivo infantil: o sentido da forma. In: FARIA, A.L.G. (org.). *O coletivo infantil em creches e pré-escolas: falares e saberes*. São Paulo: Cortez, 2007, p.7-13.

MACIEL, F.I.P.; BAPTISTA, M.C.; MONTEIRO, S.M. (orgs.) *A criança de 6 anos, a linguagem escrita e o ensino fundamental de nove anos: orientações para o trabalho com a linguagem escrita em turmas de crianças de seis anos de idade*. Belo Horizonte: UFMG/FaE/CEALE, 2009.

SOARES, M. *Letrar é mais que alfabetizar*. (Entrevista) Disponível em: <http://intervox.nce.ufrj.br/%7Eedpaes/magda.htrr>. Acesso em: 27/08/2010.



# Vanda Mendes Ribeiro<sup>10</sup>

Educadora

Texto elaborado a partir de transcrição

## Indicadores da qualidade como direito na perspectiva da justiça na escola

A abordagem do tema relaciona discussões sobre indicadores da qualidade como direito e a questão da justiça na escola.

Remonta à década de 1960 o início do debate sobre desigualdade escolar e desigualdade social, quando o próprio desenvolvimento da estatística fez com que se percebesse a existência de forte correlação entre a desigualdade escolar, ou seja, os diferentes desempenhos das crianças, medidos por testes padronizados em larga escala, e o nível socioeconômico das mesmas. A conclusão alcançada à época, de que o nível socioeconômico é o fator que mais explica o desempenho, ainda é tema de debate atual.

Recentemente, inspirados na teoria da justiça de John Rawls (2003), alguns autores têm indicado que o mérito não é um bom critério para a distribuição dos bens sociais, por não ser possível discernir o que advém da responsabilidade do indivíduo, daquilo que decorre da origem social. Para essa corrente, o princípio de justiça mais adequado é o da equidade, que prevê igualdade de oportunidades, correção das desigualdades causadas pela origem (princípio da diferença), e consideração dos interesses sociais face aos particulares, buscando preservar um equilíbrio entre liberdade e igualdade. Assim, se há correlação entre a desigualdade escolar e desigualdade social, não seria justo que a distribuição da educação básica, bem social e direito obrigatório, seja pautada no princípio de justiça

---

**10** Vanda Mendes Ribeiro é doutora em Educação pela Faculdade de Educação da USP e mestre em Sociologia pela Unicamp.

meritocrática. Afinal, se a origem das pessoas pesa sobre a capacidade de elas aprenderem no tempo que a escola exige, não é justo que se diga que o que elas estão aprendendo é devido somente ao seu próprio mérito. (RIBEIRO, 2012).

Como decorrência, além de zelar pelos processos que expressam a igualdade de oportunidades, caberia também ao Estado zelar pelas consequências da participação nesses processos (os resultados): a sociedade capitalista produz desigualdades ao longo de gerações mesmo quando há igualdade de oportunidades.

Segundo essa perspectiva, o melhor princípio de justiça para a distribuição do bem social “educação escolar” poderia ser traduzido pelo que Marcel Crahay (2000) chama de igualdade de conhecimentos adquiridos e François Dubet (2008;2009) nomeia de igualdade de base. Trata-se de associar o zelo pela aprendizagem do que se define como necessário numa determinada etapa da escolaridade da educação básica e o princípio de justiça corretiva, ou seja, correção das distorções por meio de política adequada.

À luz das discussões sobre justiça na escola pode-se dizer que dependendo da concepção política adotada, considera-se ou não que a dimensão das consequências das políticas educacionais é dimensão da qualidade da educação e, por conseguinte, importante ou não de ser expressa por meio de um indicador. A decisão sobre os dados que compõem um indicador educacional denotará princípios de justiça que, por sua vez, indicam a concepção política adotada. “Libertaristas” puros focalizam apenas os processos. “Igualitaristas” admitem o peso da origem social sobre o mérito e valorizam as consequências dos processos. (WALTENBERG, 2008).

O sistema escolar justo, de inspiração rawlsiana, é aquele que garante igualdade de base: todos alcançam o desempenho considerado necessário na educação básica. Tendo em vista que o nível socioeconômico pesa sobre o desempenho das crianças, haveria, para o alcance da igualdade de base, políticas que acompanham a produção das desigualdades e corrigem as distorções decorrentes da correlação entre nível socioeconômico e aprendizagem. A justiça como equidade na escola depende de arranjos institucionais que lidem permanentemente com a tendência à produção da desigualdade escolar (violência simbólica, prevalência do princípio meritocrático, dentre outras). (RIBEIRO, 2012).

A fim de que se possa trabalhar na perspectiva da equidade, a avaliação institucional realizada por meio de padrões de qualidade fortalece a vigilância sobre a adequação dos insumos, dos processos e dos resultados.

Um exemplo de material voltado à avaliação institucional da escola é o “Indicadores da Qualidade na Educação”<sup>11</sup>, produzido em cooperação pela Ação Educativa, UNICEF e o MEC, distribuído em todo o

---

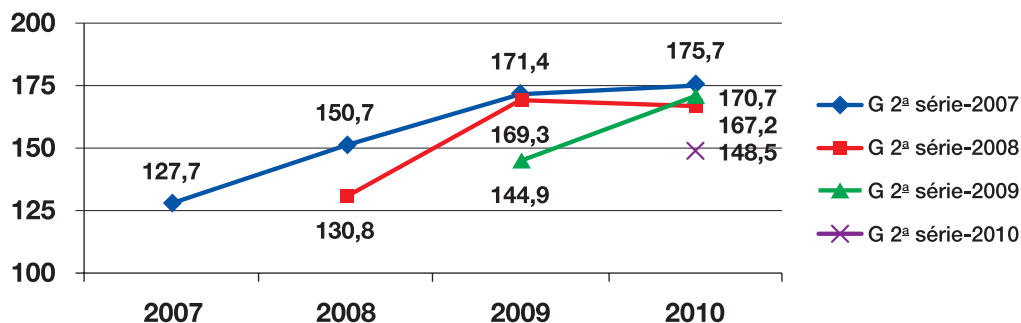
**11** Ação Educativa; UNICEF; Pnnud; INEP; SEB (MEC) (coord.). Indicadores da Qualidade na Educação São Paulo: Ação Educativa, 2008 e MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/SECRETARIA DA EDUCAÇÃO BÁSICA. Indicadores da Qualidade na Educação Infantil. Brasília: MEC/SEB, 2009.

País, no qual se estabeleceu padrões de qualidade para a educação infantil e para o ensino fundamental com o objetivo de favorecer a avaliação institucional.

Entretanto, a vigilância para a justiça como equidade na escola exige também verificação dos níveis de aprendizagem das crianças. Nessa perspectiva, ressalta-se a importância da avaliação formativa da aprendizagem, realizada pelo professor, e que permite a ele, à escola e à rede efetuar correções. Entretanto, sua subjetividade e a não comparabilidade de resultados não permitem que essa avaliação seja suficiente para garantir a vigilância sobre a justiça como equidade. Os chamados testes padronizados em larga escala permitem esse tipo de vigilância ao possibilitarem comparações mais objetivas do desempenho dos alunos nas redes e, por consequência, políticas direcionadas para o fortalecimento da justiça como equidade. Para Oliveira (2010), a verificação do cumprimento do Direito à Educação na educação básica não pode estar à mercê das autoavaliações dos profissionais de educação ou às avaliações institucionais (embora o autor as considere importantes) porque, por natureza, elas carregam graus elevados de subjetividade.

Na perspectiva rawlsiana, os testes padronizados não deveriam ser usados somente para fixar metas em termos de médias. Os sistemas educacionais públicos precisam medir o desempenho de todos os alunos e relacioná-los também com alguma medida de seu nível socioeconômico. É preciso ainda que haja parâmetros claros para expressar o que se definiu como necessário no que tange à aprendizagem dos alunos de educação básica. (RIBEIRO, 20120).

### Prova São Paulo – Língua Portuguesa. Gerações de 2ª séries

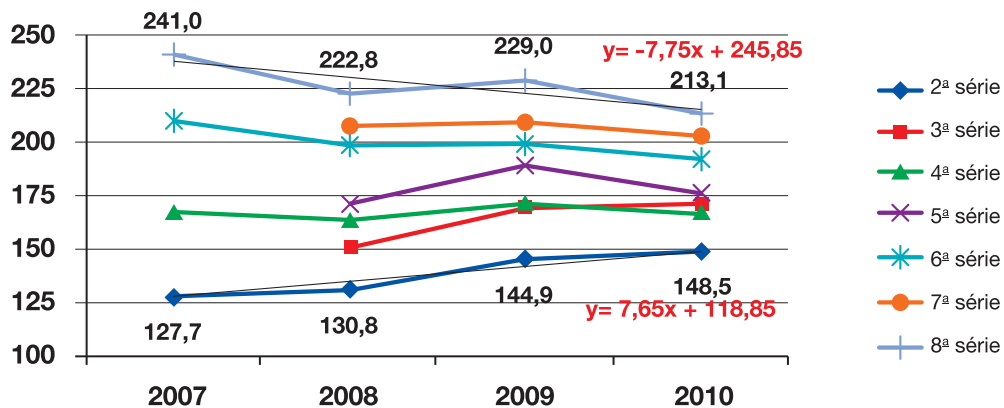


Fonte: elaborada pelo Professor Ocimar Alavarse<sup>12</sup>, Feusp, 2012.

12 Professor da Faculdade de Educação da USP

Essa síntese, elaborada pelo Professor Ocimar Alavarse, mostra, em termos de média, como o Município de São Paulo está melhorando seu potencial de alfabetizar as crianças até o final do segundo ano. Entretanto, esses dados não permitem verificar os níveis de justiça nessa etapa da escolaridade: não há informações disponíveis sobre os níveis socioeconômicos dos alunos para que se vislumbre a desigualdade escolar na rede. Além disso, observa-se um grande problema do Município de São Paulo: a melhoria, ainda que em termos de média, nos anos iniciais do ensino fundamental, não se mantém nos anos finais. Analisados os dados da Prova São Paulo de língua portuguesa, conforme quadro abaixo, observa-se que não estamos conseguindo fazer com que as crianças do EF II aprendam o estabelecido como necessário, o que indica que, em termos de consolidação do processo de alfabetização, não se tem obtido o resultado esperado.

**Prova São Paulo – Língua Portuguesa. 2007-2010**



Fonte: elaborada pelo Professor Ocimar Alavarse, Feusp. 2012.

Indicadores da qualidade como direito na perspectiva da justiça na escola deveriam nos ajudar a responder questões como essas: por que não temos conseguido galgar níveis de proficiência estabelecidos como adequados quanto mais avançamos nos anos finais do ensino fundamental? Como as crianças de famílias com menor poder socioeconômico estão acessando o conhecimento que deve ser ensinado no ensino fundamental ou em qualquer outra etapa da educação básica? Qual o nível de justiça na escola da rede de ensino do município de São Paulo, do País ou de qualquer outra localidade? O que as redes de ensino mais justas têm feito para garantir justiça na escola?

---

## Referências Bibliográficas

- CRAHAY, Marcel. L'École peut-elle-être juste e efficace? De l'égalité des chances à l'égalité des acquis. Belgique: De boeck, 2000.
- DUBET, François. Les dilemmes de la justice. In : DEROUET , Jean-Claude; DEROUET-BESSON , Marie-Claude. Repenser la justice dans le domaine de l'éducation et de la formation. Lyon : Peter Lang, 2009. p. 29 – 46.
- \_\_\_\_\_. O que é uma escola justa? A escola das oportunidades. São Paulo, Cortez, 2008.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A Qualidade do ensino como parte do Direito à Educação: um debate em torno dos indicadores. (texto apresentado à banca de concurso para titular na Feusp). São Paulo: Faculdade de Educação – USP, 2010. (mimeo)
- RAWLS, J. Justiça como Equidade: uma reformulação. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- RIBEIRO, Vanda Mendes. Justiça na escola e regulação institucional em redes de ensino do estado de São Paulo. 455 f. Doutorado defendido na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.
- WALTENBERG, Fábio. Quatre grandes écoles pour penser la justice dans le champ de l'éducation. In : DUPRIEZ, Vincent ; ORIANNE, Jean-François ; VERHOEVEN, Marie (Orgs.). De l'école au marché du travail, l'égalité des chances en question. Bern : Peter Lang/INRP, 2008. p. 25 – 52.



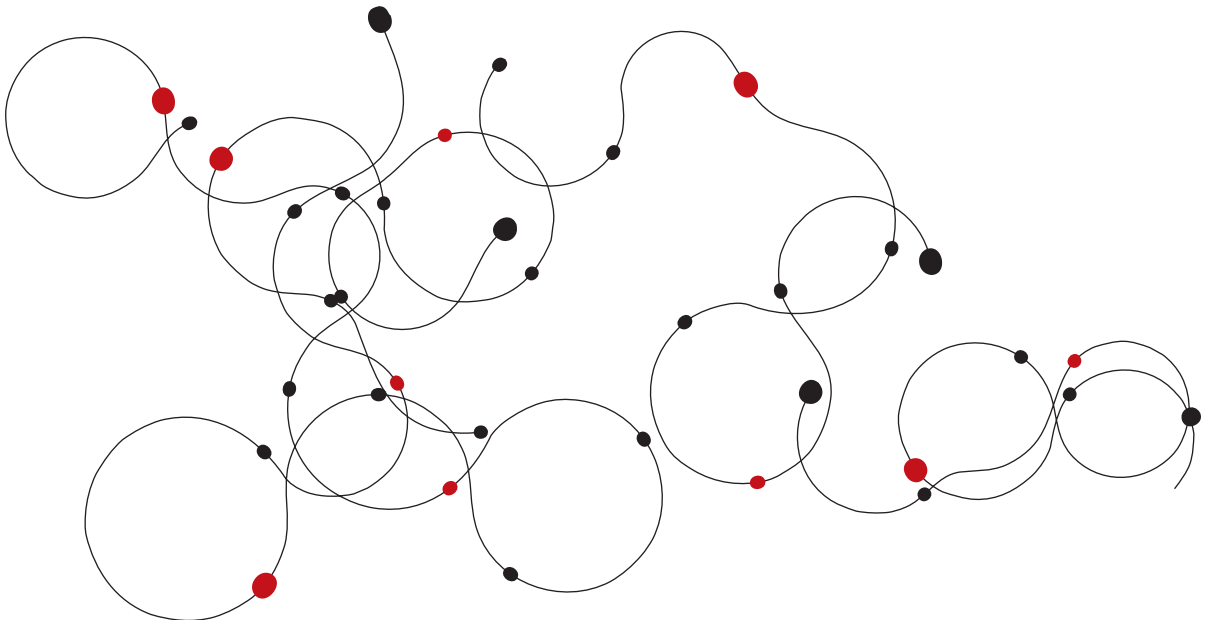


Ilustração Jéssica Riskalla

# 8

## Gestão Participativa, Transparência e Acesso à Informação

André Luiz da Silva  
Fernando de Souza Coelho  
Jorge Alberto Silva Machado  
Wagner Iglecias





# André Luiz da Silva

Professor do Instituto Federal de Educação,  
Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP)

## Gestão Participativa, Transparência e Acesso à Informação

A sociedade civil, os Conselhos de Políticas Públicas e os servidores do Poder Público do Município de São Paulo esperam que os próximos representantes eleitos iniciem as suas gestões fazendo as coisas acontecerem. Para isso, precisam demonstrar as suas capacidades de liderança às pessoas comuns, haja vista que o Município está carente de lideranças que despertem na população paulistana suas extraordinárias habilidades para colaborarem com a gestão pública municipal com ações que visem o bem comum da cidade.

Iniciando esta explanação, resgatamos a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1ª Consocial), realizada pela Controladoria-Geral da União (CGU) e convocada por decreto presidencial de 8 dezembro de 2010, em que aconteceram etapas preparatórias que se realizaram de julho de 2011 a abril de 2012 em todo o Brasil, mobilizando mais de 1 milhão de brasileiros, que foram representados por cerca de 1.200 delegados para a etapa nacional da 1ª Consocial, que aconteceu entre os dias 18 e 20 de maio de 2012, em Brasília. Em nosso Município, a 1ª Consocial foi realizada no dia 27 de fevereiro de 2012, promovida pelo Executivo Municipal, representado pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (Sempla), reunindo aproximadamente 400 participantes dos segmentos governamentais, conselhos e sociedade civil organizada.

Conforme deliberações aprovadas na 1ª Consocial (Consocial 2012a), sugerimos ao Prefeito e aos Vereadores eleitos em 2012 buscarem meios:

- que capacitem o próprio Poder Público, os Conselhos Municipais e a sociedade civil para uma participação mais efetiva e eficiente no acompanhamento da gestão pública municipal;

- que debatam e aceitem as ações da sociedade civil no acompanhamento e controle da gestão pública, vindo, com isso, fortalecer a interação entre sociedade e governo;
- que proponham mecanismos de transparência e acesso às informações e dados públicos a ser implementados pelos órgãos e entidades públicas municipais e fomentem o uso dessas informações e dados pela sociedade;
- que promovam, incentivem e divulguem o debate e o desenvolvimento de novas ideias e conceitos sobre a participação social no acompanhamento e controle da gestão pública;
- que debatam e proponham mecanismos de sensibilização e mobilização da sociedade em prol da participação no acompanhamento e controle da gestão pública;
- que discutam e proponham ações de capacitação e qualificação da sociedade para o acompanhamento e controle da gestão pública, que utilizem, inclusive, ferramentas e tecnologias de informação;
- que desenvolvam e fortaleçam redes de interação dos diversos atores da sociedade para o acompanhamento da gestão pública;
- que debatam e proponham medidas de prevenção e combate à corrupção que envolvam o trabalho do Governo Municipal, empresas e sociedade civil;
- que empreendam um esforço no sentido de simplificar e desburocratizar a complexidade orgânica dos processos administrativos.

As sugestões norteadoras acima, advindas da 1ª Consocial, colaborarão com a promoção da transparência pública e o empoderamento da sociedade no acompanhamento da gestão pública, contribuindo para um controle social mais efetivo e democrático, que garanta o uso correto e eficiente do dinheiro público. O processo conferencial da 1ª Consocial, em sua Etapa Nacional, resultou em 80 propostas, visando o fortalecimento da cidadania e a melhoria da gestão pública nos Municípios, Estados e União (FTCS São Paulo 2012a). As propostas aprovadas na 1ª Consocial do Município de São Paulo (FTCS São Paulo 2012b) podem ser encontradas na internet, no sítio do Fórum de Transparência e Controle Social do Município de São Paulo (FTCS São Paulo).

O Fórum de Transparência e Controle Social do Município de São Paulo, em parceria com o Poder Executivo e Poder Legislativo, está elaborando um projeto de lei pioneiro e histórico, com o objetivo de criar o Conselho Transparência e Controle Social do Município de São Paulo. Esperamos ser modelo para o País no quesito transparência, gestão participativa e controle social. Com esta iniciativa esperamos atender a uma das propostas da 1ª Consocial e a Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/2011, que entrou em vigor no dia 16 de maio de 2012. A garantia da transparência e do acesso à informação está presente na nossa Constituição Federal de 1988, conforme definido nos artigos 5º e 37. No dia 26 de outubro de 2012, aconteceu a 8ª Reunião da Comissão Organizadora Nacional (CON) da 1ª Consocial, na Controladoria-Geral da União em Brasília – DF. Os 42 órgãos e entidades que compõem a comissão, juntamente com a Presidente da CON e Diretora de Prevenção da Corrupção da CGU, Vânia Vieira, informaram que estão elaborando uma base de dados que contará com os projetos de

---

lei sobre os temas da Consocial, assim como os programas de governo em andamento e os contatos dos responsáveis por essas ações. (CONSOCIAL 2012b).

Nas palavras do Controlador-Geral da União, Ministro Jorge Hage, a Lei de Acesso à Informação significa um importante passo para a consolidação democrática do Brasil e também para o sucesso das ações de prevenção da corrupção no País. Além disso, incrementa a participação popular e o controle social das ações governamentais, permitindo ao brasileiro exercer a sua cidadania e cobrindo seus direitos de forma legítima. (HAGE 2012).

O orçamento participativo protagoniza um projeto político na corresponsabilização entre políticos eleitos, a esfera técnico-administrativa e os cidadãos e cidadãs, numa lógica alternativa ao que certos autores designam por dupla-delegação, legitimada pela democracia representativa (CALLON, LASCOUMES e BARTHE, 2001), contribuindo assim para a melhoria da governança local e para o progresso econômico e político (GASTIL, 2008).

Assim, importa referir que também os técnicos e políticos envolvidos têm no orçamento participativo uma oportunidade de aprofundar o relacionamento com os cidadãos, extraindo dessa relação novos conhecimentos sobre a realidade, o que contribui, nos casos analisados, para um posicionamento mais humilde quanto à necessidade de investir na transparência e na prestação de contas, para além, talvez, do acesso mais imediato às necessidades mais prementes da população e que urge satisfazer. (AZEVEDO e GOMES, 2008, 67-88).

Em 2012, durante a Cúpula dos Povos da Rio+20, foram levantados sete desafios que precisam ser enfrentados pela participação popular nesta década: 1) Fazer com que a participação popular seja vista como um direito, como um processo de conquista da sociedade. 2) Romper com a fragmentação dos processos e espaços de participação popular, promovendo um exercício de intersetorialidade. 3) Ampliar a participação popular nos debates a respeito de questões ligadas à política econômica e à infraestrutura de grande impacto. 4) Promover práticas de participação e controle social em âmbito nacional. 5) Pensar a sustentabilidade dos processos participativos, com propostas de financiamento, formação, transparência e comunicação. 6) Incorporar as novas formas de linguagem e interação da cultura da internet na democracia participativa. 7) Promover uma reforma política que garanta novos modelos de representação política, mais voltados à participação popular. (REDE, 2012).

Caso o Município de São Paulo fique patinando em processos demorados para abrir sua gestão, perderá este momento histórico e será atropelado por pressões internacionais, com iniciativas como a da Parceria para o Governo Aberto (OGP), em que o Brasil, juntamente com os Estados Unidos, é um dos coordenadores. A intenção da OGP é abrir os governos e isso não tem volta; será menos traumático para eventuais gestores conservadores se aderirem logo. Em breve, os municípios terão metas para com a OGP. Nos dias 17 e 18 de abril de 2012, aconteceu, em Brasília – DF, a 1ª Conferência Anual

da Parceria para Governo Aberto (Open Government Partnership – OGP). Na ocasião, representantes de governos e da sociedade civil de vários países compareceram e apresentaram os resultados até agora alcançados em relação às metas de Governo Aberto fixadas nos compromissos de cada país, e foram dadas as boas-vindas a 48 novos países que aderiram à parceria, apresentando os seus respectivos compromissos. É um momento muito importante a participação de pessoas do governo e da sociedade, pois só se constrói um governo aberto de maneira colaborativa e participativa. (OGP, 2012)

Os textos acima demonstram que o mundo está ficando mais transparente e aberto e justificam legalmente e democraticamente a proposta da tão discutida e prometida cidade digital para o Município de São Paulo, ou seja, internet gratuita para toda a população da cidade, propiciando uma vida pública mais eletrônica e *on-line*. As sugestões elencadas só terão eficácia e eficiência se implementarem a cidade digital utilizando WiMAX e/ou Wireless.

O avanço da digitalização resulta em maior eficiência da gestão pública, com a integração das unidades administrativas dos municípios e a oferta de mais e melhores serviços eletrônicos à população. Para o Município, a digitalização gera ganhos de produtividade em diversas áreas e, por tabela, aumento da arrecadação. Do lado do cidadão, a vida melhora nas cidades que oferecem serviços eletrônicos para marcar consultas, acessar o boletim escolar dos filhos, fazer matrícula, pagar os tributos e fazer reclamações. Sem falar na possibilidade de acompanhar como a cidade está gastando seus recursos nas páginas da transparência. (FONSECA, 2012)

A sugestão se apresenta como um ponto estratégico para o avanço social, no sentido de dar ao cidadão paulistano mais inclusão digital, através do oferecimento de conexões em banda larga, acesso à internet e capacitação no uso das tecnologias da informação, e ainda disponibilizar novos serviços eletrônicos, fazendo uso inteligente da tecnologia de informação. Ao oferecer facilidades à população, a administração pública se beneficia também, com menor burocracia e mais eficiência no atendimento às demandas da população. Conquistando uma cidade digital livre, inovadora e inclusiva. Com a ajuda de soluções tecnológicas, alcança uma gestão pública mais integrada e oferece serviços voltados para a cidadania, com *softwares* de caráter colaborativo e assinatura digital, gerando claros ganhos de eficiência, eficácia e efetividade, eis que a eliminação do papel como suporte de documentos agilizará de modo extraordinário o trâmite administrativo. Como exemplos das novas perspectivas que compõem os pilares da cidadania, elencamos as diversas áreas, tais como a saúde: uso de novas tecnologias, isto é, videoconferência e telemedicina na discussão de casos clínicos, diagnóstico, aconselhamento e terapia; na educação: integração das escolas a outras instituições de pesquisa, ensino e formação continuada para servidores e população; na segurança pública: videomonitoramento, patrulha *on-line*, reconhecimento de placas, áreas de risco, vias públicas, integração de atendimentos, interligação com serviços de emergência, tais como o corpo de bombeiros e a defesa civil; na gestão administrativa: reuniões virtuais; no turismo: pontos de acesso livres para viajantes e turistas, visando incentivar o comércio e turismo local. Implantação de monitores e projetores de

mídia digital em praças e pontos de ônibus, além de totens de consulta; na receita: acesso à internet sem fio para pequenas empresas, integração das estruturas tributária, financeira e administrativa, melhorando a fiscalização e o aumento da arrecadação tributária. Geração de novas atividades econômicas para o município a fim de atrair novos investimentos públicos e privados.

Finalizando, queremos transformações extraordinárias na cidade de São Paulo, que o Prefeito e os vereadores eleitos façam desta futura gestão uma quebra de paradigma, avançando no campo social, para que tenhamos uma cidade mais justa, livre, inovadora, inclusiva, participativa, transparente e aberta. A escolha é nossa, a de sermos pioneiros, inovadores, e um exemplo a ser seguido nessa nova ordem mundial.

## Referências Bibliográficas

- AZEVEDO, N.D.; GOMES, M.A. Um balanço da literatura sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte: Avanços e desafios. In: Sérgio Azevedo e Ana Luiza Nabuco (org.). *Democracia participativa: a experiência de Belo Horizonte*. 2008. Belo Horizonte: Editora Leitura e Prefeitura BH, pp. 67-88.
- CALLON, M.; LASCOUMES, P.; BARTHE, Y. *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*. Paris: Seuil, 2001.
- CONSOCIAL 2012a. Apresenta as 80 propostas produzidas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1ª CONSOCIAL). 2012. Disponível em: <[consocial.com.br/saopaulo/Consocial2012propostasBR.asp](http://consocial.com.br/saopaulo/Consocial2012propostasBR.asp)>. Acesso em: 20 set. 2012.
- CONSOCIAL 2012b. Apresenta Ata da 8ª Reunião da COM, realizada em 26/09/2012. Disponível em: <[www.consocial.cgu.gov.br/agenda/13](http://www.consocial.cgu.gov.br/agenda/13)>. Acesso em: 20 set. 2012.
- ESCOLA DO PARLAMENTO 2012. Gestão participativa, transparência e acesso à informação. Disponível em: <[www.camara.sp.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11744:gestao-participativa-transparencia-e-acesso-a-informacao&catid=133:eventos-anteriores&Itemid=252](http://www.camara.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=11744:gestao-participativa-transparencia-e-acesso-a-informacao&catid=133:eventos-anteriores&Itemid=252)>. Acesso em: 20 set. 2012.
- FONSECA, F. Editora Executiva do Wireless Mundi, acessado em. Disponível em: <[www.wirelessmundi.inf.br/edicao-n-9/902-editorial](http://www.wirelessmundi.inf.br/edicao-n-9/902-editorial)>. Acesso em: 20 set. 2012.
- FTCS São Paulo, 2012a. Apresenta textos das propostas aprovadas na 1ª Consocial na Etapa Nacional. 2012. Disponível em: <[consocial.com.br/saopaulo/Consocial2012propostasBR.asp](http://consocial.com.br/saopaulo/Consocial2012propostasBR.asp)>. Acesso em: 20 set. 2012.



FTCS São Paulo, 2012b. Apresenta textos das propostas aprovadas na 1ª Consocial na Etapa Municipal de São Paulo. 2012. Disponível em: <[consocial.com.br/ConsocialCidadeSP.asp](http://consocial.com.br/ConsocialCidadeSP.asp)>. Acesso em: 20 set. 2012.

GASTIL, J. Cultivating Deliberative Development: Public Deliberation as a Means of Improving Local, State, and Federal Governance. In: *Sina Odugbemi and Thomas Jacobson, Governance Reform Under Real-World Conditions*. Washington DC. 2008. The World Bank, pp. 303-316.

HAGE, J. Controlador Geral da União. Disponível em: <[infosurhoy.com/cocoon/saii/xhtml/pt/features/saii/features/main/2012/05/15/feature-03](http://infosurhoy.com/cocoon/saii/xhtml/pt/features/saii/features/main/2012/05/15/feature-03)>. Acesso em: 20 set. 2012.

OGP. Parceria para Governo Aberto (Open Government Partnership). Apresentam as diretrizes da Parceria para Governo Aberto. 2012. Disponível em: <[www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org)>. Acesso em: 20 set. 2012.

REDE Brasileira de Orçamento Participativo, 2012. Disponível em: <[www.anfermed.com.br/redeop/newop](http://www.anfermed.com.br/redeop/newop)>. Acesso em: 20 set. 2012.

# Fernando de Souza Coelho

Coordenador do Curso de Gestão de Políticas Públicas - USP Leste

## Orientando a Gestão Pública no Município de São Paulo em prol da Transparência, da Participação e do Controle Social

### 1. Introdução

Oportuno é o adjetivo que, em síntese, qualifica o Ciclo de Debates “Pensando São Paulo”, organizado pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) para discutir, a partir da contribuição de especialistas: (a) tanto alternativas de (re)orientação da administração pública municipal no que se refere ao seu aprimoramento à luz dos princípios da gestão pública contemporânea e da democracia; (b) como opções de políticas públicas (inter)setoriais para a metrópole que ampliem os direitos sociais e melhorem a qualidade de vida da população.

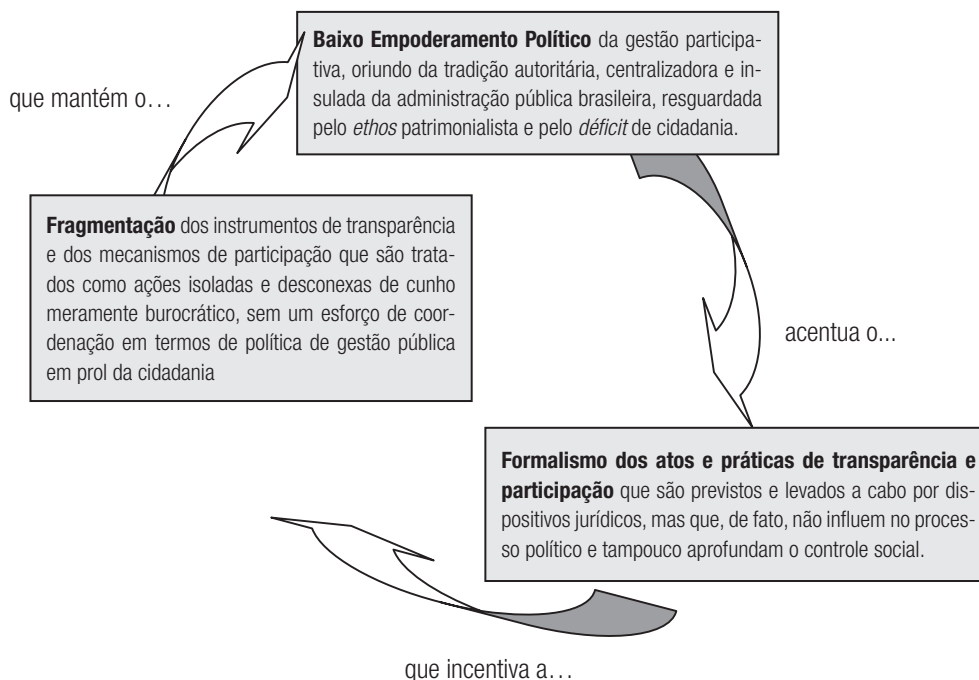
Considerando a discussão em torno do tema Gestão Participativa, Transparência e Acesso à Informação, este texto, tal como uma comunicação, apresenta algumas reflexões – que derivam em sugestões – sobre como os instrumentos de transparência, os mecanismos de participação e os modelos de controle social podem e devem ser potencializados a partir de uma orientação *tecnopolítica* que os integre na estrutura e nos processos do Município de São Paulo.

Ainda que desde a Constituição de 1988 esses aspectos estejam em voga na agenda da gestão pública democrática no País, verificada por inovações administrativo-institucionais como conselhos gestores e audiências públicas, bem como por inovações sociopolíticas – orçamento participativo e

conferências de políticas públicas, sua institucionalização na estrutura e nos processos da administração pública é, recorrentemente, formalista, fragmentada e *desempoderada*.

Em outras palavras, se, por um lado, são inegáveis os avanços incrementais na interação entre Estado e sociedade no Brasil comprovados por inúmeras experiências de transparência administrativa, democracia participativa e controle social em todos os níveis de governo e nos três poderes, por outro lado:

- É frequente a operacionalização de algumas práticas de gestão participativa e interlocução com a sociedade tão somente para constar, sem impactos sobre o ciclo das políticas públicas. Pode-se ilustrar esse formalismo citando a realização de audiências públicas em que – literalmente – “*se ouve, mas não se escuta o cidadão*”, não gerando, portanto, *feedback* ao processo decisório. Em adição, menciona-se a existência legal de muitos conselhos gestores que, na prática, não resultam em efetiva ação de acompanhamento e controle dos programas governamentais. Cita-se também a obrigatoriedade da divulgação de informações públicas que, embora seja um passo importante para a publicidade (como a Lei Complementar 131/2009), quase sempre são pouco inteligíveis para a sociedade.
- Muitas vezes, as ações no eixo da transparência e do controle social são tratadas simplesmente como uma miríade de ferramentas administrativas que não se articulam com uma política de gestão pública em prol da cidadania. Eis alguns exemplos de fragmentação: fluxo de informações/reclamações de ouvidorias públicas que não retroalimentam a prestação de serviços públicos e/ou a provisão de políticas públicas; portais de governo desenvolvidos com alta tecnologia, mas com lacunas na divulgação de informação ao cidadão; e planejamento governamental (PPA) que não traduz – concretamente – os objetivos/metas de governo, dificultando o controle social; e
- Em larga medida, o *empoderamento* político das temáticas concernentes à gestão participativa, ainda que crescente, tem incidência relativamente baixa na pauta dos políticos e da burocracia, bem como pequena atenção da sociedade civil (com exceção no caso de alguns poucos atores sociais organizados). Esse panorama acaba acentuando o formalismo que, por sua vez, incentiva a fragmentação, perfazendo um círculo vicioso esquematizado na figura.



Recentemente, algumas questões redespertam a opinião pública para a tríade da transparência, participação e controle social na administração pública brasileira. No que tange à transparência, temos a implantação – em curso – da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) – a LAI –, que tem exigido dos órgãos públicos uma reconversão de estruturas e/ou processos administrativos para o atendimento de suas determinações. Afinal, a LAI assegura “*o direito de acesso à informação, proporcionado mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão*”, o que envolve, inclusive, a criação de áreas (e funções) de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). Nesse sentido, as tecnologias de informação e comunicação (TICs) têm um papel fulcral na eficiência e na eficácia desta interlocução entre o poder público e a sociedade civil.

Outra questão bastante enfatizada na atualidade é o debate sobre corrupção na administração pública que se estende para as condutas de mau uso dos recursos públicos (exemplo: desperdício e ineficiência) e para as práticas usuais não republicanas (exemplo: nepotismo e clientelismo). Em alguma medida, episódios bastante simbólicos e casos emblemáticos, veiculados midiaticamente nos últimos anos, trazem à tona a importância de modelos de controle social – em complementaridade aos controles interno e externo – como forma de prevenir e combater essas disfunções.

Por último, cabe mencionar a tendência deste início de século XXI de aprofundamento das inovações democráticas na gestão pública contemporânea, sobretudo a valorização da democracia participativa que, além de completar e legitimar a democracia representativa, intenta promover a cidadania. Em

tese, parte-se do pressuposto de que os cidadãos almejam – substantivamente – proteger a *res publica* e tornarem público o processo decisório do Estado, incorporando à sociedade civil. Essa concepção requer um *design* de gestão pública como sistema aberto, que desconcentre o poder dos mandatários políticos (e da burocracia) e enseje uma relação dialógica com os atores sociais, baseada em mecanismos de participação.

E, nesse contexto, a gestão local, como *locus* de maior proximidade entre o cotidiano das pessoas e o aparato da administração pública – a propósito, “*todos vivemos no município!*” –, deve ser o nível de governo por excelência mais avançado em termos de uma orientação para a transparência, a participação e o controle social.

## **2. Transparência, Participação e o Controle Social na Agenda da Gestão Pública**

Um dos movimentos da gestão pública contemporânea é o deslocamento gradual de uma administração pública *estadocêntrica* – tradicional, edificada no século XX – para uma administração pública *sociocêntrica*. Em linhas gerais, a perspectiva *estadocêntrica* subentende a gestão pública como sinônimo de gerência estatal, na qual as suas estruturas e os seus processos se circunscrevem ao aparelho do Estado, como um sistema fechado e com lógica *tecnoburocrática*. No Brasil, grosso modo, essas características se enraizaram com o traço autoritário e centralizador, que acompanhado de um padrão de distanciamento ou mesmo de isolamento dos órgãos públicos da sociedade civil, muitas vezes enxergou e tratou os cidadãos como um conjunto de súditos – e que ainda ocorre fortemente nos dias correntes.

Em contrapartida, a perspectiva sociocêntrica compreende a gestão pública como sinônimo de interesse público, no qual o ideário da gestão pública é mais ampla do que a noção de gerência estatal, se organizando de forma intersetorial e plural e baseada no dialogismo entre Estado e sociedade que pressupõe uma governança democrática. De modo amplo, essa perspectiva se corporifica em diversos modelos de gestão pública, cada qual com sua especificidade, mas que se coadunam em torno dos valores democráticos e do exercício da cidadania para uma coprodução das políticas públicas. Entre as abordagens que referenciam tais práticas encontram-se: a Gestão Pública Societal, a Gestão Social, o Novo Serviço Público, dentre outras, que propõem novos (ou renovados) arranjos organizacionais para um setor público calcado na gestão participativa.

Independentemente da abordagem e de uma forma mais pragmática, vale salientar que em qualquer marco e/ou orientação da gestão pública contemporânea, a tríade da transparência, participação e controle social compõe um dos fundamentos basilares para além dos princípios constitucionais de cada nação. Tomando o caso brasileiro, por exemplo, tão importante quanto o LIMPE – legalidade,

impessoalidade, moralidade, publicidade e a eficiência (artigo 37 da Constituição Federal) – como base inerente da ação burocrática, é a sua calibragem com as premissas da gestão pública pós-burocrática, quais sejam:

| Princípios Constitucionais | Fundamentos da Gestão Pública Contemporânea          |
|----------------------------|------------------------------------------------------|
| Legalidade                 | Orientação para Resultados                           |
| Impessoalidade             | Foco no Usuário-Cidadão                              |
| Moralidade                 | Valorização do Funcionário                           |
| Publicidade                | <b>Transparência, Participação e Controle Social</b> |
| Eficiência                 | Modernização da Gestão                               |

Adiciona-se à tríade da transparência, participação e controle social a sua imbricação com o conceito de *accountability* na gestão pública. Considerando as significações/dimensões do termo, que tem tradução aproximada – para a língua portuguesa – como *ação responsável* e *responsiva* das organizações públicas (e dos gestores públicos) com prestação de contas, pode-se refletir sobre sua aplicação em quaisquer organizações públicas a partir dos seguintes questionamentos:

- As mudanças ocorridas na organização são determinadas pelos benefícios que agregam à sociedade e/ou aos usuários?
- Avaliamos o grau de satisfação da sociedade e dos nossos usuários, que são os beneficiados pelo que fazemos?
- A organização tem instrumentos de controle de seus processos burocráticos e dos seus resultados?
- Existem consequências quando do alcance (ou não) dos resultados da organização?
- De alguma maneira a organização contribui para o exercício da cidadania?
- Há uma consciência (ou ferramental) de custos instalada na organização?
- A organização tem instâncias de interlocução com a sociedade civil? Quais?
- A organização tem mecanismos de participação de colaboradores internos e dos usuários externos? Quais?
- A organização modifica o seu curso de ação em função da sua percepção pela sociedade e pelos usuários? Como?
- A organização publiciza os seus resultados? Como?

A seguir, a partir do embasamento e das breves reflexões sobre o tema até aqui, desvelamos algumas sugestões para a administração municipal em São Paulo em prol da tríade da transparência, participação e controle social.

### 3. Algumas sugestões para o Município de São Paulo (re)orientar sua estrutura e os seus processos em prol da Transparência, da Participação e do Controle Social

Como uma das maiores metrópoles do mundo, São Paulo é uma cidade pujante, complexa e multicultural que, naturalmente, tem múltiplos problemas e desafios referentes à sua gestão e políticas públicas, agravados pela sua desigualdade social. Na tríade da transparência, participação e controle social, tendo em vista a grandeza e a diversidade da cidade, é de se esperar do poder público municipal uma macropolítica que integre na estrutura e nos processos da administração pública algumas orientações/ações em prol dessas temáticas.

Em resumo, a partir do Ciclo de Debates “Pensando São Paulo” emanaram algumas sugestões que, apesar de não esgotarem as proposições, fornecem subsídios para os poderes Executivo e Legislativo para o mandato 2013-2016. A expectativa é de que essas recomendações joguem luz na agenda e, oxalá, figurem no rol de iniciativas e projetos dos governantes e vereadores.

#### São Paulo em prol da Transparência, da Participação e do Controle Social (sugestões)

|   |               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Transparência | Instituir um programa integrado de implementação da LAI nos órgãos da Prefeitura e da Câmara de Vereadores, com o devido treinamento e desenvolvimento dos funcionários públicos para os processos de prestação de informação ao cidadão. Criar um repositório – aberto – com as informações solicitadas/disponibilizadas por cada cidadão e instituir uma política de open government municipal. |
| 2 | Transparência | Inovar no cumprimento da Lei Complementar 131/2009 – Lei da Transparência. Além de levar ao conhecimento público pela internet os dados detalhados e atualizados da gestão econômico-fiscal e das peças de planejamento-orçamento (PPA, LDO e LOA), tornar inteligível e amigável o acesso a essas informações, incentivando a educação política e o empoderamento do cidadão.                    |
| 3 | Transparência | Confeccionar e divulgar padrões de qualidade (mínimos) para os serviços públicos, ou seja, cartas de serviços, o que favorece a fiscalização do cidadão, oportuniza o processo de avaliação pelos órgãos públicos e parametriza o trabalho das ouvidorias. Pode partir da regulamentação de leis municipais que versam sobre a proteção/defesa do usuário de serviços públicos.                   |

### São Paulo em prol da Transparência, da Participação e do Controle Social (sugestões)

|   |                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4 | Participação    | Institucionalizar mecanismos de participação no processo de planejamento-orçamento municipal. Para além das experiências de orçamento participativo, pensar em maneiras de descentralizar a função de planejamento a partir de instrumentos de planejamento de bairro ou distritos, buscando identificar as principais carências e a vocação dos 96 distritos da cidade, com a abertura das estruturas de cada subprefeitura à gestão participativa.                                                                                                                                                                    |
| 5 | Participação    | Ampliar as estruturas administrativo-institucionais e fortalecer as políticas transversais das áreas/temas relacionados aos direitos humanos, diversidade sexual, mulher, juventude, igualdade racial e idoso. Em muitos casos o aparato atual é diminuto e com pouca voz na máquina pública municipal, resultando em ações que se traduzem mais em políticas simbólicas do que em programas concretos. Neste sentido, reorientar a Secretaria de Participação e Parceria para o aprofundamento do diálogo com a sociedade civil, com capacitação das áreas da prefeitura municipal e dos servidores públicos para tal. |
| 6 | Participação    | Fortalecer os conselhos gestores com amplo programa de formação de conselheiros pela Escola do Servidor e/ou pela Escola do Parlamento, bem como de fornecimento de infra-estrutura necessária para o seu pleno funcionamento e com autonomia.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 7 | Controle Social | Ampliar o acesso às ferramentas que apoiam o controle social como: (a) a inclusão digital, (b) o uso das TICs em prol de uma cidade digital, (c) a tradução do PPA em um plano de metas acessível e compreensível, (d) o incentivo aos programas de formação política e (e) a organização de audiências públicas específicas para balanços/avaliações de serviços urbanos e políticas públicas municipais.                                                                                                                                                                                                              |
| 8 | Controle Social | Aproximar o controle externo do Poder Legislativo apoiado pelo Tribunal de Contas do Município com o processo de controle social, a partir de uma maior abertura e interlocução da Câmara Municipal e do TCM com a sociedade civil.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

## 4. Referências Bibliográficas

JACOBI, P.; PINHO, J. (org.). *Inovação no Campo da Gestão Pública Local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

KEINERT, T. M. *Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: Ed. Anablume, 2007.





# Jorge Alberto Silva Machado

Professor da Escola de Artes, Ciências e Humanidade da USP-Leste

## Uma Nova Democracia: A Sociedade *ocupando* o Estado

Transparência e participação são virtudes fundamentais numa moderna democracia. Mas para que efetivamente ocorram na gestão pública devem contar com a clara disposição por parte do ocupante do cargo público. É isso que se espera do Prefeito eleito. Sua legitimidade deve vir não apenas das urnas, mas decorrer da participação dos cidadãos ao longo de todo mandato. Decisões que são realizadas de forma participativa, se engrandecem de legitimidade, pois tornam os cidadãos corresponsáveis pelos resultados. Ao mesmo tempo, fortalecem o chefe do Executivo Municipal e aqueles gestores que estão ao seu lado.

Espera-se que o governante escolhido manifeste as virtudes de um líder. Dentre elas, a visão e sensibilidade para tomar decisões junto com aqueles que lhe confiaram seu poder, mesmo que isso lhe custe expor e debater suas próprias convicções. Se teme a participação, tenderá a ficar refém de pequenos grupos, de sucumbir aos desejos dos aliados de “última hora”, de se curvar a acordos que lhe garantam sua estabilidade, cujos objetivos inconfessáveis ameaçam o interesse público maior.

## O acesso à informação e transformação da realidade

A sociedade está em constante processo de aprendizado e amadurecimento. Historicamente, experimentamos regimes autoritários de todos os tipos, ligados a oligarquias rurais, urbanas, a militares e pequenas elites circundantes ao poder. Vivemos tempos outros, onde a informação flui com facilidade pelos *websites*, redes sociais e *blogs*, escapando ao controle dos donos da mídia; de uma nova geração conectada; e de um Estado cada vez mais exposto ao escrutínio público.

Hoje se permite fiscalizar e controlar líderes políticos como nunca se pôde antes. Por trás do aumento da participação e do controle social sobre o Estado, vemos uma sociedade mais conectada, vemos o amadurecimento de uma nova geração crescida num país mais urbano e uma democracia cada vez mais consolidada com uma sociedade civil mais forte. São processos que envolvem milhões de cidadãos, mesmo que apenas parte da população disponha de educação, tempo e recursos para participar. É um processo de amplo horizonte, em que estamos nos primeiros passos. Mas por ser uma tendência crescente, os líderes políticos devem dar especial atenção a tais transformações.

O volume de denúncias de corrupção e escândalos é o resultado da facilidade do acesso à informação e da ampliação da esfera pública, com a internet e suas redes sociais e comunidades. A Lei de Acesso à Informação é mais um instrumento para promover essa democracia e ilustrar essas transformações. Ela apenas começa a ser usada para abrir as entranhas do Estado e expor suas partes ocultas. A informação não está mais num armário de ferro, mas num computador. Sendo pública, deve ser compartilhada. Aquilo que antes meia dúzia de privilegiados tinham acesso, pode ser potencialmente acessível a milhões.

É um direito de o cidadão conhecer o Estado, seus agentes, o que fazem, quanto ganham, onde estão sendo gastos os recursos e que negócios faz. O Estado é apenas um guardião dessas informações, que pertencem ao público. Aceitar isso, por parte daqueles que tradicionalmente dominam o Estado, requer uma grande mudança de cultura política. Esse é o ponto de tensão. E onde a “ocupação” do Estado pela sociedade civil requer tanto a virtuosidade de seu povo, como a grandeza dos que ocupam cargos públicos.

A mudança na cultura política envolve uma disputa no significado do que é “público”. Já que, para muitos, o acesso a cargos e recursos “públicos” sempre foi uma espécie de prêmio a ser defendido com unhas e dentes. Os cidadãos passam a se relacionar em outro patamar com os agentes públicos quando conhecem o Estado. A consciência sobre os interesses, responsabilidades e consequências dos processos políticos se traduz gradualmente no reconhecimento da importância de participar e acompanhar processos decisórios.

Essa ocupação do Estado está apenas começando. Vivemos num Estado ainda permeado de segredos, de pessoas bem relacionadas e de privilégios de alguns grupos. Ocupar o Estado não significa acabar com essas relações, apenas expô-las.

## **Participação e mudança**

Como o povo pode participar da vida política, se sequer conhece o Estado, se sequer dispõe de informações? Muitas vezes sequer é ouvido. Por não participar ou não ver frutos nisso, tende a alocar seus recursos e seu tempo de outra forma. Essa atitude contribui para que a realidade simplesmente se reproduza, que pouco mude. É nas relações cotidianas, no comportamento repetitivo e frequente-

mente inconsciente que as instituições se reproduzem. Em última instância, todas as instituições que balizam e/ou governam nossa vida – inclusive os costumes e a moral – estão estruturadas em nossas práticas cotidianas. Certas estruturas, mesmo que causem danos à população, só podem mudadas com grande esforço coletivo – de onde decorre a importância das grandes mobilizações sociais e dos protestos por mudança.

As pessoas estão se informando mais, essa é a mudança sutil, mas que acontece em grande escala. E não há quem possa controlar isso. Com informação, as pessoas podem fazer melhores decisões para suas vidas. Com informação, os cidadãos podem reduzir a assimetria existente com relação a líderes políticos e gestores públicos.

“Ocupar o Estado” significa recuperar aquilo que sempre foi de cada um dos cidadãos. O Estado com suas instituições é a expressão de todo um povo que delegou poder ou deixou de exercê-lo em favor de outrem. Aqueles que detêm o poder, o detêm porque concedemos esse poder a eles, não importa qual seja esse poder. É o do governante, do policial, da justiça, da moral, da escola. Essas instituições dependem de cada um e são extensões de todos. Ter essa consciência abre a possibilidade de recuperar esse poder que, historicamente, está nas mãos de poucos.

Ocupar os espaços públicos significa mostrar que o poder do Estado é mera expressão da vontade coletiva. A existência de tiranos, autocratas e o predomínio de decisões impopulares mostra como o exercício do poder pode ser distorcido com as ausências de sujeitos e o predomínio de alguns.

Como decorrência dessa consciência se tem a verdadeira participação nos processos políticos: não apenas votar e eleger alguém, mas sentir-se parte do Estado.

## **Participação e “ocupação” do Estado**

O que vemos em termos de participação é apenas uma parte muito pequena do que é possível, uma vez *que essa participação é permitida enquanto não afeta um interesse maior*. Como seria o transporte público, o atendimento nos postos de saúde e a qualidade da educação, se a população pudesse participar efetivamente do Governo? Quais seriam as prioridades do Governo? Teríamos ainda tantos cortiços, esgotos a céu aberto, ruas sem calçadas e pessoas morrendo nas portas de hospitais? Será que nós controlamos nossa criatura, o Estado? Se não controlamos, quem o controla? Saberemos isso se conhecermos o Estado, se acessarmos suas informações, como se dão os processos de decisão, quem as toma e quem é beneficiado.

É um processo gradual. Foi com pressão política que tivemos nossa Constituição Cidadã, o Código de Defesa da Criança, o reconhecimento dos direitos dos idosos, das mulheres, dos trabalhadores,

etc. Olhando para trás, muitas foram as conquistas. Isso sob o domínio de elites, de uma mídia nas mãos de poucas pessoas e sob uma frágil democracia. Que mais podemos conquistar, se o potencial de acesso à informação e participação for colocado em prática? Como isso pode afetar a gestão pública? Nesse contexto, o que muda nas funções públicas? E nas formas como as decisões são tomadas? Como interfere na legitimidade política?

É natural que muitos tenham medo da mudança. É a soma de nossas pequenas ações egoístas que tornam nossa sociedade egoísta e desunida, que gera uma competição destrutiva e que conduz a líderes oportunistas. É como tomar a pílula vermelha da Matrix. Da parte da sociedade, a mudança se expressa pela capacidade de assumir a responsabilidade e recuperar esse poder. Políticos e a política são apenas parte do problema, são a expressão da “ausência” do público. O desafio é a ocupação social do espaço de poder e as mudanças institucionais e políticas decorrentes.

A natureza de nossa política é de uma exposição controlada. Isso permitiu que algumas coisas ficassem ocultas. Se ocupamos o Estado e o mostramos como ele é por dentro, expomos a realidade dos que o controlam, tomam decisões e seus beneficiários.

## **A escolha do Prefeito**

Ao Prefeito eleito haverá várias opções. Mas podemos resumi-las em dois polos. A mais confortável será a de construir uma fachada para o público e tomar decisões sem a participação da sociedade – notavelmente aquelas que envolvam mais recursos e sejam de interesse de grupos privilegiados. Essa é a política do esconde uma parte e mostra outra, a política dos conselhos populares de mentirinha, no paternalismo político, das relações de troca. Infelizmente, é a opção que muitos escolhem.

Uma opção mais corajosa e honrada para o próximo Prefeito é fazer de sua gestão um exercício permanente de participação. Usar todos os meios existentes de promover a participação política da sociedade. Promover a ampla transparência e acesso à informação, realizar consultas e audiências públicas. E sempre que tiver de decidir entre interesses distintos, fazê-lo de forma transparente, participativa e justa. Se assim agir, fará da população corresponsável por suas decisões. Estas, por sua vez, estarão cobertas de legitimidade.

Que o povo de São Paulo, em suas melhores disposições e virtudes, se veja refletido no Prefeito eleito. E que este saiba refletir o povo em suas decisões. Que assim, o Estado seja democraticamente *ocupado* pelo seu povo, fazendo valer os interesses públicos maiores.

# Wagner Iglecias

Professor do Curso de Gestão de Políticas Públicas - USP Leste

## Breves considerações sobre a formação de nossa cultura política

A temática proposta pelo Ciclo de Debates “Pensando São Paulo”, relativa à gestão participativa, à transparência e ao acesso à informação é bastante entusiasmante e desafiadora. Pensar aquela que não apenas é a maior cidade do País, mas a maior metrópole do Hemisfério Sul a partir daquele tripé, não só nos entusiasma como faz com que vislumbremos a possibilidade de que, a partir do parlamento municipal, e com a crescente participação dos cidadãos, se possa construir um processo de aprofundamento democrático em nosso Município.

É possível e necessário pensar tais questões a partir dos mais variados ângulos de análise, levando em conta desde os quase 30 anos de retorno do País à normalidade democrática até o crescente fortalecimento de nossas instituições políticas. E levando em conta, também, o papel novo e provavelmente cada vez mais transformador que as tecnologias de informação passarão a exercer na relação entre o Poder Público e a sociedade.

Nossa proposta, nesta comunicação, é chamar a atenção, no entanto, para alguns aspectos relativos à formação de nossa cultura política, gestada durante séculos, e sua influência sobre os processos que buscam estruturar uma gestão participativa da máquina pública, dotá-la de crescente transparência e ampliar o acesso da população à informação. Embora o futuro que se apresenta possa ser promissor, é necessário se levar em conta alguns dados seculares do nosso jeito de ser, enquanto sociedade, que se não obstaculizam, pelo menos dificultam o alcance daqueles objetivos.

Como bem demonstrou Raymundo Faoro, em sua obra *Os Donos do Poder – Formação do Patronato Político Brasileiro*, fomos formados enquanto sociedade e, mais tarde, enquanto Estado, a partir dos traços ibéricos do patrimonialismo. Em outras palavras, um caldo de cultura política em que grassa a confusão entre os bens do Estado e os bens do monarca. A confusão entre o que é público e o que é privado, estruturada numa mentalidade de que os donos do poder podem tudo. Em situações assim, é sempre baixo o grau de intensidade democrática, de participação política, controle social e acesso à informação sobre as variáveis que presidem as tomadas de decisão por parte dos governantes.

Ficaram famosos entre nós ditados populares que leem muito bem esta forma de relação entre governantes e governados. Fomos, e talvez ainda sejamos, em certa medida, a sociedade do “manda quem pode, obedece quem tem juízo” e do “você sabe com quem está falando?”. Numa conformação política com estas características, grassa o clientelismo, que em linhas gerais é uma relação de troca entre quem ocupa o poder e aqueles que estão fora dele. Uma permanente concessão de favores feita pelos mandatários àqueles governados que lhes conferem apoio político. Não raro acompanhada de traços e atitudes autoritárias. Uma espécie de “bate e assopra” entre quem manda e quem obedece.

Roberto Damatta nos ensinou que a sociedade brasileira, durante muito tempo, se dividiu (e talvez ainda se divida) em três espaços fundamentais: a casa, a rua e a outra vida. A casa, o âmbito do privado é, para nós, o lugar dos nossos, dos amigos e parentes, da proteção privada, direcionada àqueles que nos são caros. Já a rua, o espaço público, não é exatamente público no sentido de ser o lugar da discussão dos temas que dizem respeito a todos, da tomada de decisões coletivas entre cidadãos que se veem e se colocam horizontalmente uns em relação aos outros. Antes, a rua é o lugar do ganha-pão, da luta pela sobrevivência, de todos contra todos, do salve-se quem puder. E a outra vida, lugar imaginário e simbólico, é o reino da Justiça, fora da existência material e cotidiana, onde finalmente todos serão iguais e a justiça será feita.

Se é mesmo verdade que somos uma sociedade fundada nos pilares do patrimonialismo, onde as relações entre governantes e governados, os poderosos e o povo, se dão na base do clientelismo e do autoritarismo, e se vemos o espaço público apenas como o lugar da batalha diária pela sobrevivência, então certamente temos aqui um grave problema. Explico-me: oras, porque, afinal de contas, queremos e devemos mesmo construir uma sociedade democrática. Mas como fazê-lo se não temos bem formada entre nós a noção de *res pública*, da coisa pública, do bem comum?

Em outros termos, de que forma poderemos construir uma sociedade pautada na boa convivência entre os interesses coletivos e os interesses particulares? Quando, afinal de contas, chegará o tempo, entre nós, em que o bem comum estará sempre colocado antes e acima das demandas privadas? Como bem ressalta Renato Janine Ribeiro, somente na democracia os que obedecem também mandam, e somente nela se legisla para todos, e não somente para os outros. Portanto, num regime democrático é fundamental a noção do bem comum. Só pode haver democracia se está instaurada na sociedade e na máquina pública a noção de república.

---

Bem, o leitor poderia agora nos questionar: oras, podemos até ainda ter uma cultura patrimonialista, relações clientelistas entre os políticos e o povo, interesses privados muitas vezes sendo colocados antes dos interesses comuns... Mas como então somos, o Brasil, uma democracia consolidada já há tanto tempo? Sim, seria uma bela pergunta. Afinal, neste ano de 2012 podemos comemorar alguns aniversários relativos ao nosso processo democrático: faz exatos 30 anos que voltamos a eleger os governadores de Estado. Ou há 24 anos voltamos a eleger os prefeitos de capitais. Ou ainda há 23 anos voltamos a eleger os presidentes da República, com muito êxito, aliás. De lá para cá, foram seis eleições presidenciais, com um *impeachment* aí incluído, sem que as instituições fossem abaladas ou que voltássemos ao passado autoritário. Para além disso, em nossa democracia, partidos de todos os matizes ideológicos atuam sem ser perseguidos e competem pelos votos dos eleitores, sindicatos defendem seus associados, a imprensa é livre e os Três Poderes funcionam.

Dos anos 1980 para cá, diversos temas novos, relativos à vida democrática, entraram na agenda brasileira. E não apenas na agenda da classe política, dos burocratas públicos ou da intelectualidade, mas de vários outros setores da sociedade. São temas variados, que vão do livre gozo dos direitos políticos e civis à liberdade religiosa, da redefinição do papel do Estado na economia, através das medidas de privatização, abertura comercial e desregulamentação econômica, ao crescimento de uma pauta de direitos sociais, relativos à universalização de condições dignas de vida a todos, através da ampliação das políticas sociais e de proteção social. Para além deles, outros temas vieram à tona, e passaram a fazer parte, cada vez mais, da preocupação e da reflexão de setores cada vez mais amplos da sociedade brasileira. Entre eles, a descentralização das políticas públicas, a necessidade e o desejo de rompimento com o tradicional padrão de isolamento dos burocratas e de sua abertura para o diálogo com a sociedade civil.

E entre os novos temas da agenda brasileira também está a temática da corrupção, que, para além dos moralismos baratos e eleicoeiros, refere-se ao desejo, por parte da sociedade, do bom uso dos recursos públicos. Exemplos de corrupção, neste sentido, são diversos: desvios variados de recursos públicos; favorecimento para financiadores privados de campanha no desenho de editais e processos licitatórios; nepotismo; uso de cargos de confiança como moeda de troca, etc.

Dadas tantas mudanças, e tantos novos temas no debate público nacional, então podemos dizer que, de fato, conseguimos construir uma democracia, correto? Mas o que fizemos com a nossa velha cultura política criada desde o período colonial? Será que conseguimos vencê-la e transformá-la, a partir dos mecanismos recentemente criados de controle social e transparência? Ou não? E para complicar um pouquinho mais a nossa reflexão: em que medida a crise das grandes utopias que pautaram os últimos séculos, sobretudo o socialismo, que tem redundado numa tendência de crescente individualismo, não só no Brasil mas em todo mundo, ajudam ou atrapalham na construção do processo democrático?



Trata-se de uma pergunta difícilíssima de responder. Os fatos, no entanto, são animadores. A gestão participativa, os mecanismos de transparência e de acesso à informação têm crescido em nosso País. E no que eles consistem? No direito que os cidadãos têm de participar dos ciclos das Políticas Públicas, ajudando a tomada de decisões por parte dos gestores públicos. Em geral, quem faz isso? Os *lobbies* empresariais e a sociedade civil. Os *lobbies* atuam por interesses de grupos específicos, enquanto os movimentos sociais, em geral, lutam por bandeiras mais amplas e abrangentes.

O Brasil esteve, da promulgação da Constituição Federal, em 1988, para cá, diante de dois modelos de controle social da atuação do poder público: o controle político das ações do Estado pela sociedade e o controle gerencial burocrático e interno. Embora o controle das ações do poder público pela sociedade tenha avançado, o que mais cresceram foram os mecanismos relativos ao controle gerencial burocrático interno, baseado em metas e objetivos e exercido por esferas do poder público umas em relação às outras. Isto é importante, mas não é tudo. Como resultado, há ainda pouca responsabilização dos gestores públicos em relação a seus atos e baixo grau de percepção dos cidadãos em relação às metas e objetivos dos programas e das políticas públicas.

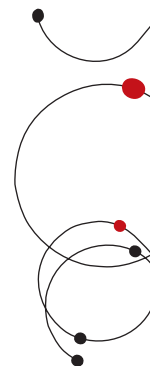
Dentre as experiências mais lembradas quando se fala em controle social, transparência e acesso à informação por parte da sociedade civil em relação ao Estado estão os Conselhos Municipais, o Orçamento Participativo, as Audiências Públicas e as Ouvidorias. Com avanços e retrocessos nestes quase 25 anos desde a Carta Magna, seguimos buscando consolidar a nossa democracia. A qual, como sabemos, vai muito além do voto, que para a grande maioria da população limita a participação aos períodos eleitorais. Mas para vivermos uma democracia realmente consolidada como um valor e presente na vida cotidiana, a fazer do espaço público algo maior do que o mero lugar da luta pela sobrevivência econômica, precisamos aprimorar os mecanismos de interação entre Estado e sociedade, a fim de construir uma relação menos vertical entre governantes e governados e cada vez mais pautada pela noção da coisa pública e do bem comum.

## Referências Bibliográficas

DAMATTA, R. *A Casa e a Rua. Espaço, Cidadania, Mulher e Morte no Brasil*. Rio de Janeiro: Rocco Editores, 1997.

FAORO, R. *Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2001.

RIBEIRO, R.J. *A Sociedade Contra o Social. O Alto Custo da Vida Pública no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.





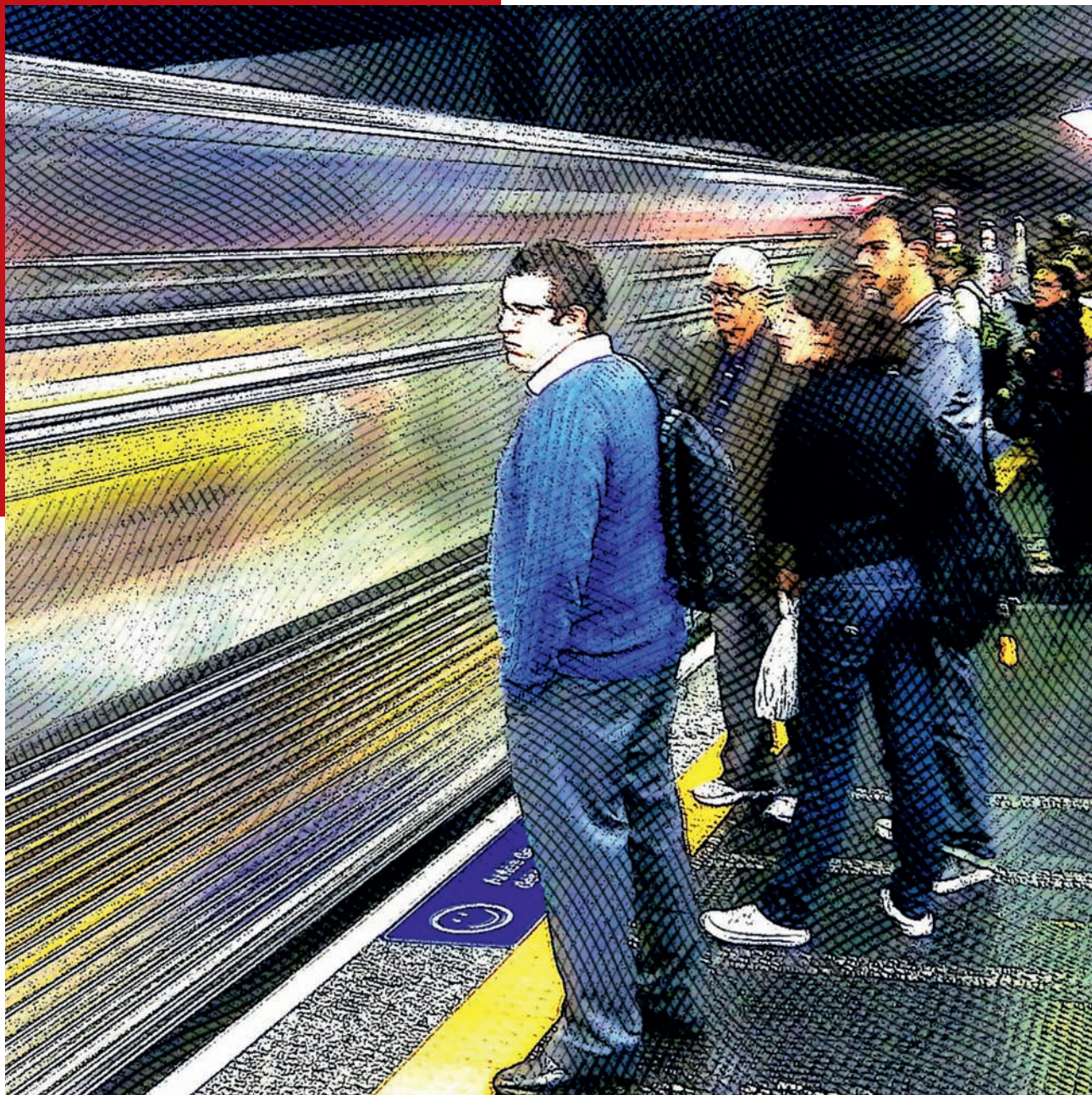
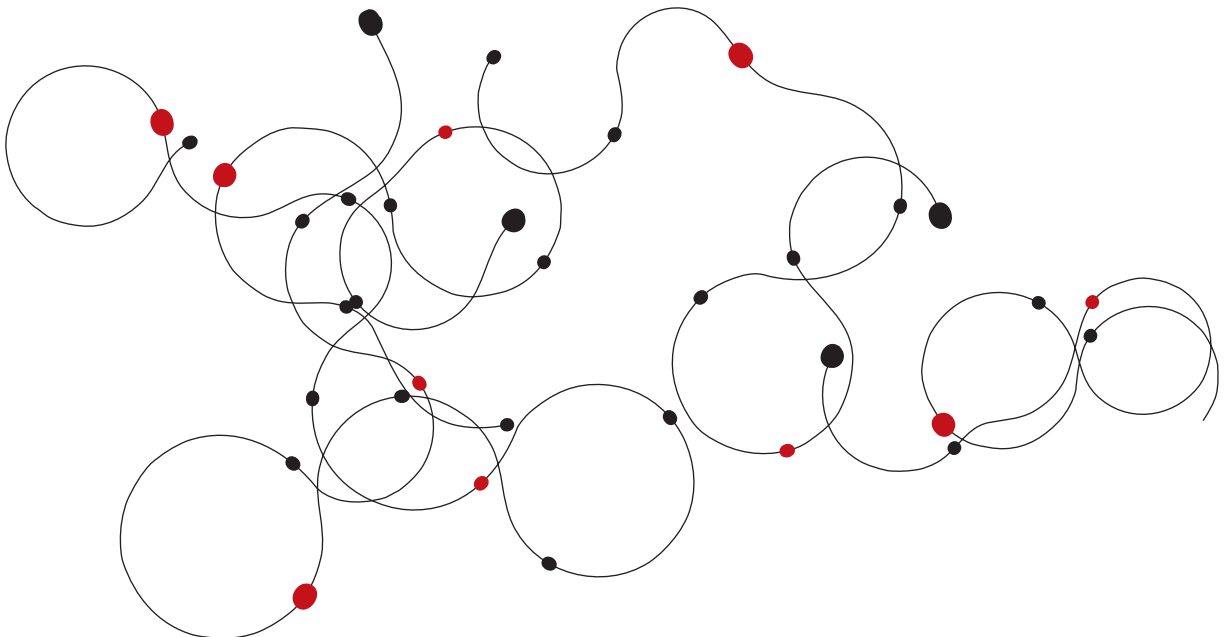


foto Linha Fina

# 9

# Mobilidade – Propostas

Dirce Bertan de Freitas  
Getúlio Hanashiro  
Lincoln Paiva  
Lúcio Gregori





# Dirce Bertan de Freitas

**Socióloga, Consultora da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano - Emplasa**

São Paulo é uma cidade de muitas faces e muito dinamismo. Sua paisagem expressa a diversidade socioeconômica e a riqueza multicultural de sua população descendente de migrantes de várias etnias. Além dos aspectos socioculturais, o seu tecido urbano revela o dinamismo de sua economia que a cada ciclo econômico molda o território e o adapta às suas necessidades.

Esse dinamismo, porém, é cada vez mais afetado pela queda de mobilidade de sua população, que cotidianamente se vê mais tolhida de circular em sua cidade. Esse tolhimento é resultado dos grandes congestionamentos existentes e da falta de integração do uso e ocupação do solo com os sistemas de transporte público e de circulação.

Os problemas enfrentados diariamente pelas pessoas que se locomovem em São Paulo, em muitas cidades brasileiras e na maioria dos países em desenvolvimento têm uma análise fragmentada, resultando na dissociação entre o sistema de transporte público, a circulação de veículos particulares e o uso do solo. A análise dos sistemas de transporte normalmente é focada nos aspectos inerentes à sua operação. Os responsáveis pelo trânsito, por sua vez, centram suas análises na garantia da fluidez dos veículos, na expansão do sistema viário e na segurança.

E, por sua vez, o processo de urbanização em curso propicia também a fragmentação do espaço urbano, criando bairros residenciais cada vez mais distantes dos locais de trabalho e demais atividades, além de expulsar a população mais carente para as bordas das periferias dos grandes centros (FREITAS, 2003). Esta ocupação gera vazios urbanos, na medida em que não ocupa áreas por causa do alto preço da terra. A infraestrutura construída para a circulação de automóveis ou mesmo para o transporte coletivo gera áreas degradadas física e economicamente, porque muitos bairros são “cortados” por essas grandes vias. A lógica dos investimentos acaba reforçando

esta forma de ocupação urbana e as cidades menores a reproduzem, apesar da demonstração diária dos problemas resultantes do modelo de mobilidade adotado nas cidades maiores e nas metrópoles.

Prevalece, assim, a visão de que a cidade pode continuamente se expandir, resultando em pressão sobre áreas de preservação, sem considerar os custos de implantação da infraestrutura necessária para dar suporte ao atual modelo de mobilidade centrado no automóvel. Seus efeitos negativos e custos de circulação são socializados. Assim, a ampliação do sistema viário assume grande importância e as administrações municipais dedicam uma parcela enorme de seus esforços e recursos para a sua expansão, que adquire dinâmica própria e se transforma em um fim em si, com grandes obras que se autojustificam.

São Paulo concentra o que existe de melhor e de pior da sociedade brasileira; de um lado, a porção desenvolvida e inserida no circuito globalizado e, de outro, a porção mais atrasada e desordenada espacialmente, distante das referências culturais, educacionais e outras formas de inserções sociais existentes em sua própria cidade. Ao contrário do que se verifica em áreas periféricas, em favelas e até mesmo em áreas encortiçadas da área central ou da periferia, há outros espaços próximos ao Centro que se caracterizam como ilhas de modernidade. Isto ocorre semelhantemente a muitos países do primeiro mundo, que pertencem à sociedade global, fazendo parte da rede de cidades mundiais (SASSEN, 1991).

Não é difícil concluir que este modelo de desenvolvimento urbano resulta em acessibilidade para alguns e exclusão para a grande maioria. Reflete-se na formação de áreas exclusivas para segmentos de alta renda e na ampliação de áreas periféricas ou mesmo centrais destinadas aos segmentos de baixa renda. A necessidade de sua estruturação deve se pautar em uma política articulada entre transporte e habitação, objetivando “melhorar a qualidade de vida nas cidades”, solucionando os problemas de mobilidade urbana (FREITAS, 2012). No entanto, essa mobilidade é dificultada tanto pelo crescimento da cidade quanto pelo aumento do congestionamento, causando prejuízos crescentes para o cidadão e para a sociedade como um todo, devido ao desperdício e a poluição. Para o cidadão, o tempo de permanência no transporte é grande demais, inviabilizando suas atividades laborais. Nessa situação, há uma grande redução da velocidade média do transporte coletivo, assim como a perda de regularidade e confiabilidade, o que provoca queda na qualidade e redução da atratividade, levando os usuários a se transferirem mais e mais para os modos de transporte individual (VASCONCELLOS, 2002).

Em termos da cidade, observa-se que o planejamento do transporte e da circulação de São Paulo vem sendo feito sempre dissociado do planejamento urbano, complicando ainda mais a circulação, pois nem sempre é planejado nos pontos que necessitariam de planejamento, prevenindo os constantes congestionamentos (FREITAS, 2012).

---

Esse modelo de crescimento das cidades, ou de aumento de tamanho, conforme Satterthwaite (1997) é exatamente o oposto do modelo de sustentabilidade urbana conhecido como cidades compactas. Há, segundo o autor, uma busca por construir uma rede mundial de cidades sustentáveis, e com isso busca-se elaborar os atributos destas cidades. Porém, existem algumas características relacionadas à estrutura das cidades que podem aproximá-las do ideal de sustentabilidade. Como a sustentabilidade é um processo, esses atributos podem orientar a ação pública (VENDRAMINI, 2010).

A visão europeia se expressa como as cidades compactas, onde as centralidades são coincidentes com os núdulos de transporte público; nesses locais se encontram as maiores densidades de moradias e empregos da mancha urbana. Outro ponto importante é a coexistência de usos, buscando evitar o deslocamento dos cidadãos para os assuntos do dia a dia. Os limites da mancha urbana são definidos de forma a evitar o espraiamento da cidade, além do estímulo à racionalidade e eficiência no uso das diversas formas de energia (ROGERS, 2001).

A cidade de São Paulo carece de ampliação de suas redes de transporte coletivo e seus sistemas viários, visto que seus congestionamentos são constantes e o grau de poluição, muito alto. A poluição atmosférica nos grandes centros urbanos em que predomina o transporte individual atinge a todos democraticamente, mas seus efeitos são mais graves sobre a saúde da população mais pobre, pela exposição crônica ou pela falta de recursos para o tratamento das doenças.

Verifica-se, assim, que tanto as pressões ambientais urbanas decorrentes da urbanização da pobreza quanto a reprodução do padrão de consumo de países desenvolvidos pela parcela mais rica dos países em desenvolvimento se manifestam na política de mobilidade urbana e nas suas externalidades negativas.

Os congestionamentos agravam as emissões de poluentes, o consumo de energia, e se tornaram um dos principais problemas urbanos, pois a morosidade do trânsito não afeta apenas a qualidade de vida das pessoas, mas prejudica a eficiência econômica da cidade, comprometendo sua competitividade.

A apropriação do espaço público para o deslocamento urbano é diretamente proporcional à renda, pois resulta na maior utilização de modos individuais de transporte, sendo que os usuários do automóvel ocupam mais espaço e emitem mais poluição que os usuários de transporte coletivo ou não motorizado.

Os investimentos em transportes devem permitir a potencialização dos espaços articulados e conformar uma rede em anéis que integre suas principais centralidades. Os corredores de ônibus devem ser planejados visando maior fluidez e, se possível, serem conectados às redes de alta capacidade (metrô e trens).



A inclusão social implica prover mobilidade com qualidade para todos, viabilizar o acesso à cidade e às oportunidades que ela oferece. Assim, o transporte público presta um atendimento de excelência quando é segregado, sem interferência do fluxo geral de tráfego, que nos dias de hoje se apresenta bastante comprometido. Garante, assim, velocidades altas com economia significativa de tempo e combustível consumido nos deslocamentos.

Para enfrentar esses problemas deve-se utilizar os instrumentos existentes para a realização de um trabalho conjunto com o planejamento urbano, segundo o qual não haja mais a criação de guetos comerciais, industriais, educacionais, entre outros, onde a interação espacial de diferentes atividades deve recompor a trama do território urbano.

É importante deter o movimento de expulsão de população, fato que normalmente ocorre na implantação de infraestrutura local através de obras de porte. Com isso, o valor do solo urbano aumenta em consequência destes investimentos. Isso porque, caso haja gentrificação de amplas áreas da cidade e não se consiga manter um nível razoável de inclusão social no território, todo o esforço para melhorar e equilibrar a estrutura urbana terá sido ineficaz (FREITAS, 2012).

Os instrumentos urbanísticos institucionalizados pelo Estatuto da Cidade, associados ao Plano Diretor, permitem controlar esses efeitos e monitorar esse quadro. Compete ao planejamento urbano, integrado aos demais planejamentos dos sistemas de transporte coletivo, em particular, o estrutural de alta e média capacidade de circulação integrado ao sistema local, saneamento ambiental e habitação, dar opções às pessoas para ocuparem, de forma mais razoável, os espaços de moradia em relação aos fluxos econômicos que esses aglomerados urbanos costumam gerar, possibilitando que os deslocamentos da população ocorram de forma mais cidadã.

Ressalta-se aqui a imperiosa necessidade de se considerar uma mudança de paradigma da gestão de transporte e trânsito focada na circulação de pessoas, passando de um modelo centrado em veículo particular, para um modelo cujo foco principal é a mobilidade da população. Neste modelo são avaliados o uso e ocupação do solo, bem como os impactos no transporte e trânsito, associados à implantação e operação da circulação. Esses impactos interferem na mobilidade das pessoas em um âmbito mais abrangente, que inclui impactos urbanísticos, ambientais e sociais, na segurança e na economia, além daqueles comumente avaliados no trânsito e na circulação.

## Referências Bibliográficas

FREITAS, D.B. *Eternos Viajantes – Planos de mobilidade como um processo de planejamento urbano*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2012.

- 
- \_\_\_\_\_. *Urbanização e Mobilidade na Metrópole de São Paulo*. Dissertação de Mestrado FAU/ Mackenzie, São Paulo, 2003.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável. *Cadernos M' Cidades*, vol. 6: Brasília: Ministério das Cidades, 2004.
- ROGERS, R. *Cidades para um pequeno planeta*. Barcelona: Editorial Gustavo Gilli, 2001.
- SASSEN, S. *The Global City: New York, London, Tokio*. Princeton, 1991.
- SATTERTHWAITE, D. *Sustainable cities or cities that contribute to sustainable development?* Urban Studies, 1997.
- VASCONCELLOS, E.A. Sociedade, mobilidade e equidade na RMSP. In: *Revista dos Transportes Públicos*. São Paulo, ano 24, nº. 94, PP.7-33, 1º. trimestre/2002.
- VENDRAMINI, P.R.R.J. *A participação em conselhos como instrumento de gestão municipal*. Tese de Doutorado, Faculdade de Saúde Pública - USP, São Paulo, 2010.



# Getúlio Hanashiro

Sociólogo, Ex-Secretário Municipal de Transportes, da Saúde, e dos Negócios Metropolitanos

No segundo ano da segunda década do segundo milênio, no qual as metrópoles concentram e tendem a concentrar cada vez mais as atividades geradoras de riquezas materiais e não materiais, o homem terá de superar os enormes desafios para satisfazer sua necessidade de mobilidade e acessibilidade. Transpor esta tarefa para a nossa realidade, à cidade de São Paulo, a transforma em uma verdadeira provocação à capacidade empreendedora e criativa dos paulistanos.

O que se pretende alcançar com uma política de mobilidade urbana é garantir o transporte e a acessibilidade de uma forma segura, confiável e confortável a todos os cidadãos; e diminuir a necessidade de deslocamento da população e de mercadorias, mediante uma política de reurbanização que circunscreva o interesse do habitante a uma área de menor percurso e com uso mais intensivo da tecnologia e das comunicações.

Utilizar de todos os instrumentos modernos e inteligentes permitirá fazer desta cidade uma metrópole genuinamente global.

## A crise da mobilidade

Qualquer cidadão que passe por São Paulo percebe claramente que esta cidade vive uma crise de mobilidade. O seu sistema viário principal está em colapso, com ruas e avenidas congestionadas na maior parte do tempo e um sistema de transporte muito precário face às necessidades sempre crescentes da população. Podemos agrupar, por uma questão meramente analítica, os principais problemas em dois grandes grupos:

## **Primeiro Grupo – Problemas de pequena e média complexidade**

1. Sistema viário praticamente inelástico está muito aquém da necessidade.
2. Operação de trânsito defasada, com semáforos obsoletos em muitas partes da cidade e baixa eficiência dos semáforos inteligentes por falta de manutenção adequada e pelo alcance de suas atuais instalações.
3. Ônibus superlotados na hora de pico e tempo de viagem muito longo.
4. Abrigos desconfortáveis e ausência de manutenção em muitos deles.
5. Terminais de ônibus superlotados e com pouca oferta de serviços aos seus usuários.
6. Avenidas e ruas esburacadas, trazendo desconforto tanto para os usuários de veículos particulares quanto para os de transporte coletivo.
7. Empregos, tanto no setor industrial quanto no de serviços, concentrados nas áreas centrais da cidade, gerando demandas de viagens cada vez mais duradouras.
8. Descompasso entre o uso de solo, transporte e trânsito.
9. Aplicação de multas de trânsito muito mais focada na perspectiva arrecadatória do que como instrumento de persuasão no combate às infrações às leis de trânsito.
10. Pouca oferta de estacionamento e preços altos nos existentes, sobretudo no Centro.

## **Segundo Grupo – Problemas de grande complexidade**

1. Sistema metroviário de baixa extensão (70 km), superlotado e com grau de degradação muito elevado nos últimos anos. Sistema ferroviário urbano-suburbano, embora mais extenso que o metrô (260 km), é obsoleto.
2. Rede de corredores de ônibus ainda incipiente para as demandas de viagens. Muitos deles sem espaço para ultrapassagem, retardando o tempo de viagem.
3. Corredores conflitando com outros veículos, sobretudo pela ausência de passagem de nível ou semáforo com atuação.

4. Carência de vias expressas conectando principalmente as regiões periféricas do Município e ligações com os principais polos de atração: aeroportos e rodovias.
5. Carência de terminais de ônibus para turistas, fretados e outros.
6. Carência de terminais de carga nas entradas da cidade.

## Os custos sociais da ineficiência

As avaliações técnicas conservadoras dão a dimensão da ineficiência do sistema. Elas indicam que cada viagem diária por modo individual e/ou coletivo leva, em média, 8 minutos a mais para ser realizada. Ou seja, prejuízos:

- Em combustíveis, da ordem de 2,6 milhões de litros/dia, que, multiplicados por 252 dias úteis/ano, resultam em 655,2 milhões litros/ano ou aproximadamente 700 milhões de dólares/ano.
- Em horas perdidas, da ordem de 3 milhões horas/dia, que, multiplicados por 252 dias úteis/ano, resultam em 756 milhões horas/ano ou aproximadamente 3,2 bilhões de dólares/ano.

Somam-se a esses valores as perdas decorrentes de acidentes de trânsito, a poluição ambiental e a demanda reprimida, entre outros.

Concluindo, não seria temeroso afirmar que atualmente cerca de R\$ 5 bilhões são perdidos na Região Metropolitana de São Paulo pela ineficiência do sistema de transporte. Esse cenário tende a se manter ao longo dos próximos anos, mesmo com a adoção de providências imediatas, pois uma solução mais definitiva só terá razoável maturidade entre 5 e 6 anos.

## Paradigmas

A busca de solução dos problemas de mobilidade repousa em duas premissas básicas: (a) O bem-estar social é de responsabilidade de todos os segmentos da sociedade. (b) O Poder Público coordenará os esforços da sociedade por meio de planejamento, fomento, controle e fiscalização para que o bem-estar social seja alcançado de forma otimizada e socialmente justa. O Governo deve ser a inteligência do sistema.

- O Poder Público Municipal tem a atribuição constitucional de disciplinar o uso do solo e a circulação viária urbana. Nesse contexto, cabe estabelecer condições ideais de gerenciamento e operação da malha urbana:

- O uso do solo e a circulação viária urbana devem ter seus planos desenvolvidos de maneira compatível entre si;
- A mobilidade das pessoas tem prioridade sobre a dos bens;
- A mobilidade coletiva de pessoas tem prioridade sobre a individual;
- O sistema viário urbano destina-se à circulação urbana e depois ao estacionamento e à circulação rodoviária;
- O sistema de transporte coletivo urbano deve ter, como suporte básico, uma rede de transporte de massa sobre trilhos.

## **Diretrizes e propostas**

De acordo com a divisão de análise sugerida, poderíamos da mesma maneira agrupar as diretrizes e propostas naqueles dois grupos:

### **Primeiro Grupo – De pequena complexidade:**

1. Cuidar da manutenção da infraestrutura existente de modo a otimizar o que já existe.
2. Melhorar a operação dos ônibus, seccionando as linhas; recuperar as linhas diretas (não paradoras, isto é, suprimindo as paradas ao longo do itinerário);
3. Aperfeiçoar a manutenção de semáforos; substituir os semáforos obsoletos por eletrônicos de última geração; e ampliar e capacitar equipes da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) para que a própria empresa tenha um mínimo de pessoal qualificado para gerenciar e supervisionar os elementos terceirizados, agilizando a superação das falhas destes aparatos.
4. Aperfeiçoar o corpo técnico da CET de maneira a dar ênfase às melhorias viárias de baixo custo e reorientar os agentes de trânsito para que se foquem na operação (circulação, escolas, eventos esportivos, culturais) e não primordialmente na aplicação de multas.
5. Continuar com a política de ampliação de novas faixas exclusivas de ônibus, com fiscalização permanente.

### **Segundo Grupo – De grande complexidade**

1. Ampliar a rede de metrô.

2. Implantar novos corredores de ônibus (existem 12 corredores estudados e avaliados pelos técnicos da São Paulo Transporte [SPTrans] e CET).
3. Melhorar as estruturas físicas e operacionais dos corredores, criando condições de ultrapassagem, e implantar passagem de nível e semáforos atuados para melhorar a fluidez.
4. Implantar novos estacionamentos, de modo a, paulatinamente, eliminar os rotativos (Zona Azul), a fim de dar mais espaço para a circulação e operação de carga e descarga.

No tocante ao metrô (incluindo todo o sistema metroferroviário), há um consenso de que esta é a premissa para uma solução mais estrutural da mobilidade e também instrumento para que outras medidas de restrição de circulação de veículos possam ser implementadas. Na atual configuração do sistema de alta capacidade, adotar novas medidas é penalizar demais o cidadão.

Nos próximos dez anos, São Paulo deveria entregar aos municípios 12 novas linhas de metrô, totalizando 180 km. Estimando-se em R\$ 4,5 bilhões o custo de cada linha, teríamos a necessidade de investimento da ordem de R\$ 54 bilhões, ou R\$ 5,4 bilhões/ano. Este custo, teoricamente, poderia ser dividido entre o governo federal, estadual e, eventualmente, também com o setor privado por meio de uma parceria público-privada (PPP). A tarefa do Prefeito de uma metrópole como São Paulo é liderar um amplo movimento das forças políticas, empresariais e da sociedade civil, para induzir uma participação maior e mais rápida dos governos estadual e federal.

Na Zona Sul, pela carência de espaço para ampliar a infraestrutura viária e implantar corredores de ônibus no ritmo que a demanda e a pressão social requerem, é razoável pensar, após uma exaustiva análise técnica, na implantação de monotrilho. Essa avaliação poderia ser feita por uma comissão de técnicos patrocinada pela Câmara Municipal de São Paulo.

A participação da Prefeitura na consolidação de uma rede básica de metrô deve situar-se ainda nas operações urbanas ao longo das linhas, na reurbanização junto às estações e na integração com o sistema de ônibus e de táxis.

Por outro lado, é preciso estabelecer diretrizes e mecanismos de incentivo para uma ocupação mais inteligente da cidade, que não é tão adensada como se supõe. Há áreas ineficazmente utilizadas ou subutilizadas e outras degradadas. É possível pensar em adensamentos de uso misto (residencial e não residencial), sobretudo nas áreas centrais onde já existe uma infraestrutura adequada. Estabelecer estas ações é uma atribuição constitucional do Poder Público Municipal.



## **Conclusão**

A capacidade empreendedora e criativa dos paulistanos para superar os desafios oferecidos por sua metrópole já foi testada há muito tempo. A questão que fica na mente de muitos é: como uma cidade com 11 milhões de habitantes consegue funcionar e andar, apesar da deficiência da sua infraestrutura viária e de transporte público tão precário? E como esta cidade consegue atrair gente de todo o País e do mundo para os eventos que aqui acontecem? Melhorar esta infraestrutura é um imperativo da hora presente que requer não só ação do Poder Público, mas a mobilização de todo seu povo, elemento responsável por seu vertiginoso crescimento.

# Lincoln Paiva

**Ambientalista, Consultor de mobilidade sustentável Green Mobility**

Texto elaborado a partir de transcrição

A mobilidade urbana não é um fim em si mesmo, a mobilidade urbana é um meio de levar o desenvolvimento para a cidade. O fim em si mesmo seria uma visão da mobilidade apenas como sistema de transporte, ou seja, somente transportar pessoas de um ponto ao outro. O sistema de transporte deve estar a serviço do desenvolvimento urbano e social para transformar a vida das pessoas, gerar riquezas com menor impacto ambiental e econômico.

Em São Paulo, hoje, temos quatro linhas de metrô e mais uma sendo construída; outras linhas estão sendo planejadas, mas com o foco nas regiões metropolitanas, com distâncias muito longas, em vez de estarem concentradas no centro expandido da cidade. Essa estratégia do Governo estadual seria socialmente muito boa, mas deixa a desejar em relação à construção de uma rede de transporte cujo objetivo direto seria uma opção de transferência modal do veículo particular individual para o metrô, com impacto positivo na redução dos congestionamentos. Uma das questões levantadas na Semana da Mobilidade Urbana – realizada de 16 a 22 de setembro de 2012 – durante o fórum de logística e mobilidade urbana promovida pela Fundação Getúlio Vargas e revista Conjuntura Econômica foram os impactos para a cidade, quando o metrô saiu da alçada municipal para a estadual, talvez tenha se descolado da preocupação essencial com a mobilidade urbana.

Outro aspecto da mobilidade urbana é que, de um lado, temos os congestionamentos, e de outro a melhoria da qualidade do sistema de transporte público. Resolver a questão dos congestionamentos é muito fácil, basta restringir o uso do automóvel. Com a restrição, será menor o congestionamento. Mas haverá problemas de outra natureza, como o deslocamento para distâncias curtas, e nós não temos opções para evitar que as pessoas se desloquem com veículos particulares na cidade de São Paulo. A ampliação dos corredores de ônibus não será suficiente e não está sendo planejada para a redução dos congestionamentos e tampouco vai permitir uma transferência modal do carro para o ônibus.

Outra questão importante é o Cide-Combustível, a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico. Essa contribuição surgiu na gestão de Fernando Henrique Cardoso e vem sendo desonerada nos últimos anos até ser zerada no Governo Dilma Rousseff. A população acha que estava pagando mais caro pela gasolina em função dessa contribuição, na ordem de 30%, ocorre que o Cide-Combustível não é uma contribuição paga pelo consumidor, tanto que foi desonerada e não houve redução no valor do combustível. Na verdade, foi utilizada pela Petrobras em função dos problemas que ela tem. A desoneração do Cide é um problema muito grande para os governos Municipais e Estaduais, porque esse recurso tinha como objetivo equilibrar a demanda de mobilidade com a criação de infraestrutura, essenciais para o desenvolvimento das cidades e qualidade de vida dos cidadãos. Sem o recurso os Estados precisam buscar financiamento nos bancos de desenvolvimento, ou seja, BID, BNDES e Banco Mundial, os quais cobram taxas de juros de mercado.

A presidenta Dilma Rousseff zerou o Cide durante o evento *Rio + 20*, quando os presidentes presentes e representantes dos países assinaram uma carta de intenção para reduzir os subsídios aos combustíveis fósseis. E a desoneração total do Cide-Combustíveis foi um subsídio direto para o combustível fóssil em função da natureza simbólica do ato, redução de custos da Petrobras. Nesta mesma semana o Governo do Estado assinou um empréstimo com o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) no valor de R\$ 1 bilhão para o sistema do Metrô.

Outra questão é que relacionamos sistema de transporte na cidade de São Paulo apenas com o sistema de alta capacidade. Acontece que para megacidades como São Paulo, o termo “transporte de alta capacidade” é impreciso, ou seja, numa cidade com mais de 11 milhões de habitantes nenhum sistema isolado será capaz de atender à demanda de mobilidade cada vez maior. Todos os sistemas são limitados pela sua capacidade de transportar pessoas. Existem sistemas de alta capacidade que conseguem transportar até 60 mil pessoas hora/sentido, como o Metrô e os trens. Alguns especialistas acreditam que poderiam chegar nessa capacidade com o BRT (Bus Rapid Transit). Isso seria muito difícil, embora não impossível; no entanto, seria uma operação custosa e praticamente no limite, o que implica em correr riscos. O BRT é solução para algumas cidades e não para outras.

Precisamos parar de pensar apenas em sistemas de alta capacidade e evoluir para um modelo de rede integrada de alta capacidade, conjugando todos os sistemas – Metrô, ônibus, BRT (*Bus Rapid Transit*), bicicleta, cabo, carsharing e afins.. Essa rede integrada é que vai dar a mobilidade necessária a uma cidade como São Paulo.

Também costumo dizer que entre todos os problemas que a cidade enfrenta, o problema mais previsível é o da mobilidade urbana. Temos problemas no setor de Saúde, problemas de enchentes, enfim, problemas que não conseguimos determinar quando ocorrerão. Mas quanto à mobilidade é possível prever porque a mesma está muito ligada à questão econômica. Na medida em que o PIB (Produto Interno Bruto) cresce, há uma demanda natural de maior mobilidade urbana. Sendo tão previsível,

não conseguir determinar a demanda para a construção da sua infraestrutura não seria apenas um problema de engenharia, mas, sim, um grande problema de planejamento estratégico. Torno a dizer: não podemos apenas planejar o transporte de pessoas, mas o desenvolvimento da cidade.

Também gostaria de abordar o tema Polo Gerador de Tráfego. Ainda usamos a nomenclatura Polo Gerador de Tráfego (PGT), que está ultrapassada.

O que temos, na verdade, são polos geradores de viagens. O importante é determinar a quantidade de viagens, como fazer o usuário partir e chegar a um determinado lugar e não apenas determinar quantas pessoas chegam aos lugares a bordo dos seus automóveis. Hoje, o Polo Gerador de Tráfego é totalmente focado no fluxo de automóveis.

Rapidamente, quero abordar a questão da mobilidade urbana. Entrei na internet e digitei “mobilidade urbana” no *Google Trends*. O objetivo era identificar quando esse conceito surgiu no Brasil e em Portugal. Em Portugal, o tema aparece em 2007 e no Brasil, em 2011. Para efeito de comparação, também coloquei em inglês: *urban mobility*. Percebi que houve um salto na discussão global desde 2007. Verifiquei ainda que assuntos relacionados à mobilidade urbana têm merecido atenção na rede mundial de computadores. Ao pesquisar o quesito *Urban mobility apareceu* um pico enorme de pessoas interessadas no assunto. A título de curiosidade, o tópico *Personal mobility* foi debatido num dos episódios do desenho animado *South Park*, nos EUA. Um de seus personagens discute a mobilidade urbana tal qual um mercado bilionário, e vende uma “invenção” semelhante ao Segway para investidores como Bill Gates. Foi a primeira vez que a população começou a discutir a Mobilidade Urbana de forma ampla.

O assunto é novo e sua discussão é igualmente nova. A população começou a opinar sobre o tema. Ele saiu da Academia e das mãos dos especialistas já em 2007, segundo o Google Trends.

Também gostaria de citar o exemplo de algumas viagens que fiz. Na Alemanha, visitei o Senado e também alguns prefeitos e secretários de Transportes de algumas cidades. Lá, verificamos os sistemas utilizados para as bicicletas. Todos estão conectados ao sistema de transporte das cidades. Também vimos o sistema de mobilidade elétrica. Em Berlim, temos a maior feira do mundo de transportes sustentáveis.

Na Colômbia também observei um modelo que pode nos ajudar a refletir sobre nossa situação. Em Bogotá, uma cidade latino-americana parecida com São Paulo e com muitos desafios relativos aos países em desenvolvimento, as vias arteriais começam a ser trabalhadas para a inclusão de pedestres e bicicletas. O BRT Transmilenio foi uma solução derivada do sistema tubular da cidade de Curitiba. Mas que cidade brasileira teria capacidade e espaço para a construção de um BRT como o Transmilenio, com seis pistas de rolamento de cada lado? São Paulo não tem esse espaço, e preci-

sariamos de recursos enormes. Mas posso dizer que o sistema é bom, funciona. Um dos motivos é que não existe catraca dentro dos ônibus. O pagamento da tarifa é feito no pátio das estações. A sinalização é ótima e prioriza o sistema de ônibus. O embarque é rápido e em nível. Graças ao corredor criado com pistas de ultrapassagem e sistemas expressos, as viagens são rápidas.

A cidade de São Paulo precisa ter realmente um plano de longo prazo de mobilidade. Todas as cidades que nós conhecemos e que estão trabalhando com a questão da mobilidade urbana começaram com planos longos – 30 anos, no mínimo. Há soluções dentro desse plano que precisam ser iniciadas segundo uma visão de pequeno, médio e longo prazo.

Mas eu costumo dizer que precisamos iniciar com uma revisão nas leis de Polo Gerador de Tráfego, porque não adianta combater uma doença apenas receitando remédio para diminuir a febre achando que vamos encontrar a cura.

# Lúcio Gregori

**Engenheiro Civil, Ex-Secretário Municipal de Transportes**

As cidades são o lugar de convivência e uma das mais notáveis tentativas humanas de refazer o mundo para melhorar as suas condições de vida. Nelas, a mobilidade das pessoas é fundamental para o convívio, tanto pelo modo como se deslocam quanto pela possibilidade de fazê-lo. Os modos coletivos ou individuais resultam em diferentes formas de relacionamentos interpessoais e, conforme o modo de custeio dos serviços e dos níveis de renda existentes, será ou não possível realizar todos os deslocamentos para a plena fruição da cidade. Não por outra razão chamamos de cidadania, que vem da palavra cidade, o exercício e o gozo dos plenos direitos democráticos e republicanos.

São Paulo 2012, cidade-país contida numa região metropolitana, é resultado de dezenas de anos de políticas de uso do solo centradas numa indústria imobiliária de grandes corporações e de especulação, e de políticas de mobilidade centradas no transporte individual motorizado em detrimento do coletivo, do pedestre e modos não motorizados. Assim, seu espaço urbano e viário é utilizado de forma francamente antidemocrática, prejudicando, se não impedindo o convívio e, ao contrário, transformando-o em disputa.

Nem se diga do completo abandono de uma política de circulação de cargas na cidade, aquelas que são indispensáveis para a própria vida de seus moradores. Pela ausência de política pública a respeito, a movimentação das cargas segue o interesse privado de fornecedores e é usada até como forma de propaganda, como no caso das bebidas, dentre outros. A proibição pura e simples da circulação de cargas revela pobreza política e, pior, como se verá adiante, não contribuiu para a melhoria dos congestionamentos que, na realidade, aumentaram.

Em São Paulo, o problema da mobilidade atingiu níveis de calamidade pública; dois motociclistas morrem por dia, mais de 30% dos leitos de UTI (Unidade de Terapia Intensiva) são ocupados por

motociclistas com problemas de fraturas, concussões, etc. Os congestionamentos diários atingem níveis recorde de 295 km, a poluição atmosférica aumenta devido às emissões da frota crescente de automóveis, etc., etc., etc. Não é o caso de aqui enumerar um rol de todas as mazelas da mobilidade na cidade. A menos que o leitor se desloque por helicóptero, sabe e vive os problemas da (i) mobilidade em São Paulo.

Em períodos eleitorais, surge uma quantidade imensa de propostas – algumas boas e outras desprovidas de maior significado.

Analisando as propostas das campanhas de 2004, 2008 e as de 2012 (ver [www.nossasaopaulo.org.br/portal/node/18456](http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/node/18456)), nota-se que várias delas se repetem, tais como a construção de corredores e faixas exclusivas, prioridade para o transporte coletivo, construção de mais linhas de metrô, diminuição da distância trabalho-residência para diminuir a necessidade de deslocamentos, implantação de ciclovias e ciclofaixas, construção de terminais, bilhete único, ampliação das horas de validade do bilhete único, proibição de tráfego de caminhões, ampliação de vias e marginais, etc.

Na realidade, apesar dos discursos pré-eleitorais, desde a década de 1930, pelo menos, a prioridade de fato em todos os níveis de governo foi para o transporte individual motorizado e, com muita descontinuidade, poucas foram as políticas e ações que efetivamente procuraram alterar esse quadro.

Podemos elencar as seguintes medidas, de 1980 até aqui, que efetivamente poderiam produzir alterações significativas, tivessem tido continuidade e aprofundamento.

O primeiro corredor de ônibus, na Av. Paes de Barros, na Mooca, foi inaugurado em 1980. (Veículos cadastrados no Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN) na cidade de São Paulo: 1.604.135).

O corredor metropolitano ABD é inaugurado em 1988.

O primeiro corredor de ônibus no centro da via, com portas à esquerda e plataformas de embarque, foi inaugurado em 1991: o Corredor Vila Nova Cachoeirinha. (Veículos cadastrados no DETRAN na cidade de São Paulo: 3.614.769).

Em 1992, começa a operar o chamado sistema de Municipalização, que mudava o formato de concessão para a contratação de frota, separando custo de tarifa. Isso permitiu a ampliação da frota em 2 mil ônibus em um ano, após seu congelamento, desde 1976. A tarifa média em 1992 foi de US\$ 0,46 dólar. Entretanto, a Municipalização é encerrada em 2002, e nova lei volta ao regime de concessões por até 15 anos ou “25 anos em caso de elevados investimentos em bens reversíveis” (art. 21 da Lei 13.241/2001) e, novamente, a tarifa fica atrelada ao custo e como garantia do equilíbrio dos contratos. Assim, o gerenciamento público perde a força e autonomia que dispunha na Municipalização.

É iniciada, em 1998, a obra do Rodoanel, para diminuir o tráfego de carga na cidade e melhorar o trânsito.

É ampliado consideravelmente o número de corredores entre 2001 e 2004, e implantado o bilhete único de 2 horas (só entre ônibus). (Veículos cadastrados no DETRAN na cidade de São Paulo: 5.128.234 em 2000 e 5.807.160 em 2004).

Amplia-se o bilhete único para o metrô no período 2005-2008 e amplia-se o tempo de validade para 3 horas. (Veículos cadastrados no DETRAN na cidade de São Paulo: 6.000.000 em 2008).

Essas medidas já seriam incompletas sem o acréscimo absurdo da frota de veículos no mesmo período. O trânsito piorou cerca de 26% no pico da tarde, conforme a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) e o caderno Cidades do jornal O Estado de S. Paulo, de 07/09/2012.

A calamidade pública exige medidas proporcionais à situação para superá-la e medidas que objetivem a sua não reincidência. As propostas que apresentaremos seguem nessa direção.

Não se teve a preocupação de que elas tenham nível de detalhe técnico ou locacional na cidade nem que sejam viáveis nos exatos termos da atual situação político-administrativo-financeira da Prefeitura, ou mesmo de outros níveis de estado. São uma contribuição para que o prefeito e os vereadores eleitos procurem e proponham as estratégias, articulações e ações políticas, inclusive de convencimento dos cidadãos, para a efetiva superação da situação presente e sua não reincidência futura. Em resumo, as propostas pretendem ser uma contribuição para as futuras disputas políticas na cidade, pois como se disse de início a situação chegou ao ponto em que está em razão das disputas políticas anteriores como, dentre outras, a repartição dos impostos, dos gastos municipais e respectivas prioridades adotadas, das legislações aprovadas ou não, e do modo administrativo de governar, se mais ou menos distante das demandas das várias classes de renda que aqui vivem, e se com maior ou menor participação da sociedade civil. Não se pode transformar uma eventual falta de recursos do Município para atender às demandas das políticas públicas, numa discussão menor e atrasada de espalhamento do terror às reformas tributárias em todos os níveis de estado, sob a desculpa de que basta melhor gestão dos recursos disponíveis. Dessa maneira sujeita-se a inovação à conjuntura existente, o que significa abrir mão de qualquer mudança. É transformar uma condição necessária em suficiente. Afinal, no País, quem ganha até dois salários mínimos gasta 49% do que ganha em impostos, e quem ganha mais de 30 salários mínimos gasta 26%!

## Propostas

As propostas estão centradas na priorização dos transportes coletivos e nos modos não motorizados de mobilidade. Como vivemos numa sociedade de formato capitalista, na qual certos



valores, princípios e, conseqüentemente, suas respectivas linguagens são perfeitamente conhecidos pelos cidadãos graças à sua difusão permanente, traduziremos essas propostas da seguinte maneira:

*“Tornar os transportes coletivos e outros modos não motorizados competitivos com o transporte individual motorizado. Para tanto, os transportes coletivos devem ser rápidos, confortáveis, seguros, abundantes e baratos, e os modos não motorizados devem ter condições de serem utilizados com segurança e operacionalidade”.*

Como se viu acima, essas propostas podem pouco diferir das contidas nos discursos pré-eleitorais citados, a menos no modo de sua formulação, com referência explícita à questão da competição.

Por essa razão, a principal proposta nova é a aprovação do Código Municipal de Desempenho dos Transportes Coletivos e Uso do Sistema Viário, para garantir a permanência de política de mobilidade centrada nos transportes coletivos e nos transportes não motorizados. O Código deverá estar obedecido em sua íntegra, no final do próximo Governo Municipal, e inscrito na Lei Orgânica do Município.

No período dos primeiros 120 dias de governo deverá ser encaminhado à Câmara Municipal. Se bem discutido e aprovado após muita publicidade e debate com a sociedade civil, tal Código poderá garantir um mínimo de permanência de políticas de mobilidade e uso do espaço viário e, ainda, possibilitar medidas de grande impacto no curto prazo.

Este Código deverá estar obedecido em sua íntegra no final do próximo Governo Municipal e precisará contemplar, entre outras questões, e nos seguintes prazos:

### **Início imediato**

Determinar a publicidade obrigatória, segundo frequência estabelecida, das vantagens do uso do transporte coletivo.

Criar campanhas educativas de consciência da mobilidade saudável na cidade, invertendo o enfoque dado pelas montadoras de que o condutor de um carro veloz é o vencedor. Explicitar quantas vidas se perdem por conta da negligência ao volante e quanto as ruas podem voltar a ser um espaço de ocupação humana, e não de veículos em circulação ou estacionados.

Incluir São Paulo no programa da Década Mundial de Segurança Viária, estabelecido pela Organização das Nações Unidas (ONU), do qual o Brasil é signatário, que tem como meta reduzir, no mínimo, 50% do número de mortes em acidentes de trânsito até 2020.

## Seis meses

Publicar mensalmente a planilha de custos dos serviços, formulada pelo Conselho Municipal de Tarifas, parte integrante do Conselho Municipal de Transportes.

Estabelecer nova legislação sobre calçadas para pedestres, tornando sua execução, reforma e manutenção como responsabilidade da Prefeitura, que cobrará dos proprietários fronteirços o custo dos serviços. O não pagamento implicará a inscrição na dívida ativa do Município.

Criar um Conselho Municipal de Transportes com a participação da sociedade civil, usuários, universidade, sindicatos envolvidos e entidades de classe . O Conselho deverá ser regionalizado, de modo a permitir a adaptação e melhoria local dos serviços.

Criar o Plano Municipal de Acessibilidade do Sistema Viário (realocar todo e qualquer mobiliário urbano que se apresente como obstáculo existente no viário público de tal maneira que exerça sua função com o mínimo comprometimento da circulação das pessoas – sinalização vertical, bancas, lixeiras, semáforos, postes, etc. –; dignificar o uso das rampas de acessibilidade, de tal maneira que não sejam implantadas sobre bueiros, ou que tenham em seu raio de circulação placas de sinalização, semáforos, postes, etc.; planejamento especial de sinalização no entorno das localidades em que haja o atendimento às pessoas com deficiência e portadoras de necessidades especiais.

Criar plano de operação de trânsito em horários de pico nos locais identificados, por meio de faixas reversíveis, desvios e outras operações realizadas por agentes da mobilidade e programação semaforica inteligente, de tal maneira que em todas as vias a circulação do transporte público coletivo seja priorizada.

## Um ano

Extinguir a catraca no interior dos veículos, substituindo-as, onde couber, pelo acesso pago previamente ou pelo sistema de controle por auditoria, ou outro que seja tecnologicamente viável.

Estabelecer faixa exclusiva obrigatória, eventualmente reversível, em qualquer via pública por onde trafegue um número estabelecido de veículos de transporte coletivo ou de certo número de passageiros/dia desse modo de transporte.

Elaborar o Plano Municipal de Carga Urbana em convênio com Universidades e de forma participativa com os setores afins, estabelecendo uma rede municipal de distribuição de carga urbana de maneira que se aperfeiçoe o uso do Sistema Viário de forma compartilhada.

Implantar infraestrutura necessária que viabilize a integração tarifária e física entre os modais do transporte coletivo (bicicletários em terminais, bicicletas públicas disponibilizadas em pontos específicos, utilização de corredores por transporte escolar, táxi, etc.).

Exigir competências e qualificações mínimas dos operadores do transporte coletivo para oferecer um atendimento cordial, eficiente e eficaz no sistema de transporte público coletivo.

### **Dois anos**

Estabelecer o número máximo de passageiros por metro quadrado igual ou inferior a cinco, em qualquer horário.

Implantar faixas exclusivas ou de uso compartilhado regulado, conforme o caso, nas vias que possam apresentar um determinado tráfego de veículos de transporte individual por bicicletas, motocicletas ou outros dispositivos de uso individual, exceto automóveis.

Determinar as regras para integração de transporte coletivo com outros modos de transporte individuais, motorizados ou não, que não os automóveis.

Estabelecer, obrigatoriamente, em vários pontos da cidade, uma rede de aparelhos de telas sensíveis ao toque e que forneçam, a partir das posições indicadas de origem e destino, as rotas e modos utilizáveis, com nome ou número das respectivas linhas de transporte.

### **Até quatro anos**

Estabelecer a obrigatoriedade do uso de veículos com câmbio automático e ar-condicionado.

Proibir o uso de carrocerias montadas sobre chassi de caminhão.

Determinar 65 decibéis como o nível máximo de ruído interno e externo dos veículos.

Redefinir padrões de espaço interno dos veículos, altura de degraus de acesso e utilização por cadeirantes e outras pessoas com deficiência.

Substituir, progressivamente, fixando prazos, os ônibus a combustão por veículos a tração elétrica de última geração e que não necessitem de rede aérea.

A Câmara Municipal aprovando o Código, o inscreverá na Lei Orgânica do Município.

Além do Código, propõe-se:

Nas concessões que vencem em 2013, estabelecer a contratação por frota limitando o seu tamanho, de modo a evitar a concentração em poucas empresas. Os novos contratos deverão obedecer ao Código de Desempenho, além, é claro, da Lei da Mobilidade.

Nos corredores de ônibus, com a modalidade de contratação de frota gerenciada pela São Paulo Transporte (SPTrans), implantar o sistema efetivamente tronco-alimentado ou vaivém, com terminais simples de integração horária. Nesses corredores, a tarifa deve ser zero.

Os corredores devem permitir a prioridade para os ônibus nos semáforos, com tecnologia semelhante à utilizada em pedágios, por exemplo. Nos novos corredores, utilizar onibus a tração elétrica de última geração que prescindam de rede aérea ao longo do percurso.

Rever no âmbito das instituições metropolitanas a questão dos ônibus metropolitanos e seus limites de interpenetração nos municípios e tarifas.

Implantação imediata dos bilhetes diários, semanais, quinzenais e mensais.

### **Seis meses**

Estabelecer legislação para os polos geradores de tráfego com certo número de usuários, seja de serviços, comerciais, industriais ou de moradia, obrigando-os a fornecer serviço de transporte coletivo, regulado e controlado pela Prefeitura, com onibus ou micro-ônibus gratuito para moradores/usuários, serviço este que se dirija a pontos de terminais de metrô ou ônibus.

Aumentar, imediatamente, em pelo menos 50%, os alvarás de táxi na cidade, um excelente substituto, entre outros usos, do transporte individual motorizado para usuários refratários ao uso do transporte coletivo.

### **Um ano**

Restabelecer o sistema de ônibus especiais, com características de maior conforto e só passageiros sentados, e que operaram mais recentemente a partir do ano de 1992, os quais, dadas às condições de crescente congestionamento, podem voltar a ter sucesso.

## **Como medidas permanentes e de longo prazo**

Estimular o chamado “abairramento” ou novas centralidades, mediante política variada de projetos públicos e incentivos para estimular a “vida nos bairros”, através de presença crescente de serviços

e atividades geradoras de empregos e convivência local, de modo a diminuir, ao máximo possível, as viagens ao centro e interbairros distantes, garantida sempre a mobilidade geral na cidade.

Pressionar os Governos Federal e Estadual, este através da recente legislação sobre Regiões Metropolitanas, para dinamizarem a implantação de novas linhas de metrô e de transporte em massa, fazendo com que os municípios tenham maior intervenção nos programas de ampliação e modernização da rede metroviária e Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), e seja revista a legislação, articulação e integração tarifária entre ônibus metropolitanos e municipais, pois a diferenciação entre linha municipal e metropolitana é meramente administrativo-política e não pode penalizar o usuário.

Elaborar plano de uso do sistema viário pelas cargas que necessariamente precisam circular na cidade, até para seu pleno funcionamento e atendimento dos seus moradores, de modo a possibilitar uma efetiva política do poder público do Município sobre esse modo.

O Prefeito e a Câmara deverão pressionar o Governo Federal a implantar o respectivo Código Nacional de Desempenho dos Transportes Coletivos e Uso do Sistema Viário, uma contribuição de São Paulo para a mobilidade nas cidades do País.

Liderar, com a força política que São Paulo tem, uma campanha para incluir no artigo 6º da Constituição Federal a mobilidade urbana e metropolitana como direito social.

Para terminar, não se pode deixar de dizer que, com boa qualidade, o sistema de pagamento indireto do custo do transporte coletivo, a chamada tarifa zero, é uma solução definitiva para fazer o transporte coletivo mais atraente e, portanto, efetivamente competitivo com o individual motorizado. Mais ainda, porque assim fica efetivamente garantido o direito de transitar livremente pela cidade. De resto, se pago indiretamente por impostos e taxas progressivos, isto é, pagos crescentemente com a renda e patrimônio, é o modo socialmente mais justo de garantir a mobilidade urbana.

Agradecimento aos comentários e sugestões de Daniel Guimarães Tertschitsch e Rosimar Gonçalves.









Realização



Apoio





ESCOLA DO  
**PARLAMENTO**



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

ISBN 978-85-66432-00-8



9 788566 432008