

PLANOS DE BAIRRO E PARTICIPAÇÃO NA LÓGICA DE TRANSFORMAÇÃO URBANA DE SÃO PAULO

Euler Sandeville¹, 2013

Intervenções regionais x bairros periféricos

A primeira coisa a se considerar é que a cidade passa por um momento novo. Ao se observar a última década, há certa modificação de sua estrutura, através de investimentos públicos de grande porte, como o Rodoanel e o investimento em transporte público, como as novas linhas de metro. Esses novos investimentos criam vantagens de localização em áreas que até então ficavam afastadas. Antes, havia uma concentração desses investimentos na área central, mas agora operações urbanas, obras viárias e obras de infraestrutura indicam uma mudança nos investimentos públicos. O problema é que está vindo atrelado a investimentos privados e a interesses corporativos de segmentos empresariais na cidade, à manipulação da participação, à remoção de imensos contingentes sem provisão habitacional, à desconsideração de questões ambientais e locais, a uma visão fragmentada dos investimentos no urbano.

Outro fator é a determinação e associação do capital privado em relação ao poder público. Regiões periféricas que não eram atrativas de investimento privado se tornaram, seja no negócio das empreiteiras, seja em novas formas de financiamento. Abriram-se linhas de créditos tanto para investimentos públicos quanto direcionados para o consumo da população de média e baixa renda, e acredito que o “Minha Casa, Minha Vida” é um dos exemplos do que estou dizendo. Gera emprego e consumo, dá vazão ao capital imobiliário. Essa situação altera a planta de valores nas regiões periféricas criando a possibilidade de investimentos e novas localizações.

O impacto não é somente em uma escala. O Rodoanel contornado a cidade e conectando todas as

¹ Professor do Grupo de Disciplinas de Paisagismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo LABCIDADE – Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade
Professor do Programa de Ciência Ambiental, do Instituto de Energia e Ambiente da USP

suas vias, por exemplo, cria ligações industriais ou de entrepostos de logística, ou também de habitação de alta renda e condomínios fechados. Mas não cria acessibilidade para população de baixa renda. A acessibilidade que cria entre as autoestradas tem um efeito no espaço da “Macrometrópole”, mas não conecta moradia e emprego através do transporte público, por exemplo. A par dessas escalas regionais também possui impactos locais, como a remoção da população de baixa renda, gerando graves problemas ambientais e desarticulação de estruturas locais. Em nossas pesquisas, encontramos pessoas removidas pela terceira vez ou até mais devido a obras públicas. Esta população está sob grande vulnerabilidade social e sempre começando de novo, em um outro lugar. Não há nem dinheiro nem cuidado social para essa população em situação de fragilidade, são tratadas como um custo da operação.

As dinâmicas regionais, quando observadas em escala local, assumem formas que não são vistas à distância por técnicos e investidores. Esses processos têm uma complexidade e uma interdependência muito grande, e precisamos reaprender a olhar e atuar na cidade. É necessário sermos capazes de relacionar as escalas, e reconhecer essas pessoas. Digo aos meus alunos que se um arquiteto risca no papel, embaixo pode ter alguém gritando, e ninguém está ouvindo. Frequentemente, aquele conjunto de pessoas sabe outras soluções para os problemas locais, mas não é ouvido pela ausência de diálogo que acompanha os processos de decisão.

Hoje, no momento em que todos esses fatores vigoram, há também um processo de revisão de todos os instrumentos de gestão da cidade. No plano institucional há a revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE), Plano de Metas, e na sequência haverá a Lei de Uso e Ocupação do Solo, Planos Regionais Estratégicos (PRE) e a criação de conselhos. Portanto, há uma sobreposição de estruturas, todas elas em intenso movimento, e todas num prazo muito curto. Vemos o Plano Diretor sendo refeito num prazo quase imediato, que é o prazo político e que não permite um processo participativo como deveria ter.

Participação e Plano de Bairro

A primeira coisa a observar é que não há um processo, nem protagonismo da Prefeitura, na atual discussão de Planos de Bairro. Há uma diversidade grande de possibilidades se anunciando,

inclusive com forte influência de setores como Federação do Comércio, SENAC e vereadores. Aqui vou me ater ao de Perus, que é o único até agora finalizado e encaminhado pela Câmara. Ele é uma peça muito complexa, difícil de ler até no âmbito técnico. Existem inúmeros fatores positivos, mas excedem os que mereceriam um questionamento mais frontal.

A primeira coisa a se entender do plano de bairro de Perus é que ele não é um plano de bairro. Na verdade é um plano de distrito. Os bairros de Perus foram reunidos sobre uma outra unidade chamada de Unidade Ambiental de Moradia e elas são articuladas na perspectiva do distrito. A Subprefeitura de Perus conta com dois distritos, Perus e Anhanguera. O plano de bairro é o do distrito de Perus, o que já é um problema: segmentar os dois distritos, e invadir competências que não seriam da escala local (bairro); portanto, de fato está operando é na escala dos Planos Regionais Estratégicos, sem o aparato para isso.

O ideal seria esperar os desdobramentos da revisão dos instrumentos mais amplos como o PDE também tramitando na Câmara, para depois analisar esses outros e novos instrumentos. Como é que você vai aprovar planos de bairro se a peça máxima da cidade está sendo resolvida, revista. Então isso funciona como um artifício. Você tem um PDE, e o plano de bairro está em contradição com esse plano estratégico. Portanto, está instaurada uma situação em que o Plano de Bairro é utilizado como meio de revisar o PDE e o PRE anterior, ignorando os meios e as escalas necessárias para se atingir essa dimensão; com isso, esta peça acaba mesclando indevidamente questões de ordem regional com questões de âmbito local.

Na hora que o plano de bairro cria alguns anéis na escala do distrito, localiza terminais e outros equipamentos de grande porte, ele se insere nessa lógica que não é local. Está criando vantagens locais inclusive em áreas de investimento imobiliário que não são sequer locais, se considerarmos a articulação dos projetos sugeridos com a Bandeirantes e a Anhanguera, além de estar no entrocamento do Rodoanel. Estas questões deveriam ser tratadas no PDE e no PRE. Percebe-se, pois, que o plano de bairro dribla a situação e insere questões de implicações regionais sem os estudos dessas outras escalas. Fica a dúvida a que interesses está favorecendo, na medida em que, claramente, há interesses imobiliários em jogo em alguns desses trechos.

Outra questão fundamental é que teremos elaborar pelo menos 90 planos de bairros (Distritais), tendo em vista que a cidade possui por volta de 30 subprefeituras e todas elas são divididas em distritos. Planos de bairros como esse tem um custo muito alto. Esse valor, multiplicado pelo número de distritos de São Paulo, é enorme, sem contar os outros planos setoriais e os PRE previstos. Como se enfrentará essa demanda de recursos quando existem necessidades tão básicas a serem diagnosticadas e atendidas? Haveria que haver uma previsão de como isso irá ser enfrentado no município. Evidentemente a discussão do planejamento local precisa ser revista, a par de uma reforma já tardia das Subprefeituras. Nesse sentido, encaminhamos uma série de propostas alternativas ao Plano Diretor, como criação dos Núcleos Regionais de Planejamento, a integração dos diversos conselhos de representantes em um fórum regional, meios de articulação entre as diversas escalas e entre os órgãos setoriais e concessionárias, entre outras recomendações.

Além disso, nesse momento as pessoas participam de inúmeros fóruns e plenárias, o que as sobrecarregam: é preciso ir em vários conselhos para representar suas opiniões. Essas instâncias participativas são um enorme avanço em relação ao ainda recente período autoritário, mas elas não estão funcionando a contento. A população não recebe apoio técnico para analisar as pautas, nem mesmo tem acesso a elas, geralmente é pega de surpresa no processo. Geralmente é convidada a opinar nas fases de levantamento e recebe depois em uma plenária um projeto já fechado, não tem de fato interlocução no processo decisório. Isso não é um processo participativo real, a população é chamada a participar apenas de eventos muito organizados, dinâmicas fechadas, frequentemente com pautas e estratégias já construídas. Parece ter ocorrido exatamente isso no caso do Plano de Bairro e do Parque Linear Perus (este último pude acompanhar o processo e posso asseverar essa afirmação). Além de não ser o momento de se aprovar essa peça na Câmara, até o momento desta conversa não foi retirado o projeto. O atual sistema de participação, que não é participativo e sim consultivo, seus fundamentos e razões de seus desvios, merece uma conversa à parte, que não cabe aqui, mas necessário para o desenho de um sistema digno de gestão da cidade.

O argumento de que houve um processo participativo não se justifica, como já exposto, já que é um processo questionável. No caso de Perus, há demandas que começaram a ser formuladas há 40 anos, e movimentos organizados sobretudo na última década, que postularam propostas não contempladas

adequadamente no plano de bairro, apesar de virem de uma discussão local bastante sólida. Enfim, o plano não está respondendo bem a esses fatores.

Do ponto de vista da forma (no sentido jurídico) também é inadequado: é um relatório técnico com inúmeras impertinências enquanto projeto de lei. Por exemplo, o plano define como deve ser uma calçada, mas não apenas estabelece parâmetros genéricos, como define o desenho da calçada. Isso não pertence a um projeto de lei: a orientação, a diretriz seria pertinente, mas o desenho e seus detalhes não podem ser matéria de lei. Isso pode causar problemas futuros de gestão, porque o bairro é dinâmico, em cinco anos as necessidades mudam. Há vários equívocos.

Há um exagero e uma apropriação partidária e econômica por diferentes interesses na discussão atual de planos de bairro, que não são o melhor instrumento nem o único para esse fim. O Plano Diretor é uma peça longamente elaborada, do ponto de vista político, que conta com interesses políticos e sociais que estão em tensão na cidade, em cima de uma base técnica de discussão. Depois, há a escala de planejamento regional, mais do que necessária. Essas peças são técnicas, políticas e difíceis de serem elaboradas, e ainda precisam de aprovação em forma de lei, que depois engessa. O Bairro é uma realidade diferente dessa, apresenta necessidades imediatas do cotidiano, que precisam de outro enfrentamento: de gestão. O bairro é dinâmico e os recursos são escassos, questões locais não deveriam ser matéria normativa. Na minha opinião, ela devia ser enfrentada através de processos participativos diretos de gestão e ação.

O que precisa é uma estratégia de gestão local. Essa estratégia deve ser aprovada em documentos, mas também ser produzida continuamente. Talvez a questão mais importante que eu queira salientar seja essa: o plano de bairro, ainda que possível, é um instrumento caro e insuficiente para gestão estritamente local do bairro, que necessita muito mais de diálogo amplo com as instâncias de decisão, de interlocução com os setores técnicos e de sua articulação, de participação nas decisões de orçamentos, projetos e monitoramento da qualidade dos serviços.

Propostas alternativas

Então, sem uma mudança da estrutura de gestão local não adianta falar em plano de bairro. É

importante que a gestão local tenha contato face a face com a população, além de preparo para o diálogo técnico e o conhecimento de orçamentos. Os planos multiplicados aos detalhes criam um “estado permanente de elaboração de planos”, de “possibilidades de” sem chegar aos “meios para”, e isso é muito problemático. Há uma fantasia sobre as possibilidades do plano ainda na nossa cultura. Eles são necessários, mas deviam priorizar alguns instrumentos como a questão social da propriedade, dos trechos de interesse social e cultural, áreas ambientais, circulação, etc. É uma peça que precisa haver, mas muitas vezes as decisões não virão dessa peça. Portanto, não adianta multiplicar os planos, mas criar mecanismos eficientes de participação direta e de gestão local.

Daí uma coisa que é muito importante e teria que ter no PDE em discussão é: o que esse plano diretor atual pode oferecer de melhor para a cidade? Na minha opinião, pode oferecer a perspectiva de um sistema participativo e de gestão de fato mais participativa e descentralizada, bem como articulação dos setores e serviços, capaz de ser elaborada nos próximos anos. Pensar o PDE nessa direção poderia criar uma primeira experiência que superasse essa atual condição em que patinamos, para que se venha a gerar realmente um processo continuado de participação na cidade. Participação também é uma coisa que se aprende. Então a questão do Plano Diretor nesse momento seria definir uma nova estratégia de participação e uma nova estratégia de participação das instâncias locais. E uma nova forma de conceber a capacitação dos órgãos locais para atuarem com certa autonomia e capacidade técnica mesmo.

Perspectivas e possibilidades

Claro que nunca vamos resolver esse processo. As lutas nunca vão estar resolvidas. E as coisas que queremos avançar sempre vão depender de lutas entre interesses que são antagônicos. As vezes tem um interesse que é social – o que a sociedade sente como corpo social – e há interesses que são privados ou apropriação privadas desses interesses, mas que também geram economia e não podem ser pura e simplesmente desconsiderados. Aprender com esses embates é da natureza da cidade. Então a gente nunca vai superar isso. Temos, como arquitetos e profissionais que atuam no urbano e nas questões sociais e ambientais, de aprender com essa dimensão do real. Formar arquitetos para essa dimensão do real.

No entanto, resta um problema. Faz falta em nossa sociedade uma instituição com uma credibilidade maior. Uma das coisas que os movimentos na rua estão falando é que os partidos e instituições não têm a credibilidade que devem ter. As instituições não conseguem cumprir o papel de diálogo com a população, montadas de modo muito arcaico, não conseguem estabelecer a sua relação de diálogo e de confiança: seu papel público na cidade. Essa desconfiança difusa é muito negativa e não é superada por um ato normativo ou propagandístico como tem sido feito. Ela se supera por uma lenta aprendizagem. Aprendizagem não se dá por decreto, mas pela prática. Não podemos deixar de perceber que o modo como estamos avançando não está mais adequado. Sem contar que, nessa forma, o custo para cidade é alto e leva (intencionalmente?) as pessoas a homologar coisas que não entendem que estão homologando.