

Pensando novas formas de planejar e governar o espaço urbano em São Paulo a partir da lente climática

Instituto ZeroCem¹

Alexandre Fontenelle-Weber

Diretor executivo, é advogado com experiência em temas de regulação urbana, sociedade civil e ação climática no âmbito municipal. É doutorando em Ciência Política na Universidade de São Paulo e mestre em Direito Internacional Público pela Faculdade de Direito da USP.

Fernando Mello Franco

Diretor associado, é arquiteto e urbanista, ex-secretário de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura do Município de São Paulo (SMDU-PMSP). Atualmente é professor doutor da Universidade Mackenzie e consultor-sênior em políticas públicas e projetos voltados ao território.

A cidade de São Paulo passa por um período crítico marcado pela confluência de desafios e potencialidades de ação. Este momento suscita reflexões importantes sobre como o governo municipal deve atuar na promoção de agendas de transformação e, em especial, que ferramentas podem auxiliar no exercício das funções estatais associadas à gestão urbana, à redução de desigualdades, vulnerabilidades sociais e proteção de um meio ambiente equilibrado.

Sendo assim, o presente processo de revisão do Plano Diretor Estratégico aparece não apenas como uma oportunidade de aprimoramento técnico do arcabouço legislativo urbanístico, mas também como exercício mais amplo de construção e afirmação coletiva do tipo de desenvolvimento que queremos para a cidade.

Uma dimensão desta reflexão necessariamente deve se debruçar sobre pautas emergentes que se apresentam como essenciais para o presente e o futuro da gestão urbana, como a temática da ação climática – ainda pouco desenvolvida no âmbito municipal, mas cujo aprofundamento é fundamental diante dos efeitos crescentes (e desiguais) sobre a população. Nesse sentido, é importante avaliar como o enfrentamento desses desafios demanda uma reimaginação das formas de “governar” e “planejar” por parte do poder público, o que passa também por uma nova abordagem do relacionamento com os territórios.

¹ <http://zerocem.org/>

Para avançar nesse debate, escolhemos a temática climática como foco exemplificador de nossa abordagem, por assumir que esta possui um caráter prioritário para as dinâmicas de planejamento urbano. Em primeiro lugar, há uma combinação dos efeitos das mudanças climáticas com a multiplicação de outras crises urbanas associadas a problemas crônicos de São Paulo, como moradia e transporte. Para além disso, em que pese o caráter totalizante do fenômeno climático que incide sobre o planeta como um todo, este encontra formas de expressão espacial particulares na cidade, produzindo efeitos desiguais e fragmentados nos territórios.

Por um lado, essa dispersão territorial dos impactos climáticos chama a atenção para a permanência de clivagens raciais, de classe e gênero, que acentuam os efeitos sobre populações vulneráveis e periféricas. Por outro, aponta para o desafio de coordenar estratégias de solução espalhadas geograficamente na malha urbana, de forma a construir uma rede com efeitos sistêmicos sobre a cidade como um todo.

Nesse sentido, a adoção da lente climática nos permite identificar dois tipos de entraves ligados à atuação do governo municipal: as limitações de integração setorial e o desafio de coordenação territorial.

Ao mesmo tempo, a eleição da ação climática como eixo condutor também ilumina seu potencial como base de uma agenda de transformação em razão da associação entre objetivos de mitigação e adaptação com a redução de desigualdades e vulnerabilidades socioespaciais. Ou seja, o ponto chave para pensar o clima e seu reflexo sobre o planejamento urbano é explorar como “destravar” os obstáculos de governança municipal, para que seja possível avançar na persecução de múltiplos benefícios para a coletividade, com reflexos em variados campos de política pública.

Detalhando a perspectiva dos entraves, há uma tendência do governo em abordar a resolução de problemas da política urbana dentro de uma clara demarcação setorial que, por sua vez, é complementada por estruturas hierarquizadas e centralizadoras de ação. Em termos mais diretos, é difícil fazer com que áreas de atuação distintas – como habitação, transporte e meio ambiente – conversem entre si, principalmente na articulação de agendas conjuntas. Impelidas por fluxos burocráticos e lógicas orçamentárias que reforçam a construção de “caixinhas” segregadas, cada secretaria possui um entendimento próprio do que são suas prioridades e – sem um sentido forte de direcionamento para pautas comuns – é difícil estimular a integração.

Este é um desafio do planejamento urbano e setorial do município, que se estende para a esfera de implementação. O primeiro relatório de acompanhamento do Plano de Ação Climática de São Paulo (PlanClima, SP) é um claro exemplo disso. Somente a indicação de provisões genéricas no PDE e de metas setoriais específicas no PlanClima tem se provado insuficiente para induzir a ação na prática. Sem instrumentos que estimulem a ação integrada de forma prioritária, a maioria das secretarias não tem avançado na persecução dos objetivos estabelecidos, como demonstra o relatório.

Isso também se estende para a perspectiva do território. No momento, as diretrizes de ação climática carecem de um detalhamento sobre áreas prioritárias de atuação, o que traduz um entrave maior da gestão municipal quanto à canalização de investimentos para as áreas mais vulneráveis, sobretudo as comunidades periféricas.

De forma mais ampla, articulações recentes da Prefeitura têm denotado uma visão

míope quanto às potencialidades da infraestrutura urbana e do ambiente construído. O espaço da cidade é pensado prioritariamente como oportunidade para reprodução do capital imobiliário, em detrimento de outras dimensões valiosas da vida urbana, como o convívio comunitário, a preservação ambiental, o lazer. Esta falta de visão também se associa a uma abordagem “carrocêntrica” do desenvolvimento urbano, que se limita a pensar a cidade na chave do maior número de vagas de garagem e do recapeamento de vias, subtraindo espaços comuns em nome do conforto particular.

No entanto, ciente dessas limitações e desafios, também é necessário olhar para as oportunidades existentes em termos da gestão municipal. São Paulo vive uma conjuntura rara da perspectiva orçamentária, em que há relevante montante de dinheiro em caixa para investimento e ampliação de ações e serviços. Nessa dimensão, passa a ser essencial no contexto da política urbana pensar como estes recursos podem ser mobilizados para estratégias incidentes sobre as desigualdades e vulnerabilidades. Isso, sem dúvida, envolve conceber quais são as ferramentas e técnicas de governança adequadas para promover essas ações.

Conforme relatamos, é impossível pensar a ação climática sem considerar a centralidade do desenvolvimento de estratégias integradas articuladas intersetorialmente e entre distintos territórios e espaços da cidade. Esses elementos iluminam, de forma mais geral, quais são as transformações necessárias na dimensão de planejamento urbano: (i) a ampliação das conexões e interações entre estruturas distintas da burocracia; (ii) o olhar mais fino em direção ao território, tanto em termos de vulnerabilidades e potencialidades, sobretudo nos espaços periféricos; e (iii) a permeabilidade à sociedade, abrindo margem para a participação e contribuição das comunidades, em especial as mais vulneráveis.

Contemplar essa agenda significa estimular e pensar novas capacidades do Estado, centradas na coordenação e diálogo com atores sociais, e a incorporação da inovação advinda das comunidades locais e do território. Sendo assim, olhando de forma propositiva para a revisão do Plano Diretor e do marco urbanístico, formulamos as seguintes estratégias para avançar o planejamento climático e estimular o desenvolvimento de novas formas de pensar a gestão urbana de forma mais ampla.

Em primeiro lugar, para conferir a prioridade devida à ação climática no PDE, é necessário superar seu tratamento genérico no arcabouço normativo municipal, que infelizmente tem sido reforçado pela administração do município nas propostas de revisão em discussão. De uma perspectiva ampla, é importante afirmar a agenda climática como transversal entre as múltiplas secretarias, de forma a estimular a conexão hoje ainda inexistente. Mais especificamente, como forma de fortalecer ferramentas de incidência, é imperativo associar a ação climática a instrumentos urbanísticos específicos que possam contribuir de forma prática aos objetivos de adaptação e mitigação.

Identificamos como estratégia com grande potencial de impacto o estabelecimento da ação climática como uma das linhas prioritárias de investimento do Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb), prevendo o direcionamento de recursos aos territórios mais vulneráveis. Nesse ponto, para além da canalização de investimentos, o Fundurb é um instrumento urbanístico importante do ponto de vista da governança, em especial por articular uma visão integrada aos desafios da política pública, a partir de uma estrutura de conselho intersecretarial.

Conforme falamos, a cidade de São Paulo, hoje, vive uma situação especial de maior disponibilidade de recursos, o que inclui os fundos municipais, como o Fundurb, que possuem valores em caixa para investimento. Em vez de usar esse dinheiro para obras de reaparelhamento, como propõe a Prefeitura, identificamos – em uma estimativa preliminar – que cerca de R\$ 3,4 bilhões poderiam ser alocados pelo Fundurb para iniciativas de enfrentamento das mudanças no clima no território nos próximos dez anos, contribuindo para melhorias na drenagem e urbanização de áreas de risco.

Uma segunda proposta se articula na direção da reconcepção das formas de uso dos espaços da cidade, buscando enxergar a malha urbana como uma rede em potencial de múltiplos espaços que podem contribuir de forma sistêmica para os objetivos socioambientais do município.

Ao traçar as diretrizes para uso e ocupação do solo, percebe-se que o Plano Diretor cumpre uma função de caracterização e categorização das possibilidades de utilização dos espaços urbanos, delimitando expectativas quanto ao cumprimento da sua função social. Dessa forma, propomos que o PDE amplie seu entendimento da função social urbana para englobar propriamente uma função socioambiental dos espaços da cidade e, assim, reconhecer o potencial latente de provisão de serviços ecossistêmicos em locais muitas vezes invisibilizados como as coberturas, telhados e lajes, que poderiam contribuir na geração de energia fotovoltaica, produção de alimentos por meio da agricultura urbana, captação da água da chuva, entre outros.

Em um trabalho do ZeroCem, mapeamos que a cidade de São Paulo possui uma área de cerca de 442 km² de coberturas, o equivalente a 29% da área total do município. Ou seja, o conjunto de telhados e lajes representa por si só uma área superior à zona urbana da maioria dos municípios brasileiros. Há um enorme potencial em pensar como essa rede de espaços em cima de nossas cabeças (hoje, em larga escala, não utilizada) pode ser mobilizada para avançar nas estratégias de ação climática e em outros projetos de política pública municipal. Essa dimensão da articulação em rede se aproxima da linguagem já utilizada, por exemplo, no Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres (Sapavel), que busca categorizar e coordenar – por meio de plano próprio – a destinação de áreas verdes e espaços livres na cidade.

Por fim, tendo em vista que a participação social é eixo constituinte do planejamento urbano, pensamos que a revisão do PDE também é oportunidade para repensarmos as formas de engajamento da cidadania em torno da política urbana. O desenvolvimento da agenda de transformação proposta deve estar sempre associado ao funcionamento de mecanismos de participação que sejam sensíveis à diversidade da população e ativamente procurem contemplar as particularidades dos múltiplos contextos territoriais de São Paulo.