

Desafios para o enfrentamento das vulnerabilidades no capitalismo periférico: ações para um espaço urbano equitativo e sustentável

Letícia Stevanato Rodrigues

*Mestranda do Programa de Pós-Graduação em
Ciência Ambiental
Instituto de Energia e Ambiente
Universidade de São Paulo – Brasil*
leticia.stevanato.rodrigues@usp.br

Silvia Helena Zanirato

*Professora Livre-Docente em Ciência Ambiental
Escola de Artes, Ciências e
Humanidades/PROCAM
Universidade de São Paulo – Brasil*
shzanirato@usp.br

ABSTRACT

The planning of cities is a democratic process of discussion about the actions necessary to reach the city aimed at the future, in favor of the collective interest. For this, plans and goals are defined to order the demographic growth, the uses and forms of land occupation and the distribution of collective equipment. In the Brazilian context, the premises of urban planning face enormous challenges. Since its implementation among us, urban social-environmental problems accumulate in the most deprived areas, while urban policies are directed to the elite spaces, forming an uneven urbanization. In this text, we propose to analyze, from a critical perspective, the premises of urban planning, to address in particular the case of São Paulo and to point out the main challenges for the constitution of a socially inclusive and environmentally sustainable urban space, capable of breaking with the patrimonialist logic of Brazilian urban management that (re) produces social and environmental inequalities in the most needy regions of the city.

Keywords: *Urban planning; Vulnerabilities; São Paulo city.*

1. INTRODUÇÃO

O planejamento urbano deve ser um processo socialmente construído, dinâmico e democrático com vistas a discutir as ações necessárias para se alcançar a cidade almejada para o futuro. Para isso, objetivos e metas precisam ser definidos considerando os recursos econômicos, sociais e ambientais disponíveis. Deve-se defender e atender o interesse da coletividade e buscar a qualidade de vida e do meio ambiente para todos os cidadãos, tanto para a geração presente, como para a geração futura (SCHWEIZER, 2008).

No contexto das cidades de economias periféricas, as premissas do planejamento urbano enfrentam enormes desafios. Um deles se refere à sobreposição de situações de riscos ambientais em territórios ocupados por população de baixa renda, conformando contextos de vulnerabilidade. Outro desafio se refere à produção e manutenção de desigualdades sociais que, no caso brasileiro, adquire uma forma peculiar em função da herança de uma sociedade patrimonialista que atribui aos detentores do poder

estatal, a defesa do interesse privado e dificulta a solução das inequidades e vulnerabilidades socioambientais.

Desde sua implantação entre nós, as estratégias de planejamento e desenvolvimento urbano não foram capazes de resolver as vulnerabilidades socioambientais. Pode-se mesmo dizer que acentuaram as inequidades sociais existentes pelo incentivo à constituição de cidades desiguais, do ponto de vista ambiental e social (ACSELRAD, 2004; VITTE, 2002).

O enfrentamento de tais problemas necessita da implementação de políticas públicas de combate à vulnerabilidade socioambiental. Para isso, a adoção de um planejamento urbano para a promoção da equidade social e sustentabilidade ambiental é fundamental.

Neste texto nos propomos a analisar, sob uma perspectiva crítica, as premissas do planejamento urbano, tratar particularmente do caso de São Paulo e apontar os principais desafios para a constituição de um espaço urbano inclusivo e sustentável, do ponto de vista social, econômico e ambiental.

Para isso, primeiro abordamos a formação da sociedade patrimonialista no Brasil; em segundo lugar, tratamos das ações expressas nas políticas de ordenação do território urbano, que mantiveram os privilégios e as inequidades sociais; na sequência, discorremos sobre a experiência paulistana no planejamento de seu território e, em seguida, consideramos os desafios para a construção e implementação de um planejamento urbano socialmente equitativo e ambientalmente sustentável, capaz de pensar a cidade como um espaço de inclusão social e ambiental e, assim, romper a estrutura patrimonial existente.

2. A SOCIEDADE PATRIMONIALISTA NO BRASIL

O patrimonialismo se expressa por formas que consideram o trato da coisa pública dominada pelos interesses privados (WEBER, 1999). A administração política é vista como assunto pessoal, não se diferenciando dos assuntos privados. O sustentáculo para esse tipo de ação não se encontra na sociedade civil, mas na figura do chefe patrimonial e de seus súditos. Para Weber, o patrimonialismo expressa a obediência como norma. Os dominadores afirmam sua autoridade de mando e os dominados creem nessa autoridade e interiorizam o dever de obediência.

O patrimonialismo no Brasil foi tratado por Sérgio Buarque de Holanda (1969) em *Raízes do Brasil*, sobre a não diferenciação entre o interesse privado e a vida pública no período colonizador, uma forma que se plasmou na política brasileira mesmo após a independência. Segundo esse autor:

No Brasil, pode-se dizer que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal (HOLANDA, 1969, p. 109).

Raymundo Faoro (1977) endossou e aprofundou essa forma explicativa do Estado brasileiro ao dizer que a máquina estatal no Brasil foi utilizada em proveito dos que se apropriaram do Estado, satisfazendo seus interesses particulares, constituindo assim em “donos do poder”. No Brasil colônia, desde a concessão de cargos, à definição de assuntos econômicos e do funcionamento das instituições políticas, tudo ficava à mercê do poder instituído.

A independência brasileira, o fim da escravidão, a constituição em moldes republicanos e mesmo a industrialização e modernização do país não conseguiram romper com o passado patrimonial, uma vez que a elite que passou a ocupar lugares de mando continuou a aplicar as políticas públicas como benesses do Estado, num jogo de troca de favores e de clientelismo. Daí o distanciamento do Estado dos interesses do restante da sociedade, daí também que a democracia seja um simulacro e a injustiça social a regra.

Isso se vê muito particularmente nas cidades, lócus de concentração populacional. A herança patrimonialista conferiu à produção das cidades uma forma peculiar, no qual o Estado foi o principal produtor de espaços desiguais, ao direcionar intervenções como infraestrutura urbana para lugares com maior retorno econômico, conformando a segregação espacial que hoje se expressa na maioria, se não na totalidade das cidades brasileiras (FERREIRA, 2011).

O planejamento urbano expressou essa forma de ação ao invés de se empenhar em garantir espaços homogêneos, servidos por equipamentos públicos como transporte, saneamento e outras formas de infraestrutura. O Estado patrimonialista produziu a cidade em função de interesses particulares, aprofundando as desigualdades quanto à qualidade de vida para seus cidadãos (FERREIRA, 2011).

3. PERMANÊNCIAS DA HERANÇA PATRIMONIALISTA: O PLANEJAMENTO URBANO E SUAS CONSEQUÊNCIAS SOCIOESPACIAIS

Uma das formas que exprime o modo de tomar a cidade e seus usos e ocupações como algo da esfera privada se vê no planejamento urbano. Esse consiste em planos e metas para ordenar o crescimento demográfico, os usos e formas de ocupação do solo e a distribuição de equipamentos de consumo coletivo.

Segundo João S. Ferreira,

no Brasil, desde as primeiras ondas de crescimento das nossas cidades, na virada do século XIX para o XX, todas as grandes intervenções urbanas promovidas pelo Poder Público foram, salvo raras exceções, destinadas a produzir melhorias exclusivamente para os bairros das classes dominantes (FERREIRA, 2005, p. 6).

Nesse propósito, os investimentos públicos em infraestrutura foram aplicados nos espaços ocupados pela elite e de interesse do mercado imobiliário (VILLAÇA, 2001). Ferreira (2005) afirma que:

a intervenção estatal foi capaz de produzir recorrentemente a diferenciação espacial desejada pelas elites, e a disputa pela apropriação dos importantes fundos públicos destinados à urbanização caracterizou – e caracteriza até hoje – a atuação das classes dominantes no ramo imobiliário” (FERREIRA, 2005, p. 6)

Assim, caracterizou-se o *modus operandi* da urbanização brasileira, que concentrou a oferta de infraestrutura urbana nos espaços da classe dominante, produzindo, dessa forma, regiões altamente valorizadas pela própria ação do Estado e, por outro lado, regiões desprovidas de tais serviços públicos básicos. Essa produção desigual do espaço esteve vinculada aos interesses do mercado imobiliário e especulativo que, desde então, orientavam as regiões prioritárias para o investimento público em infraestrutura, permitindo expressivos retornos econômicos ao setor (FERREIRA, 2005).

Com isso, a população pobre se viu excluída da cidade urbanizada por não dispor dos recursos necessários para acessá-la. Esse “urbanismo à brasileira” se desenvolveu dialeticamente pela produção

de regiões urbanizadas e altamente valorizadas de privilégio das elites e de territórios de exclusão dos mais desfavorecidos (FERREIRA, 2005).

Os planos urbanos, pensados como condutores da organização do espaço, serviriam para dar aos governos possibilidades de melhor administrar as cidades e contemplar as necessidades de seus habitantes. Todavia, em um país no qual o público e o privado se fundem como uma coisa só, o planejamento não alcançou esses objetivos. Segundo Maricato, isso se deu uma vez que a troca de favores prevaleceu e mostrou que:

entre a Lei e sua aplicação há um abismo que é mediado pelas relações de poder na sociedade. É por demais conhecido, inclusive popularmente, no Brasil, o fato de que a aplicação da lei depende de a quem ela (a aplicação) se refere. Essa “flexibilidade” que inspirou também o “jeitinho brasileiro” ajuda a adaptar uma legislação positivista, moldada sempre a partir de modelos estrangeiros, a uma sociedade onde o exercício do poder se adapta às circunstâncias (MARICATO, 2001, p. 42).

A partir do momento em que o poder público definiu o que e como urbanizar, contribuiu para a existência de uma cidade ilegal que convive com a legal. A cidade legal é aquela onde se vê o planejamento regular, dentro dos parâmetros legais. A cidade ilegal, por outro lado, é caracterizada pela produção do mercado imobiliário informal, pela concentração de habitações subnormais e pela ausência de planejamento territorial (ROLNIK, 1997). A cidade ilegal vive da tolerância do poder público, e as obras de melhoria são concedidas como favores, em momentos de eleições.

Não bastassem as contradições urbanas derivadas de um regime patrimonialista, frentes modernizadoras de desenvolvimento urbano adotaram o planejamento urbano estratégico, que acabou por aprofundar as inequidades sociais já existentes (MARICATO, 2015). Ao transpor uma lógica empresarial à produção das cidades (HARVEY, 2005), este tipo de planejamento:

[...] concebe o território como se de uma empresa se tratasse, sobretudo no âmbito da tomada de decisão, no rumo a seguir e na ordenação das prioridades de investimento. É por esta razão que o conceito de “território-empresa” faz todo o sentido. (FONSECA; RAMOS, 2006, p. 4).

A cidade como um espaço coletivo, como um direito de todos os cidadãos, torna-se uma cidade-empresa que estimula a produção de recursos e de localizações para atração de investimento econômico, por meio de parcerias entre o poder municipal e o mercado econômico, denominadas Parcerias Público-Privadas (PPPs). A gestão do território passa a ter a lógica de competição entre as localizações do urbano ou de cidades distintas, pois os locais de maior retorno econômico são priorizados para investimentos, por meio da oferta de serviços e de infraestrutura (HARVEY, 2005; MARICATO, 2015).

Outra forma de aumentar a competitividade urbana está assentada na ideia de sustentabilidade urbana, mas seu uso e aplicação têm gerado críticas. Isso se deve ao fato de que o conceito sustentabilidade ser controverso. Segundo Cavalcanti (2012), a noção de sustentabilidade compreende algo que é capaz de se sustentar ao longo prazo. Em alguns casos, este conceito tem sido aplicado para o espaço urbano, como se esse fosse capaz de sustentar o próprio modo de desenvolvimento capitalista das cidades, e não como se fosse sustentável do ponto de vista socioambiental.

Nesse sentido, as disparidades socioeconômicas e de infraestrutura urbana entre as localizações urbanas são aprofundadas e os riscos ambientais são impostos para as populações mais pobres, criando ilhas que ocultam a insustentabilidade do território como um todo (ACSELRAD, 2004; VITTE, 2002).

Considerando a herança patrimonialista brasileira, o planejamento urbano estratégico tende a aprofundar as inequidades sociais de acesso à moradia, à infraestrutura urbana e ao espaço urbano de um modo geral, pois o investimento na cidade é destinado a locais mais lucrativos, cujo preço do solo é inacessível à população de baixa renda.

Além disso, aprofunda, simultaneamente, os processos de vulnerabilização da população mais pobre que, quando excluída das benesses da cidade-empresa, fica sujeita a conviver em áreas de risco ambiental. A vulnerabilidade é entendida como “[...] a coexistência, cumulatividade ou sobreposição espacial de situações de pobreza/privação social e de situações de exposição a risco e/ou degradação ambiental.” (ALVES et al., 2010, p. 144).

Nas cidades brasileiras, a vulnerabilidade é mantida ao longo do tempo e, em alguns casos, aprofundada. Trata-se, na verdade, de ciclos de produção e exposição de problemas ambientais que atingem à população mais pobre, em função da (re)produção simultânea de riscos ambientais e desigualdades sociais (PORTO, 2012). Diante dessas situações, é preciso romper com a lógica da cidade-empresa e adotar um planejamento urbano socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável, sendo que, no caso brasileiro, o enfrentamento das vulnerabilidades é primordial. Isso pode ser visto, mais detalhadamente nos planos urbanos instituídos para a ordenação do espaço no município de São Paulo.

4. O PLANEJAMENTO URBANO NA CIDADE DE SÃO PAULO: EXPERIÊNCIAS PATRIMONIALISTAS E DE EXPRESSÃO DAS INEQUIDADES SOCIOESPACIAIS

Desde o final do século XIX, o Código de Posturas de São Paulo determinava o que era a zona urbana. Nela se proibia cortiços e nela havia a necessidade de recuos para as construções, o que só podia ser aplicado em lotes com grande área, restringindo assim, por meio da lei, a ocorrência de terrenos menores e mais baratos, bem como a vivência de pessoas mais pobres nesse espaço:

no Código de Posturas de 1886 quando se demarca pela primeira vez uma zona urbana (correspondente à área central da cidade) onde se proibia a construção de cortiços. O desenho desta zona foi sendo sucessivamente reatualizado, sem, entretanto, romper com a concepção básica de se manter uma zona urbana cada vez mais minuciosamente regulada e uma vasta zona suburbana (e rural) que poderia ser ocupada com usos urbanos vedados para a primeira tais como matadouros, cemitérios, indústrias malcheirosas e... cortiços (ROLNIK, 1999, p. 2).

Segundo o artigo 20 da referida lei, era “proibida a construção de cortiços no município da Capital [...]”. Também se determinava que fossem cumpridos parâmetros tais como largura mínima de 15 metros do terreno, disposição de janelas e portas com largura mínima de noventa centímetros a um metro e o dobro de altura, ou seja, parâmetros aplicáveis a construções de médio para grande porte (SÃO PAULO, 1886).

Também a infraestrutura urbana era definida pelos critérios de separação entre os espaços da elite e os da população pobre. O abastecimento de água e de esgoto em 1875, por exemplo, conforme mostra Rolnik (1999), fazia-se exclusivamente no perímetro demarcado pela prefeitura como zona urbana. Esse perímetro era definido para os bairros ocupado pelas elites e os espaços que ficavam fora não recebiam tais serviços. “As implicações são imediatas: o que estava dentro era imediatamente valorizado, o que estava fora estava automaticamente excluído” (ROLNIK, 1999, p. 8). Essa lógica se valia para outras empresas, como as provedoras de serviços de energia, de gás e de transporte (ROLNIK, 1999). Ao

receberem tais infraestruturas, os terrenos das zonas urbanas tornavam-se mais e mais valorados e menos acessíveis às populações pobres, o que incidia em espaços profundamente desiguais.

Em São Paulo, o planejamento, na última década do século XIX, voltou-se exclusivamente para os bairros da elite, seguindo o espigão do centro em direção à zona sudoeste. Nessa região, a intervenção estatal foi bem presente, com a construção do Viaduto do Chá, a abertura da Avenida Paulista e a implantação de infraestrutura básica no bairro de Higienópolis (ROLNIK, 1999). Ao definir o que seria implantado nos espaços que a elite ocuparia, também se definia seu oposto, o que não haveria nos espaços a serem ocupados pela população pobre. Conforme lembra a autora, “nas colinas secas, arejadas e iluminadas de palacetes”, os moradores se distanciam das “baixadas úmidas e pantanosas onde se aglomera a pobreza” (ROLNIK, 1999, p. 3).

Em nome da elite, os planos urbanísticos, ou de Melhoramentos e Embelezamento, expulsou a população pobre das áreas centrais, deslocando-as para a periferia. Rolnik (1999, p. 2) lembra que as leis urbanísticas definiam “a especificidade do modo de construir nos bairros de elite”. Para ela, “a lei era a garantia de perenidade” de seus espaços.

A sofisticação do investimento nesses bairros era tamanha, a ponto de que, nas primeiras décadas do século XX, as intervenções urbanas “visaram criar uma nova imagem da cidade, em conformidade com os modelos estéticos europeus” (RIBEIRO; CARDOSO, 1981, p. 81 apud FERREIRA, 2005, p. 5). Segundo esses autores, “as elites buscavam afastar de suas vistas – e das vistas do estrangeiro – o populacho inculto, desprovido de maneiras civilizadas, mestiço. As reformas urbanas criaram uma cidade ‘para inglês ver’” (*Idem, ibidem*).

Nessa lógica, foi definido que na recém-aberta Avenida Paulista, as construções deveriam ter um recuo de dez metros em relação ao alinhamento, bem como dois metros de cada lado. Em 1898, a Lei Municipal nº. 355 determinou que a construção do imóvel deveria manter um recuo mínimo obrigatório de seis metros para jardins e arvoredos e um espaço lateral de dois metros de cada lado (ROLNIK, 1999). Visava-se, assim, garantir a privacidade dos moradores dessa área, com a moradia isolada e distante da rua e dos vizinhos.

As décadas iniciais do século XX são também as décadas nas quais São Paulo viveu a grande expansão demográfica e início de sua industrialização. O adensamento populacional se fez em direção às franjas da cidade e o novo Código de Obras de 1929, que definiu novas normas para a ocupação dos espaços e circulação do ônibus, ignorou essas novas áreas ocupadas. Elas permaneciam “na mais absoluta irregularidade em relação às leis e códigos que regem as regras de uso e ocupação do solo na cidade (ROLNIK, 1999, p. 12). Os serviços destinados ao público, em geral, continuavam a se fazer apenas na parte legalizada da cidade. Os bairros periféricos permaneciam sem infraestrutura urbana, consolidando o que João Sette Ferreira (2011) caracteriza como “urbanização desigual”, uma forma de planejamento de ocupação do espaço no qual vigora a absoluta segregação socioespacial, na qual se veem investimentos apenas nos espaços da elite.

A partir do governo de Getúlio Vargas, os serviços urbanos começaram a chegar a esses lugares com a extensão de equipamentos de água, luz, esgoto, linhas de ônibus. Todavia isso se fez mediante a lógica clientelista, no qual não se reconhece o atendimento às necessidades urbanas como um direito, mas como um favor concedido pelo poder público, que pede, em troca, o voto eleitoral (ROLNIK, 1999).

Nesses espaços se amontava a população mais pobre, uma vez que o custo de localização era menor e para elas também se excluía o direito de serem reconhecidas como sujeito de direitos, e sim como clientes, dependentes dos favores públicos para uma mínima qualidade de vida urbana.

O crescimento também se fez nos espaços da elite e a ele se seguiram os melhoramentos urbanos. A zona nobre que circulava o distrito da Sé, se deslocou do centro em direção ao Rio Pinheiros, formando os bairros dos Jardins. Os mesmos padrões de ocupação do terreno prescritos para as áreas centrais foram mantidos para esses bairros, garantindo a privacidade, o baixo adensamento e os equipamentos públicos, agora acrescidos das praças, jardins e arborização das ruas e avenidas (ROLNIK, 1999).

Os bairros dos pobres, por sua vez, ampliaram a autoconstrução e lá:

onde não há poder público para proibir, regulamentar, fiscalizar, ou mesmo adequar o solo à construção de casas, é impossível impedir a ocupação de encostas inseguras, de beiras de córregos sujeitas a enchentes, deixando essa população muito vulnerável às calamidades naturais (FERREIRA, 2011, p. 76).

Segundo Feldman (2005), durante as décadas de 1940 a 1970, São Paulo vivenciou um processo de expansão horizontal em direção às periferias, orientada pelos assentamentos da população pobre, e uma expansão vertical nos bairros já consolidados. Essa dinâmica de ocupação estimulou setores econômicos específicos, com destaque para o mercado imobiliário, que “se consolida como nova fração de capital no processo de produção do ambiente urbano.” (FELDMAN, 2005, p. 16). Segundo essa autora, com o congelamento de aluguéis dado pela Lei do Inquilinato de 1942, o setor imobiliário se tornou cada vez mais especulativo, estimulando a produção privada de moradia tanto nos bairros da elite, que detinham o preço mais alto do mercado para o período, como na periferia, por meio de empreendimentos isolados em regiões mais afastadas, ou em áreas recentemente urbanizadas. A pouca disponibilidade de imóveis para locação levou a população mais pobre a ver a autoconstrução como a única alternativa de acesso à moradia (BONDUKI, 1994).

O planejamento urbano desenvolvido no século XX em São Paulo se manteve intencionalmente descolado dos problemas sociais urbanos e atendendo aos interesses das elites e dos setores imobiliários emergentes. Em São Paulo, o planejamento, “como função de governo é um processo que não chega a se concretizar” (FELDMAN, 2005, p. 31). O último quartel desse século marca um novo momento no qual o planejamento urbano adquire novas formas, em particular pela criação dos planos diretores pelas municipalidades que, segundo Flávio Villaça:

a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal (VILLAÇA, 1999, p. 238).

Ainda segundo esse autor, os planos diretores, como norteadores do uso e ocupação do espaço e promotores de uma urbanização menos desigual, na prática, pouco se efetivaram. Isso pode ser evidenciado desde a elaboração do primeiro Plano Diretor de São Paulo em 1971, que permaneceu apenas como princípios e diretrizes grafados na lei (VILLAÇA, 1999). Tal resultado se deve principalmente, à pressão da elite, em especial do setor imobiliário, que pouco têm se interessado em enfrentar as contradições socioespaciais que eles mesmos produziram por manterem seus privilégios de

produção e acesso à cidade. Assim, os planos diretores se tornaram meros discursos e ignoraram a maioria da população que vive à margem da legislação urbanística (VILLAÇA, 1999).

O século XXI mostra que os planos diretores também se modificaram por introduzir de forma explícita o viés estratégico para o mercado, ao tornar claro a lógica da gestão empresarial à cidade. Segundo Ferreira (2004), a constituição de Operações Urbanas e Parcerias Público-Privadas em São Paulo, por exemplo, uma medida decorrente do planejamento estratégico, serve como exemplo da concepção empresarial para o planejamento municipal. Com o discurso de modernizar espaços degradados, interesses particulares do setor imobiliário canalizam as intervenções públicas para locais que possibilitem maior lucratividade. Enquanto isso, as regiões pobres permanecem excluídas.

Com a expansão horizontal das cidades, áreas ambientalmente frágeis e protegidas por lei passaram a ser ocupadas, como as áreas de mananciais. A ocupação periférica e horizontal ocorre também em direção a encostas de morros, lindeiras à córregos e rios e em áreas contaminadas (GROSTEIN, 2001). Esse conjunto de lugares ocupados predispõe a exposição aos riscos ambientais.

Esse processo foi evidenciado pelo estudo de Alves e colaboradores (2010) no distrito Cidade Tiradentes, região periférica de São Paulo, que identificou as áreas de risco ambiental, aquelas inundáveis e com baixa cobertura de esgoto, ocupadas justamente pela população mais pobre do distrito. Outro exemplo é a ocupação de áreas contaminadas por essa população, como é o caso do Jardim Keralux e dos conjuntos habitacionais Vila Nova Cachoeirinha e Heliópolis

Essas regiões:

que reclamam por investimentos públicos em infra-estrutura, continuam, dramaticamente, sem receber atenção, quando a situação demandaria uma completa reversão das prioridades desses investimentos, quase cessando os fluxos para as áreas mais privilegiadas (FERREIRA, 2004, p. 44).

O resultado disso é que hoje a cidade de São Paulo expõe uma urbanização excludente, na qual as populações mais pobres continuam a ocupar áreas periféricas, de grande fragilidade ambiental. Suas moradias em grande maioria autoconstruídas se erguem em espaços onde vigoram loteamentos informais e bastante distantes do centro onde se concentra a maior quantidade de empregos. Os bairros cada vez mais periféricos não contam com os equipamentos públicos capazes de garantir o mínimo de qualidade ambiental. A localização das moradias em áreas distantes do centro obriga essa população a deslocamentos diários, em serviços precários de transporte público e a conviver com situações de risco ambiental, pois, na lógica da urbanização desigual, esses espaços tornam-se as únicas alternativas para suas moradias.

5. DESAFIOS PARA O PLANEJAMENTO: OS PROBLEMAS SOCIOESPACIAIS E AMBIENTAIS NOS ESPAÇOS PERIFÉRICOS

Como centros de exploração e degradação ambiental, as cidades desempenham um papel fundamental para a sustentabilidade dos sistemas naturais e humanos. A natureza é pressionada pela concentração populacional e o nível de produção e consumo moderno o que tensiona a integridade ecossistêmica e social.

Nesse sentido, há que se considerar que a vulnerabilidade ambiental está associada à privação dos direitos sociais e, para enfrentar a (re)produção das inequidades socioambientais urbanas é fundamental

propor medidas de inclusão social. Além disso, para um desenvolvimento urbano socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável é preciso articular políticas intersetoriais para provisão de moradia em locais seguros, com infraestrutura e qualidade ambiental. Isso sim, favoreceria pensar as cidades como espaços produtores de qualidade de vida para todos os cidadãos.

Para que isso possa vir a ocorrer, deve-se levar em consideração quatro prerrogativas: garantia dos direitos e interesses das populações vulnerabilizadas, redução das disparidades sociais, econômicas e ambientais entre as localizações da cidade; redução do consumo de recursos naturais; redução das assimetrias de poder e estímulo à participação coletiva no processo de decisão sobre o planejamento e desenvolvimento urbano (COY, 2003).

Justamente por isso, o enfrentamento dos problemas socioambientais urbanos demanda ações intersetoriais, capazes de lidar com a complexidade de sua feitura. A política habitacional, por exemplo, deve ser considerada intrínseca à questão ambiental, ao transporte e à educação, o que demanda diálogo entre tais políticas (ALVES et al., 2010; MARICATO, 2015). Essas devem ser pensadas na perspectiva da justiça ambiental e da equidade social urbana, voltadas prioritariamente para os os grupos vulneráveis, ou seja, os que vivem em assentamentos ilegais na periferia das cidades ou mesmo para aqueles que vivem em regiões centrais, em cortiços com condições precárias e insalubres. Isso requer uma ruptura com a lógica de gestão urbana brasileira, em direção a um planejamento urbano socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável.

A adoção de políticas de inclusão social e de combate aos processos de vulnerabilização socioambiental são fundamentais para enfrentar a herança patrimonialista que conforma à gestão urbana brasileira, ciclos de (re)produção de inequidades sociais e ambientais. Para isso, o planejamento urbano se tornar um instrumento efetivo para a promoção da qualidade de vida e do meio ambiente para todos seus habitantes.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. Desregulamentação, contradições espaciais e sustentabilidade urbana. **Revista paranaense de desenvolvimento**, n. 107, p. 25-38, 2004.
- ALVES, H. P. F. et al. Dinâmicas de urbanização na hiperperiferia da metrópole de São Paulo: análise dos processos de expansão urbana e das situações de vulnerabilidade socioambiental em escala intraurbana. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 27, n. 1, p. 141-159, 2010.
- BONDUKI, N. G. Origens da habitação social no Brasil. **Análise social**, p. 711-732, 1994.
- CAVALCANTI, C. Sustentabilidade: mantra ou escolha moral? uma abordagem ecológico-econômica. **Estudos avançados**, v. 26, n. 74, p. 35-50, 2012.
- COY, M. The fragmentation of the Brazilian city. Recent tendencies and challenges for urban policy. **Iberoamericana**, v.1, p.111-28, 2003.
- FAORO, R. **Os donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. Porto Alegre, Globo, 1977.
- FERREIRA, J. S. W. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: Simpósio Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização, 2005, Bauru. **Anais do Simpósio Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização**. Bauru: UNESP, SESC, 2005.

- FERREIRA, J. S. W. São Paulo: cidade da intolerância, ou o urbanismo "à brasileira". **Estudos Avançados**, v. 25, n. 71, 2011.
- FERREIRA, J. S. W. Mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço terciário em São Paulo. **Pós**, n. 16, p. 26-48, 2004.
- FONSECA, F. P.; RAMOS, R. A. R. Planejamento estratégico de marketing territorial como instrumento fundamental para o aumento da competitividade e afirmação territorial: o caso de Almeida. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 12., 2006, Portugal. **Anais do XII Congresso da APDR**. Coimbra: APDR, 2006.
- GROSTEIN, M. D. MetrÓpole e expansão urbana: a persistência de processos "insustentáveis". **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 13-19, 2001.
- HARVEY, D. Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. In: HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. 2005. p. 165-190.
- HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Livraria Jose Olympio, 1969.
- MARICATO, E. **Brasil, cidades alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015, 112 p.
- PORTO, M. F. S. **Uma Ecologia Política dos Riscos: princípios para integrarmos o local e o global na promoção da saúde e da justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012. 270 p.
- ROLNIK, R. **A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Fapesp, 1997, 242 p.
- ROLNIK, R. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania. In: SOUZA, M. A. A. et al. (Orgs.). **MetrÓpoles e Globalização**. São Paulo: CEDESP, 1999.
- SÃO PAULO (Município). **Código de Posturas do Município de São Paulo de 1886**. Disponível em: <<https://archive.org/details/CodigoDePosturasDoMunicipioDeSaoPaulo1886/page/n1>>. Acesso em: 20 out. 2018.
- SCHWEIZER, P. J. Tirando o Plano Diretor da Gaveta. **Revista Municípios do IBAM**, n. 265, 2008.
- VILLAÇA, F. Dilemas do plano diretor. In: CEPAM. **O MUNICÍPIO NO SÉCULO XXI: Cenários e Perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima-CEPAM, p. 237-247, 1999.
- VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Nobel, 2001
- VITTE, C. C. S. Planejamento urbano, sustentabilidade urbana e qualidade de vida: considerações sobre o significado de cidade e de cidadania no início do século XXI. In: KEINART, T. M. M.; KARRUZ, A. P. (Orgs.). **Qualidade de vida: observatórios, experiências e metodologias**. São Paulo: Annablume, 2002.
- WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva**. Brasília: UnB, 1999.