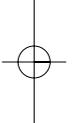
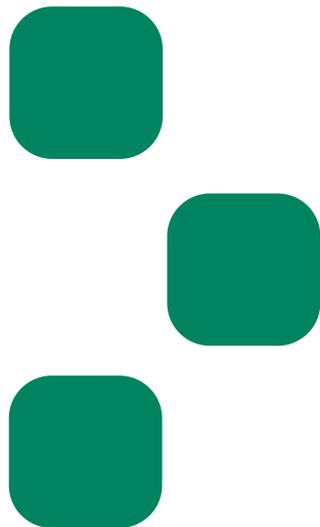
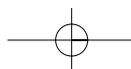


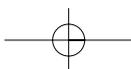
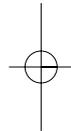
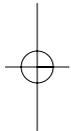
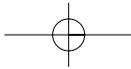
3

CONTEXTO HISTÓRICO, POLÍTICO E INSTITUCIONAL



“A caracterização da estrutura político-institucional é um fator significativo quando se considera a importância da ação do Poder Público na regulação, normatização, fiscalização e controle do crescimento urbano e na proteção do meio ambiente” (Metodologia para elaboração de Informes GEO Cidades, Manual de Aplicação, p. 79).





As pressões sobre o meio ambiente na cidade de São Paulo abrangem um amplo e complexo conjunto de fatores de ordem econômica, social e política. As dinâmicas urbanas, representadas pelas dinâmicas socioeconômica, demográfica e de ocupação do território, interagindo e evoluindo ao longo da história da cidade, determinam as condições atuais de seus recursos ambientais e influenciam o futuro e a sustentabilidade da metrópole.

Frente a esse cenário de complexidades e em busca de uma gestão adequada dos problemas ambientais decorrentes, distingue-se uma constante busca, por parte do Poder Público, de um aprimoramento do arcabouço legal-institucional, embora nem sempre com resultados eficazes. Além disso, observa-se a crescente atuação, ao longo dos últimos trinta anos, da sociedade organizada por meio de movimentos sociais reivindicatórios, tais como o de moradia, saúde e, mais recentemente, o movimento ambientalista.

3.1 Breve histórico da urbanização

O conhecimento sobre o processo histórico de ocupação e urbanização no município de São Paulo, desde sua fundação até o presente, constitui a base para a compreensão adequada das relações entre a dinâmica socioeconômica de transformação do território e as condições ambientais vigentes hoje na cidade.

3.1.1 Primórdios

As características favoráveis do sítio original da cidade de São Paulo, em 1554, levaram os jesuítas Manuel da Nóbrega e José de Anchieta a edificar um colégio (**Foto 3.1**) com finalidades missionárias, ao redor do qual desenvolveu-se a atual cidade de São Paulo. De fato, conforme atestam diversos relatos da época, o relevo suavizado de suas colinas, as águas limpas e o clima saudável influenciaram de modo significativo essa tomada de decisão. Historicamente, ocorreria a primeira iniciativa bem sucedida de estabelecimento de um assentamento humano no interior da então Capitania de São Vicente, simultaneamente deslocado do litoral e sucedendo ao povoado próximo de Santo André da Borda do Campo.

Foto 3.1 - Marco da fundação da cidade de São Paulo (Igreja do Pátio do Colégio, subprefeitura da Sé).



Fonte: IPT.

Contando com 80 habitantes, em 1560, o assentamento jesuítico foi erigido à condição de vila, com o nome de São Paulo de Piratininga, sendo instalada a Câmara de Vereadores e a Alcaidaria. Na ocasião, Santo André da Borda do Campo, que era vila desde 1553, acabou sendo evacuada e seus moradores transferidos para a vila recém-criada, fato para o qual certamente contribuiu o poder político dos jesuítas, bastante reforçado por argumentos sobre as condições favoráveis do novo local.

Em seus primórdios, a vila de São Paulo desenvolvia atividades econômicas pouco expressivas, incluindo a criação de gado e a agricultura de pequena escala (trigo, milho, algodão, mandioca, uva e outras frutas). A produção atendia praticamente às necessidades de subsistência da população local, enquanto os eventuais excedentes eram comercializados com as vilas litorâneas de Santos e São Vicente, de onde provinha o açúcar. Para as trocas comerciais, aproveitava-se o Caminho do Mar, trilha inicialmente utilizada pelos indígenas e que se transformou na principal artéria de ligação entre as porções do planalto e o litoral do território sudeste da então colônia portuguesa. Independentemente da intensidade do comércio da época, esboçava-se outra vantagem da localização geográfica de São Paulo de Piratininga, atuando como ponto intermediário entre o interior do território e o porto de Santos, o que muito influenciou seu desenvolvimento posterior.

3.1.2 Apoio às incursões ao interior

Em 1590, Afonso Sardinha inicia a lavra de ouro aluvionar na região do Pico do Jaraguá. Mais do que uma alternativa permanente para o desenvolvimento econômico da vila, o fato provavelmente fez florescer o interesse dos paulistanos pelo conhecimento e exploração do interior do território da colônia, dando surgimento ao movimento das Entradas e Bandeiras (**Foto 3.2**).

Foto 3.2 - Homenagem aos bandeirantes, que tinham São Paulo como ponto de partida para as incursões às regiões auríferas situadas no interior do País (Monumento às Bandeiras, Parque do Ibirapuera).



Fonte: IPT.

O movimento das Entradas e Bandeiras prolongou-se pelo século XVIII, provocando acentuada migração populacional para as regiões auríferas. Com isso, o desenvolvimento da vila de São Paulo fica estagnado, apesar de ter sido elevada à categoria de cidade

em 1711, situação que se agrava em 1763, quando, sob a influência do Marquês de Pombal, D. José I concede liberdade aos escravos indígenas. A situação de estagnação é tal que, até o final daquele século, “quase 250 anos após sua fundação, São Paulo se restringe ao sítio original. A área do núcleo urbano mais edificado não ultrapassa 40 ha...”¹.

Não obstante seus reflexos negativos para a cidade de São Paulo, enquanto atividade que não propiciava seu desenvolvimento urbano imediato e direito, o Ciclo do Ouro tornava-a importante entroncamento de caminhos e de comunicação com o restante do território, uma vez mais por sua localização geográfica privilegiada. Em decorrência, beneficiavam-se as atividades de entreposto comercial, para as quais em muito participou a figura do tropeiro que, com seu gado muar, fazia o transporte de mercadorias em transações comerciais com as regiões de lavra do ouro nos interiores do território.

3.1.3 Primeiros saltos de crescimento

Com o início da decadência do Ciclo do Ouro, a partir do quarto final do século XVIII, a cidade de São Paulo paulatinamente ingressa num período de crescimento econômico, favorecido também por novas condições políticas na colônia portuguesa: a mudança de sua capital da Bahia para o Rio de Janeiro (1763) e a chegada da Família Real (1808). Esses fatos deslocaram o centro de decisões do nordeste para o sudeste e contribuíram para minimizar as barreiras que se antepunham à melhor inserção da cidade de São Paulo nos fluxos comerciais domésticos e internacionais.

Dessa forma, os primeiros anos do século XIX se apresentam como um marco significativo no crescimento da cidade de São Paulo, inicialmente relacionados sobretudo ao cultivo da cana-de-açúcar em regiões do noroeste do território paulista. A correspondente produção de açúcar era escoada pela cidade, em direção ao porto de Santos, gerando intensa movimentação e circulação de mercadorias e, com isso, repercutindo na dinamização da economia local.

Posteriormente, a partir da segunda metade do século XIX, ocorre o grande salto na economia e desenvolvimento da cidade de São Paulo, espelhando agora os resultados do cultivo do café em terras férteis do norte e noroeste do território da então Província Paulista. A partir de 1870, verifica-se um extraordinário crescimento da cidade, fruto da chegada de grandes contingentes de imigrantes, principalmente italianos. Esse processo, vinculado diretamente à expansão da economia cafeeira, ao rápido crescimento da indústria e à abertura da Estrada de Ferro Santos-Jundiaí (1867), fez com que a população da cidade, que na época era de aproximadamente 20 mil habitantes, saltasse, trinta anos depois, para 240 mil. Um crescimento de 700% em relação ao ano de 1870 (Ramos, 2001). Datam dessa época as primeiras manifestações da aceleração na expansão da área urbanizada da cidade, com a conseqüente supressão

de parte expressiva de sua cobertura vegetal (e os efeitos negativos à fauna associada), que seguiria e se intensificaria por décadas adiante, ampliando seu alcance para além do centro e da rota de transporte comercial situada ao longo da ligação rumo ao porto de Santos.

A economia cafeeira, além de contribuir para o incremento da população, por meio da imigração européia de trabalhadores para as plantações de café, contribuiu também para a urbanização, com a vinda dos grandes plantadores (“barões do café”) do interior para a cidade, pois “isto era necessário sobretudo para tratar dos novos negócios comerciais e financeiros” (Monbeig, 1953). Esse fato atraiu grandes investimentos à cidade, como escritórios, bancos e casas de exportação, a fim de otimizar a economia que acabara de se instalar.

Até então, mais de três séculos depois de sua fundação, nenhuma transformação urbanística significativa na cidade havia ocorrido, visto que até o “início da segunda metade do século XIX, a cidade de São Paulo ocupava uma área sensivelmente semelhante à dos tempos coloniais. (...) A ampliação dessa reduzida área urbana se processou através do retalhamento das chácaras próximas, embora sem obedecer a um plano diretivo” (Silva et al., 1955).

Assim, somente no final do século XIX, com o intenso aumento populacional e a expansão urbana decorrente, é que a cidade começa a transformar-se e a adquirir o formato de grande metrópole, com todos os problemas a ela associados.

“A cidade de aparência colonial transforma-se, apresentando melhoramentos urbanísticos que anunciam o seu futuro de metrópole do café. Inicia-se a expansão urbana em direção às várzeas e terraços fluviais, onde haviam sido instaladas as ferrovias. Espaços anteriormente vazios, passam a ser ocupados por fábricas e bairros operários. O antigo triângulo, na região central, composto pelas ruas São Bento, Direita e Quinze de Novembro passa a configurar-se como setor de serviços e comércio. A burguesia paulista, em plena ascensão, opta em morar nas colinas além Anhangabaú, ocupando o aristocrático bairro de Campos Elíseos, loteado por Frederico Glete, em 1879” (Kliass, 1993).

Nesse período, os bairros operários, que eram bairros de usos mistos, ou seja, locais nos quais havia residências populares ao lado de fábricas, localizavam-se, principalmente, no Brás, Mooca, Belenzinho, Luz e Bom Retiro, áreas próximas às indústrias e estações ferroviárias. Também era característica desses bairros o seu baixo valor imobiliário devido a proximidade com as áreas de várzea (especialmente ao longo do rio Tamanduateí), em contraste com as residências das elites que normalmente situavam-se em áreas de topo de colina, buscando plena segurança em relação à costumeira ocorrência de inundações.

Seguindo essa tendência da preferência por áreas mais altas do Município é que se dá a ocupação, pelas classes de maior poder econômico, em seqüência temporal, da região do Triângulo (Centro Velho), Campos Elíseos, Higienópolis, Avenida Paulista e, posteriormente, já no início do século XX, Jardim Europa

¹ <http://atlasambiental.prefeitura.sp.gov.br/pagina.php?id=20>. Acesso em 14.10.2003.

e Jardim América, concebidos e estruturados desde sua origem como bairros de alto padrão.

Ainda em fins do século XIX, ocorre a abertura da Avenida Paulista, em 1891, e a construção do Viaduto do Chá, em 1892 (**Foto 3.3**), cuja *“obra veio facilitar muito a ligação entre o Centro Velho (Triângulo) e a chamada Cidade Nova (rua Barão de Itapetininga e adjacências), abrindo também caminho para a expansão da cidade”* (Porto, 1992).

Foto 3.3 - Trecho da região central da cidade (vale do Anhangabaú e atual viaduto do Chá).



Fonte: IPT.

Com a intensificação desse processo de urbanização, pode-se considerar que *“São Paulo expandiu-se em todas as direções, mas foi para oeste, para leste e para o sul que tal expansão verificou-se com maior intensidade. Ora, exatamente em tais direções localizam-se as mais importantes e características áreas industriais da capital paulista”* (Silva et al., 1955). Cabe ressaltar que a Serra da Cantareira e a área das várzeas sujeitas a inundações do rio Tietê ainda se constituíam como obstáculos para a expansão rumo à zona norte da cidade.

Portanto, o final do século XIX marca, de maneira contundente, o período de destacada mudança no até então relativamente lento processo de transformação e ocupação do território do município de São Paulo, cujos efeitos ambientais viriam a estar, doravante, intimamente associados às intensas dinâmicas de industrialização e urbanização que se sucederam.

3.1.4 As grandes transformações

Em 1920, a cidade de São Paulo já abrigava cerca de 580 mil habitantes. Na década seguinte, 1930, alcança a notável marca de 1 milhão de habitantes. Este extraordinário crescimento populacional deve-se à influência marcante do processo de industrialização. No século XX, dois grandes acontecimentos, a Primeira Guerra Mundial (1914/18) e a Queda da Bolsa de Nova Iorque (1929), contribuíram para o incremento da atividade industrial no país, que se desenvolvia mais acentuadamente na região sudeste, em especial no chamado eixo Rio-São Paulo. A Primeira Guerra obriga o País a implementar medidas que visavam especialmente a substituição das importações, enquanto a Queda da Bolsa provocava a crise do café, o que acabou por fortalecer e consolidar a

relevância da indústria, então emergente, no contexto da economia paulista.

Esse desenvolvimento industrial passou a atrair migrantes de outras regiões e estados brasileiros, impulsionando ainda mais o crescimento urbano da cidade de São Paulo. Contudo, as grandes transformações por que passava a cidade não eram acompanhadas por uma expansão adequada e compatível da infra-estrutura e da moradia urbana. A pouca flexibilidade do principal meio de transporte coletivo da época, o bonde, permitia apenas pequenos avanços no sentido periférico. Associado à inexistência de uma política habitacional dimensionada para os segmentos de baixa renda, restava a este setor da população a moradia de aluguel. Verificavam-se, então, grandes adensamentos nos bairros industriais e populares mais próximos ao centro da cidade, acompanhados de um amplo crescimento dos agrupamentos humanos organizados em cortiços. Essas habitações coletivas de aluguel aparecem inicialmente nos bairros centrais (Sé, Santa Ifigênia, Bexiga e Consolação) e, em seguida, em bairros preponderantemente operários, como o Brás e a Mooca.

A partir da década de 1930, verifica-se o predomínio do transporte sobre pneus, com o aumento do uso de automóvel particular e do serviço de ônibus no transporte coletivo. *“A flexibilidade dos serviços de ônibus combinada com um modelo de expansão horizontal, trazia a solução para a crise da moradia com a autoconstrução em loteamentos da periferia”* (Rolnik, 2001). Por sua vez, esse modelo de crescimento urbano, associado ao uso de ônibus a diesel, impulsionava a execução de novas intervenções urbanísticas, voltadas para procurar equacionar os problemas de tráfego, principalmente nas regiões próximas ao centro da cidade.

Adotando definitivamente a opção pelo “modelo rodoviário de transporte sobre pneus”, tem início a implementação do Plano de Avenidas, no primeiro mandato do governo de Prestes Maia (1938-1945), projeto este de sua autoria, e planejado durante a década de 1930. *“O Plano de Avenidas centrava-se na questão do tráfego e dos transportes urbanos, mas continha outras propostas abrangendo aspectos relativos à legislação de uso do solo e de áreas verdes, constituindo-se numa importante peça da evolução do urbanismo paulistano. Basicamente, a concepção de Prestes Maia era contrária a qualquer tipo de contenção física da expansão da urbanização, (...) e objetivava a criação e consolidação de uma estrutura urbana formada por uma malha viária que permitisse uma eficiente acessibilidade à área central e a expansão contínua da periferia”* (Wakisaka, 1991). Segundo Rolnik (*op.cit.*), as avenidas *“Nove de Julho, 23 de Maio, Radial Leste... , todas fazem parte do plano que acabou por definir, até os dias de hoje, a estrutura básica da cidade”*.

A construção de grandes avenidas, de padrão radioconcêntrico, associada à canalização e tamponamento de rios e córregos para implantação das avenidas de fundo de vale, configurava um novo modelo de circulação na metrópole paulista. Tal modelo contribuiria decisivamente para delinear as formas de ocupação que a cidade de São Paulo tem hoje e, ainda, para muitos dos problemas ambientais e de qualidade de vida que se acentuaram na cidade com o tempo.

A Segunda Guerra Mundial (1939/45) propiciava o início de um novo surto de industrialização no Brasil, mais uma vez por substituição das importações, período em que a indústria automotiva se implanta com força total na região dos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul (Grande ABC), atraindo novos contingentes de migrantes e fazendo com que a mancha urbana continuasse se espraiando rumo à periferia e se conurbasse com municípios vizinhos.

No período compreendido entre 1900 e 1950, a população da cidade de São Paulo passou de 240 mil habitantes para 2,2 milhões, o que representou, em termos médios, uma taxa de crescimento de 4,5% a.a. Esse processo foi alimentado por contingentes de migrantes do interior do Estado de São Paulo, do Estado de Minas Gerais, de estados nordestinos e de outros países como Itália, Portugal, Espanha e Japão (Jannuzzi e Jannuzzi, 2002).

Os anos da década de 1960 marcam um período de crescimento vertiginoso da cidade. Sua população cresce a taxas de 5,4% no período de 1950/60 e 4,8% no seguinte, 1960/70, chegando a 5,9 milhões de habitantes em 1970.

Durante a década de 1970, intensifica-se a expansão da mancha urbana em direção às áreas periféricas. Essas áreas, que por apresentarem solos suscetíveis à erosão, declividades elevadas e por conterem áreas remanescentes de Mata Atlântica e mananciais de abastecimento da Metrópole, são, na sua grande maioria, consideradas desfavoráveis à ocupação. Essa década marca, ainda, o incremento da população moradora de favelas, já que no período entre 1973 a 1980 os valores passam de 1,1% a 5,2% do total da população paulistana (São Paulo, 2004b). Acentuam-se as demandas por energia, água, habitação, saneamento, transportes e comunicações.

O crescimento industrial e o aumento da circulação de veículos movidos a combustíveis fósseis denotam os primeiros sinais de pressões e alterações significativas na qualidade do ar na cidade, em face das contínuas emissões de gases poluentes.

3.1.5 As décadas recentes

Antevendo a necessidade de controlar o crescimento desordenado da cidade, em 1968, é contratado um consórcio internacional para a elaboração do Plano Urbanístico Básico (PUB), cujos resultados apontaram para a profunda defasagem entre as necessidades da população e a capacidade dos serviços oferecidos (SVMA/Sempla, 2002).

Em 1971, o município de São Paulo tem seu primeiro plano aprovado, denominado Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI). Esse Plano surge como uma proposta de intervenção reguladora do processo de crescimento da cidade que já dava fortes sinais de degradação do ambiente e da qualidade de vida de seus moradores, bem como as primeiras manifestações de consequências negativas às finanças municipais.

O padrão urbanístico adotado no PDDI previa a distribuição da população e de atividades e funções urbanas; a concentração de atividades industriais; o

controle da poluição ambiental; a estruturação do sistema viário e o uso mais racional das regiões da cidade já dotadas de infra-estrutura e equipamentos coletivos. Foi a partir desse Plano Diretor que ocorreu, em 1972, a consolidação da primeira Lei de Zoneamento do Município.

Nesse mesmo período, ainda na década de 1970, processa-se “o deslocamento do centro de consumo das elites da cidade do Centro Histórico em direção à Avenida Paulista e Jardins. Até essa data, a São Paulo metropolitana contava com um único centro, feito de duas partes: o Centro Tradicional (região do triângulo) construído durante a primeira industrialização (1910-40), e o Centro Novo (da Praça Ramos à Praça da República), que se desenvolveu no pós-guerra (1940-60), (...) um novo centro só acontece durante o milagre brasileiro (1968-73), quando um poderoso sub-centro se implanta em torno da Av. Paulista” (Rolnik, 2001).

É a partir da segunda metade da década de 1970 que se inicia na cidade de São Paulo o declínio das taxas de crescimento demográfico, explicadas pelo processo de desindustrialização e desconcentração industrial da região metropolitana, que incentivou movimentos migratórios expressivos em direção ao interior do Estado de São Paulo e, ainda, pela queda brusca nas taxas de natalidade. O termo desindustrialização sugere que determinada área industrial deixou progressivamente de ser caracterizada economicamente com base na atividade industrial, favorecendo, pelo menos na maior parte dos casos, o avanço paralelo de atividades vinculadas ao setor terciário (comércio e serviços). Esse processo de fato ocorreu em áreas delimitadas do Município como, por exemplo, nos bairros da Água Branca, Lapa, Brás, Mooca e outros formados historicamente ao longo das ferrovias.

Porém, “o termo desindustrialização não pode ser aplicado à área metropolitana de São Paulo como um todo, pois existem somente algumas áreas bem delimitadas no interior da metrópole e especialmente dentro do município de São Paulo que se desindustrializam. O que provavelmente está ocorrendo na totalidade da região metropolitana é um processo de desconcentração industrial em relação ao resto do país e a outras áreas do Estado de São Paulo, uma vez que o histórico processo de concentração tem-se revertido, desde a década de 70” (Ramos, 2001).

Com o avanço da desconcentração industrial na região metropolitana, “centralizam-se na metrópole, cada vez mais, as atividades financeiras e de gestão das empresas além de diversos serviços especializados.” (Ramos, op.cit.).

No início da década de 1990 o setor de serviços respondia por uma taxa de emprego formal muito próxima à da indústria (29,7% e 29,4%, respectivamente). Já em 2000, essa participação se altera significativamente, apresentando taxas de 38% do total de empregos para serviços, 15% para o comércio e 20% para a indústria (Pochmann, 2002).

A maior perda de postos de trabalho na indústria decorreria menos da diminuição dessa atividade na capital e/ou região metropolitana e mais da modernização, com a introdução de inovações nos métodos de organização do trabalho (Leme, 2004)

Não obstante, nas décadas de 1980 e 1990, o processo de expansão da área urbanizada continua se dando de forma acelerada, quer seja por ocupações de alto padrão (condomínios) ou por autoconstruções periféricas, contribuindo para acentuar a redução da cobertura vegetal e também para o crescimento do número de áreas de risco na cidade. Ao mesmo tempo, observa-se, no interior da mancha urbana, um movimento progressivo de substituição de antigas áreas industriais por grandes empreendimentos imobiliários e comerciais.

No início do século XXI, embora apresentando queda na taxa de crescimento populacional, o município de São Paulo conta com mais de 10,4 milhões de habitantes e apresenta marcantes transformações refletidas no espaço urbano da cidade, onde novas territorializações merecem ser destacadas. Verifica-se a tendência de consolidação de um novo pólo de concentração de serviços, que se desenvolve ao longo das seguintes avenidas: Marginal Pinheiros - entre as pontes Transamérica e Morumbi e Avenidas Luis Carlos Berrini e Faria Lima (PMSP/Sempla, 2000), onde se concentram escritórios de empresas transnacionais, situadas em *“modernos bairros de negócios, que são impressionantes concentrações de edifícios que a nomenclatura globalizada convencionou chamar de inteligentes”* (Ferreira, 2003)

“A metrópole apresenta ainda, dois dos mais movimentados aeroportos do país, concentrando crescentemente as viagens internacionais” (Rolnik, 2001) e o transporte aéreo de carga nacional.

A grande concentração de *shopping centers* e as chamadas “lojas de grife” existentes na cidade também impressionam pela exuberância e poder aquisitivo que expõem, sendo a soma de todos estes elementos que dão a São Paulo a imagem da grande cidade-global da América Latina. Porém, uma análise mais acurada dos atributos considerados na categorização de uma cidade enquanto tal, sobretudo diante das precariedades que apresenta, questiona e coloca em xeque essa nova denominação. Em verdade, São Paulo ingressa no século XXI sob o signo da contradição entre a *“modernidade”* e a *“precariedade”*, conceitos esses associados aos contrastes que têm marcado a história da cidade.

Coexistem, no espaço metropolitano, duas cidades: uma global e outra local. *“A primeira se estrutura a partir de lógicas próprias e da ação do mercado, em particular, o imobiliário. A segunda mantém-se estagnada, quando não em decadência ou degradação”* (PMSP/Sempla, 2000).

Em 2002, com a aprovação de um novo plano, o Plano Diretor Estratégico, um novo esforço no sentido de disciplinar o crescimento da cidade é empreendido. Nele, um conjunto de princípios, diretrizes e normas orienta a administração pública, as organizações sociais, os agentes econômicos e os cidadãos na gestão do espaço urbano para os dez anos seguintes.

O Plano propõe uma cidade mais equilibrada, abrindo a perspectiva de expansões planejadas em áreas menos congestionadas e dotadas de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos. Para as áreas periféricas, por exemplo, o Plano prevê a criação de *centralidades*, por meio da indução e formação de centros de serviços nos bairros, procurando minimi-

zar os deslocamentos diários da população e diminuir os congestionamentos viários na cidade. Para a região central, indica a criação de incentivos especiais à habitação, visando atrair novos moradores à região que hoje apresenta um alto índice de ociosidade de sua infra-estrutura.

3.2 Estrutura político-institucional

Para atuar no contexto político-institucional e suas relações com os recursos ambientais, a cidade conta atualmente com um aparato institucional alicerçado no conjunto da administração municipal, observando-se que, dado o caráter transversal da temática ambiental, o assunto tende a ser abordado por várias das Secretarias instaladas. Não obstante, uma dessas Secretarias é dedicada exclusivamente ao tema, sendo encarregada da articulação e execução da política ambiental no Município, estabelecendo as necessárias interfaces com as demais secretarias e, ainda, com os sistemas estadual e nacional.

3.2.1 Diretrizes e base legal

A Constituição Brasileira contempla a previsão de uma gestão municipal com autonomia política, administrativa e financeira, sendo exercida, no caso de São Paulo, pelo Poder Executivo da PMSP. A autoridade maior é o Prefeito, eleito em pleito direto pelos munícipes (cerca de 7,7 milhões de eleitores, em 2004), para um mandato de quatro anos, renovável por no máximo mais um mandato consecutivo. Para os fins da gestão municipal, o Poder Executivo conta com Secretarias, cujos titulares são designados diretamente pelo Prefeito.

O Poder Legislativo é exercido pela Câmara Municipal de São Paulo, composta por 55 vereadores também eleitos em pleito direto pelos munícipes para um mandato coincidente com aquele do Prefeito, ou seja, quatro anos. Não há impedimento legal para eventual reeleição e novos mandatos, consecutivos ou não. O processo legislativo exercido pela Câmara Municipal compreende a elaboração de emendas à Lei Orgânica do Município, leis, decretos legislativos e resoluções.

A mesma Câmara atua na fiscalização da administração municipal, sob o ponto de vista contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, tarefa para a qual também conta com a participação do Tribunal de Contas do Município, como órgão de controle externo. Esse Tribunal é composto por 5 Conselheiros, sendo 2 nomeados pelo Poder Executivo e 3 pelo Poder Legislativo, todos com cargos vitalícios.

3.2.2 Estrutura da administração municipal

A estrutura da PMSP compreende órgãos da Administração Direta, constituída pelo Gabinete do

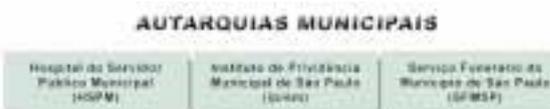
Prefeito e pelas Secretarias Municipais (Figura 3.1), contexto no qual se situa a Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA), órgãos da Administração Indireta, englobando autarquias (Figura 3.2), autarquias hospitalares (Figura 3.3), empresas públicas e sociedades de economia mista (Figura 3.4). Há, ainda, outros órgãos especiais, como comissões e conselhos, conjunto no qual se encontra o Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Cades) (Figura 3.5).

Figura 3.1 - Estrutura da PMSP - Gabinete e Secretarias.



Fonte: www.prefeitura.sp.gov.br.

Figura 3.2 - Estrutura da PMSP - Autarquias.



Fonte: www.prefeitura.sp.gov.br.

Figura 3.3 - Estrutura da PMSP - Autarquias hospitalares



Fonte: www.prefeitura.sp.gov.br.

Figura 3.4 - Estrutura da PMSP - Empresas municipais.



Fonte: www.prefeitura.sp.gov.br.

Figura 3.5 - Estrutura da PMSP - Conselhos e Comissões.



Fonte: www.prefeitura.sp.gov.br.

No processo de implementação da descentralização administrativa em curso no Município, as antigas Administrações Regionais foram transformadas em 31 subprefeituras, em 2002 (Lei 13.399). As subprefeituras representam maior capacidade administrativa ao nível do território e maior aproximação do Poder Público com o cidadão.

3.2.3 Organização e limites do órgão local

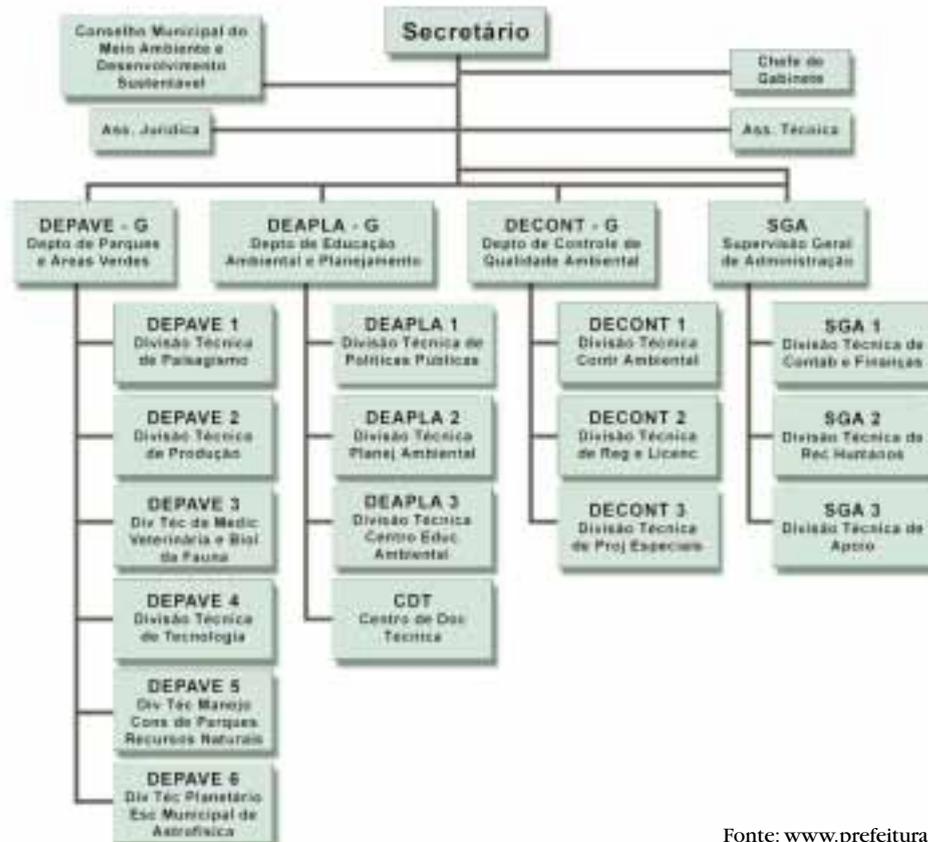
A SVMA é o órgão responsável pela articulação e execução da política ambiental do município de São Paulo, bem como pela implementação de planos, programas e projetos ambientais na cidade, sendo comandada pelo Secretário titular da pasta, ao qual se vinculam diretamente a Chefia de Gabinete e as assessorias técnica e jurídica (Figura 3.6).

As unidades que compõem a estrutura da SVMA compreendem o Departamento de Parques e Áreas Verdes (Depave), Departamento de Educação Ambiental e Planejamento (Deapla) e Departamento de Controle de Qualidade Ambiental (Decont), além da Supervisão Geral da Administração (SGA), cujos responsáveis se reportam diretamente ao Secretário. Os Departamentos são compostos por Divisões Técnicas.

Ainda vinculado diretamente ao Secretário da SVMA, atua o Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Cades), instituído nos termos da Lei no 11.426, de 18.10.1993, e regulamentado pelo Decreto no 33.804, de 17.11.1993, como órgão deliberativo e consultivo em questões referentes à preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, construído e do trabalho, em todo o território do município de São Paulo.

Para o exercício de suas atribuições de colaboração e de formulação de proposições concretas, o Cades é presidido pelo Secretário da SVMA e composto por 30 membros, sendo 15 representantes de órgãos da administração municipal, 2 de órgãos do governo estadual e 1 do federal, além de 3 representações unitárias das Universidades sediadas no Município, do Ministério Público do Estado de São Paulo e da Câmara Municipal de São Paulo e, ainda, 9 representantes da sociedade organizada.

Figura 3.6 - Estrutura da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA).



Fonte: www.prefeitura.sp.gov.br.

Atualmente, a SVMA desenvolve atividades diversificadas, como a manutenção de herbário, viveiros de mudas de plantas e do planetário municipal, a realização de cursos de educação ambiental (entre outros assuntos, abordando a importância da coleta seletiva do lixo e reciclagem), a administração de parques municipais e o compartilhamento, com o órgão estadual correspondente, da fiscalização ambiental da cidade. Essas atividades, que podem ser classificadas como prestação rotineira de serviços à comunidade, têm sido acompanhadas por iniciativas de caráter mais programático, tendo como objetivo o planejamento e a gestão ambiental do município de São Paulo.

Essas e outras iniciativas ilustram a ampla gama de possibilidades de ações públicas que podem ser empreendidas para a melhoria do meio ambiente na cidade, particularmente em face de potenciais parcerias com órgãos internacionais, como no presente caso de formulação do Informe GEO Cidade de São Paulo, em sintonia com o Pnuma e, ainda, outras executadas em parceria com a União, Estado, setor privado e ONGs.

Quando de sua criação, a SVMA elaborou um Código Municipal do Meio Ambiente, com vistas a estabelecer normas para cumprir seu dever de preservar e proteger o meio ambiente. Buscava-se criar o Sistema Municipal de Meio Ambiente e a Política de Meio Ambiente, bem como seus instrumentos de atuação, contemplando o exercício do poder de polícia.

Tal iniciativa não prosperou, o que limitou a atuação da SVMA em suas ações de controle. Apenas

com a edição da Lei Federal 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais) e sua regulamentação por meio do Decreto Municipal 42.833/2003, a SVMA passou a ter instrumento legal para aplicação de sanções. Até então, ela apenas recebia denúncias, qualificava-as e as remetia a outros órgãos com poder fiscalizador. Os primeiros autos de infração são de setembro de 2003.

As dificuldades orçamentárias também são significativas. Desde sua criação, há uma década, a SVMA contou com recursos orçamentários pouco relevantes. A evolução da posição deles nos últimos cinco anos, face aos orçamentos municipais, pode ser visualizada no **Quadro 3.1**.

Quadro 3.1 - Orçamento municipal aprovado e a participação da SVMA, nos últimos cinco anos - em Reais (R\$).

Ano	Total Despesa PMSP	Total Despesa SVMA*	Participação SVMA na despesa municipal
2000(1)	7.646.048.000,00	52.295.000,00	0,68%
2001(2)	8.136.237.000,00	54.136.962,00	0,66%
2002(3)	9.580.000.000,00	65.241.800,00	0,68%
2003(4)	10.593.649.200,00	77.689.138,00	0,73%
2004(5)	14.294.000.000,00	72.961.029,00	0,51%

(*) inclui todas as despesas, inclusive manutenção e pagamento de pessoal.

Fontes: (1) Lei 12.936, de 30.12.1999; (2) Lei 13.104, de 29.12.2000; (3) Lei 13.258, de 28.12.2001; (4) Lei 13.480, de 03.01.2003; (5) Lei 13.700, de 24.12.2003.

3.2.4 Interface com os sistemas nacional e estadual

O arcabouço institucional para a atuação ambiental por parte dos órgãos públicos é dado pela Lei nº 6.938, de 31.08.1981, regulamentada pelo Decreto nº 99.274 de 06.06.1990, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente e institui o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama). Esse sistema é constituído por órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e pelas fundações criadas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. Tem a seguinte estrutura:

- Órgão Superior: Conselho de Governo;
- Órgão Consultivo e Deliberativo: Conselho Nacional do Meio Ambiente;
- Órgão Central: Ministério do Meio Ambiente;
- Órgão Executor: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis;
- Órgãos Seccionais: órgãos da Administração Pública Federal, as Fundações instituídas pelo Poder Público com atividades associadas à qualidade ambiental ou disciplinamento do uso dos recursos naturais, bem como os correspondentes órgãos estaduais com as mesmas atividades, além daquelas de controle e fiscalização da degradação ambiental. No caso do Estado de São Paulo, a Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SMA), a Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (Cetesb) e o Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema); e
- Órgãos Locais: órgãos ou entidades municipais encarregadas do controle e fiscalização, nas suas respectivas jurisdições, das mesmas atividades referidas para os Órgãos Seccionais. No caso do município de São Paulo, a Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA) e o Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Cades).

Não obstante, a dimensão e potencial alcance desse arcabouço institucional, as relações entre as diferentes esferas do Poder Público ambiental no país (municipal, estadual e federal), formalmente desembocadas no Sisnama, configuram um quadro relativamente complexo, sobretudo sob o ponto de vista legal e de incumbência executiva, havendo muitas vezes superposição e conflitos de competência entre a administração municipal e as administrações federal e estadual. O caso da gestão dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, em que há evidentes dificuldades na operacionalização de ações integradas e efetivas para a redução e racionalização do uso da água na cidade, ilustra essa questão. Outro caso é o do Programa de Inspeção Veicular, destinado a induzir a manutenção correta de veículos, de forma a garantir condições de segurança e níveis de emissão de poluentes em patamares compatíveis com aqueles dos mesmos veículos quando novos. A operação de tal Programa, que pode repercutir positivamente na qualidade do ar da cidade, tem esbarrado em dificuldades de choques de definição de competências legais e administrativas entre as diferentes esferas do Poder Público no país e que somente mais recentemente, após 8 anos de negociação, encontrou solução, prevendo-se seu início para janeiro de 2005.

A existência do órgão estadual mais antigo e estruturado do País, a Cetesb, poderia facilitar a atuação do órgão local. Porém não é o que acontece na prática, como se vê pelos exemplos citados, isso não tem ocorrido. O conflito de atribuições decorre, em parte, da indefinição de limites de atuação dos órgãos ambientais, segundo a legislação atual.

Nesse quadro, como pressuposto básico para a melhoria das condições ambientais da cidade, ressalta-se a necessidade de consecução dos princípios da gestão compartilhada e descentralizada, devendo-se propiciar, ainda, a participação pública nesse processo. Isso tende a exigir progressiva interação e relacionamento produtivo entre as diferentes esferas governamentais e a sociedade em geral.

3.3 Organizações sociais ambientalistas

A participação da sociedade na gestão ambiental da cidade de São Paulo tem sido crescentemente considerada como elemento essencial no processo de gerenciamento e busca da melhoria de qualidade de vida no Município. Ao longo dos últimos anos, multiplicam-se as iniciativas e os projetos ambientais oriundos de diferentes setores da sociedade, muitas delas promovidas e executadas por meio das chamadas Organizações Não Governamentais (ONGs) ambientalistas.

Essas ONGs têm sido consideradas como entidades pertencentes ao terceiro setor (sendo os outros dois compostos pelo setor público e pelo setor privado), organizadas pelo que se consagrou denominar de “sociedade civil”, sem fins lucrativos. De acordo com o artigo 16 do Código Civil vigente no país, esse tipo de organização deve ter a natureza jurídica de uma sociedade civil de direito privado.

O objetivo principal das ONGs é o de representar os interesses da sociedade organizada, ou de uma parcela específica dessa sociedade, como negros, mulheres, indígenas, entre outros segmentos. Visam buscar soluções para os problemas específicos dessa parcela ou mesmo outras finalidades sociais, econômicas ou ambientais de alcance maior. Dessa forma, a contribuição das Organizações Não Governamentais tem sido cada vez mais significativa, sendo reconhecida em diversas esferas da gestão pública, evidenciando ainda o fato de que os processos de tomada de decisão e a descentralização das ações de governo tendem a ser mais bem sucedidas quando ocorre a participação da sociedade e sua manifestação de cidadania.

É dentro desse contexto que o conceito de ONG tem prosperado desde a década de 1970, no Brasil e em outros países da América Latina, sobretudo para defender os direitos políticos, civis e humanos em meio às ameaças impostas às nações pelos governos autoritários de então. Em verdade, a expressão “sociedade civil”, então predominante, acabou, com o tempo, mostrando-se inadequada ou mesmo insuficiente para aplicações mais amplas. É o caso de ques-

tões ambientais, dado que originalmente excluía, sem dúvida, o setor público (o que fazia sentido durante a vigência do regime militar no país), mas que atualmente tem sido motivo de controvérsias. Com isso, expressões como organização social (que traz implícito o conceito de entidade oriunda da “sociedade organizada”) e organização não governamental (que salienta o essencial, ou seja, o fato da entidade ser independente do governo, em suas diferentes esferas) têm ganhado mais espaço.

Assim, toda organização da sociedade não estruturada com base em propósitos lucrativos (aspecto no qual reside o caráter primordial da organização) seria, em princípio, uma ONG. Apesar de toda entidade sem fins lucrativos denominar-se, enfim, como uma Organização Não Governamental, algumas entidades adotam denominações não compatíveis com sua modalidade jurídica, que deve ser o de união de pessoas de direito privado e sem fins lucrativos. Isso ocorre provavelmente por simples desconhecimento de seus fundadores ou membros, sendo esse o caso, por exemplo, do conceito comumente empregado de Sociedade (no sentido de “união de sócios”, conforme usualmente adotado em empresas privadas de caráter societário) que, por ter fins lucrativos, não se qualificaria como organização do terceiro setor.

No levantamento de entidades ambientalistas localizadas no município de São Paulo, a denominação Sociedade se mostra bastante freqüente, particularmente em organizações de moradores cuja área de atuação restringe-se muitas vezes ao bairro ou distrito no qual está instalada a sua sede.

Portanto, resultam duas características fundamentais em relação a essas organizações sociais, ou seja, os fins não lucrativos e a independência de atuação em relação ao governo.

ONGs voltadas a atender as necessidades ligadas às questões ambientais têm sido também denominadas de entidades ambientalistas, ou apenas como ONGs ambientalistas. O Programa Estadual de Apoio às ONGs (Proaong), criado pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente de São Paulo (SMA), define-as como: *“organizações não estatais, formadas por grupos de cidadãos na sociedade civil, originalmente privadas, mas cuja atuação se dá como ampliação ou fortalecimento de uma esfera social-pública e cujo funcionamento, em termos coletivos, se caracteriza por uma racionalidade extra-mercantil, extra-corporativa, extra-partidária e extra-religiosa. Seu campo de atuação é a defesa do meio ambiente, a melhoria da qualidade de vida e o incentivo ao desenvolvimento sustentável.”*

Para uma entidade ser reconhecida e obter o título de organização ambientalista no Estado de São Paulo, torna-se necessário possuir o “Certificado de Reconhecimento de Entidade Ambientalista”, a ser emitido pelo Proaong. A Resolução SMA nº 05, de 29 de janeiro de 2003 exige os seguintes requisitos:

I - estatuto social registrado no cartório de títulos e documentos e sua última alteração;

II - ata da última eleição da diretoria e sua alteração, devidamente registradas;

III - prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ;

IV - balanço e demonstrativos de resultado dos 3 (três) últimos exercícios com relação discriminada de despesa da entidade ou, se for o caso, de período inferior; na hipótese de a constituição da entidade interessada não atingir tal período;

V - relatório discriminando as atividades realizadas em defesa do meio ambiente nos últimos 3 (três) anos do ano civil ou, em período inferior, na hipótese da existência da entidade for inferior a tal período.”

A importância das entidades ambientalistas em um contexto democrático e sob a perspectiva de gestão pública descentralizada e participativa, implica a necessidade de reconhecer e distinguir suas atuações e finalidades.

Na cidade de São Paulo, a partir dos cadastros do Proaong, Consema e Cades, identifica-se o registro de 154 ONGs ambientalistas, dentre as quais ao menos cerca de 1/4 dedicadas exclusivamente aos problemas do Município. Quase a metade delas (cerca de 45,5 %) encontra-se atualmente realizando algum tipo de projeto na cidade (**Quadro 3.2**).

Quadro 3.2 - Abrangência de atuação e quantidade de ONGs ambientalistas localizadas no município de São Paulo.

Abrangência de atuação da ONG	Quantidade de ONGs cadastradas	
	Número	%
Atuando somente no município de São Paulo	39	25,4
Atuando no município de São Paulo e outras localidades do País	31	20,1
Sem projetos específicos para o município de São Paulo, no momento	20	13,0
Sem informação	64	41,5
Total	154	100

Em contrapartida, considerando apenas a análise dos dados obtidos em 90 entidades, ou seja, em uma amostra composta de cerca de 58,5% do total cadastrado, observa-se que 70 instituições (cerca de 77,8% dessa amostra) estão realizando algum tipo de projeto específico para o município de São Paulo. Isso sugere que aquela proporção (45,5%) pode, em verdade, ser maior.

Porém, o número de entidades no Município pode ser superior, visto que o registro naqueles cadastros é feito de maneira voluntária pelas ONGs, desconhecendo-se a existência de algum órgão que possua e mantenha atualizado o levantamento de todas as ONGs ambientalistas que atuam na cidade de São Paulo. Para se ter um cadastro de todas essas entidades, seria necessário efetuar um amplo levantamento em todos os cartórios do Município, distinguindo as de caráter ambientalista, por meio da leitura de seus estatutos. Assim, nota-se que, apesar da importância das Organizações Não Governamentais no processo de melhoria da gestão ambiental em São Paulo, há poucos dados disponíveis sobre estas no que se refere à quantidade real de entidades, quantidade de trabalhadores (remunerados e voluntários), entre outras informações relevantes.

